



# Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale – Anno XIV – N. 1 / 2008

*PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI*  
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

# Funzione Pubblica

**Rivista Quadrimestrale - Anno XIV - N. 1/2008**

***PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI***  
**DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

*Foto di copertina: Palazzo Vidoni (secolo XVI)*  
*Elaborazione grafica di Romualdo Chiesa*

## FUNZIONE PUBBLICA

Periodico della Presidenza del Consiglio dei ministri  
Dipartimento della funzione pubblica

Anno XIV – N. 1 / 2008 – Nuova serie

<i>Proprietà</i>	- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, in persona del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione
<i>Direttore responsabile</i>	- Maria Castrianni - Capo dell'Ufficio stampa
<i>Comitato scientifico</i>	- Danilo Del Gaizo - Capo dell'Ufficio legislativo - Ciro Esposito - Capo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie - Antonio Naddeo - Capo del Dipartimento della funzione pubblica
<i>Comitato tecnico di redazione</i>	- Luciano Cannerozzi de Grazia - Direttore dell'Ufficio per gli affari generali e per il personale - Eugenio Gallozzi - Direttore dell'Ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni - Pia Marconi - Direttore dell'Ufficio per il programma di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni - Andrea Morichetti Franchi - Direttore dell'Ispettorato - Paola Paduano - Direttore dell'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni - Silvia Paparo - Direttore dell'ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle procedure - Francesca Russo - Direttore dell'Ufficio per l'informazione statistica e le banche dati istituzionali - Francesco Verbaro - Direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
<i>Redazione</i>	- Rossella Bocci, Romualdo Chiesa, Giselda Papitto - Funzionari dell'Ufficio stampa e documentazione
<i>Direzione e redazione</i>	- Corso Vittorio Emanuele, 116, 00186 Roma Telefono 06.6899.7565, fax 06.6899.7196

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
INTERVENTI	9
▶ Diritti fondamentali della persona, diritto alla <i>privacy</i> e trattamento dei dati personali, <i>di Luciano Cannerozzi de Grazia</i>	11
▶ L'azione del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie a supporto del programma nazionale di riforma per l'attuazione della strategia di Lisbona, <i>di Ciro Esposito</i>	24
▶ La tornata contrattuale 2006–2009 nel pubblico impiego, <i>di Eugenio Gallozzi</i>	37
▶ La carta dei dirigenti pubblici, <i>di Gian Carlo Lo Bianco</i>	48
▶ L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle pubbliche amministrazioni, <i>di Antonio Naddeo</i>	70
▶ La cultura dell'analisi delle politiche pubbliche. Dall'OCSE all'Europa, <i>di Simona Nasole</i>	72
DOCUMENTI	95
▶ Decreto del 3 agosto 2007: "Rifinalizzazione delle risorse al progetto "La P.A. che si vede" "	97
▶ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2007: "Differimento del termine che autorizza l'autodichiarazione circa la rispondenza ai requisiti di sicurezza di cui all'articolo 13, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2003".	99
▶ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 novembre 2007: "Autorizzazione alla stabilizzazione ed assunzione dei vincitori di concorso degli enti di ricerca, ai sensi dell'articolo 1, comma 520, della legge 27 dicembre 2006, n. 296".	101
▶ Decreto del Presidente della repubblica 29 novembre 2007: "Autorizzazione ad assumere personale a tempo indeterminato nelle amministrazioni dello Stato, enti pubblici non economici e di ricerca, a norma dell'articolo 1, comma 513 della legge 27 dicembre 2006, n. 296".	104
▶ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 2007: "Disciplina del regime per i doni di cortesia ricevuti dai componenti del Governo".	108
▶ Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2007: "Autorizzazione alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato, a norma dell'articolo 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006".	110
▶ Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2007: "Autorizzazione al Ministero dell'università e della ricerca ad assumere personale docente di prima e seconda fascia presso le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, a norma dell'articolo 39 della legge n. 449 del 1997".	114
▶ Decreto del 10 gennaio 2008: "Modifiche ed integrazioni al decreto 5 novembre 2004, concernente «Organizzazione e funzionamento del Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri".	116
▶ Decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2008, n. 27: "Regolamento recante disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale e delle scuole regionali ed interregionali".	121
▶ Accordo di collaborazione tra l'alto commissario per la lotta alla contraffazione e CNIPA.	127
▶ Progetto "format@zione - I territori del linguaggio".	
▶ Protocollo d'intesa tra il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e l'assessore alle Politiche giovanili, ai rapporti con le università, alla sicurezza del comune di Roma per la progettazione e l'avvio di attività di alta formazione, specializzazione operativa, ricerca e sviluppo nell'ambito delle nuove professionalità dell'economia della conoscenza.	131
RUBRICHE	133
▶ Risposte ai quesiti	135
▶ Circolari e direttive	199
▶ Normativa	253
▶ Giurisprudenza, <i>a cura di Rossella Bocci</i>	269
▶ Notizie in breve, <i>a cura di Giselda Papitto</i>	339



## EDITORIALE

di Maria Castrianni

Questo numero della Rivista risulta dedicato a raccogliere gli orientamenti e i punti di vista sui grandi temi che il cittadino, da sempre alla ricerca della soddisfazione delle proprie esigenze, continua a porre all'attenzione dei diversi livelli di governo.

In particolare, al Dipartimento della Funzione Pubblica e al Dipartimento dell'innovazione tecnologica compete l'onere di dimostrare il grado di attenzione che il Governo intende assicurare. Da qui la necessità di fare il punto, di anno in anno, del lavoro di propulsione e di sollecitazione che la Presidenza del Consiglio continua a porre in essere. Da un lato, quindi, una ricerca incessante per non interrompere il contatto del c.d. "palazzo" con gli utenti; dall'altro il tentativo di far conoscere ai responsabili delle diverse pubbliche istituzioni gli obiettivi che la P.A. si è posti, ma soprattutto i risultati raggiunti. E i risultati positivi si sono raggiunti anche se in mezzo alle più varie difficoltà e, a volte, superando il muro di incomprensione che accompagna qualsiasi processo innovativo. In questa consapevolezza vivono gli operatori pubblici, risultando quasi scontati i miglioramenti che essi stessi hanno voluto raggiungere. In tale ottica assume specifica rilevanza l'attenzione che occorre porre da parte del Governo, o meglio da parte dei diversi "datori di lavoro" del pubblico impiego, alla crescita etica di coloro che lavorano nel rispetto del sistema dei doveri ai quali si deve ispirare la classe dirigente. Occorre riuscire a parlare un linguaggio che valorizzi la responsabilità e il merito, in una logica che riesca a coniugare la voglia di fare e l'impegno di innovare; fenomeni questi che sono rintracciabili tra le pieghe degli apparati, nella mente e nei cuori dei dirigenti che vorrebbero vedere riconosciuto l'impegno espresso ogni giorno. E se il successo è stato conseguito è perché ci si è impegnati in temi concreti: lo snellimento delle procedure, l'automazione dei processi, il collegamento tra perseguimento di obiettivi prefissati e incrementi retributivi. Occorre ancora continuare ad ascoltare le voci che vengono "da dentro" del sistema, senza aver timore di abbandonare posizioni che non siano capaci di coltivare adeguatamente la realizzabilità del "principio del buon andamento". Bisogna rifiutare la tesi esposta da alcuni "think - thank" secondo cui a contribuire al declino del Sistema Paese siano state, in una certa misura, le dirigenze pubbliche. Questa accusa dovrebbe essere respinta al mittente perché è dimostrabile, invece, l'attenzione posta dal Dipartimento della Funzione Pubblica a un uso mirato delle risorse finanziarie di fonte comunitaria e a tutto sostegno di una nuova cultura dirigenziale: una cultura orientata a valorizzare la produttività gestionale, a rivolgere lo sguardo alla produttività istituzionale. Riflessioni queste che provengono dall'esperienza di scuole di formazione, quali l'ENA in Francia, che hanno mostrato attenzione al ruolo delle dirigenze; e alle quali si chiede, nell'interesse del Paese, eticità e responsabilità.

Molte cose si sono fatte; molte altre sono da completare. E, in effetti il dare voce a chi propone ricette diverse da quelle tradizionali è un modo per avviare la discussione, per ricercare nuovi percorsi, per evitare che al sistema delle relazioni sindacali, così come sono attualmente disciplinate, si addossino responsabilità che non sono sue.





*Palazzo Vidoni.  
Portone sul Corso Vittorio Emanuele II  
(architetto Settimj - sec. XIX).*

# *INTERVENTI*



## DIRITTI FONDAMENTALI DELLA PERSONA, DIRITTO ALLA *PRIVACY* E TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI.

*di Luciano Cannerozzi de Grazia\**

Solo nel secolo scorso il tema della tutela dei diritti dell'uomo o della persona (intesi come diritto all'integrità fisica e morale) è stato affrontato non più solo a livello politico e/o sociale, ma anche a livello giuridico, inoltre l'accento si è andato gradualmente spostando dalla tutela, quasi esclusiva, della integrità fisica (diritto alla vita, alla salute ed alla inviolabilità fisica, divieto di costrizione fisica, ecc.) alla tutela della integrità morale, (diritto al nome, all'immagine, all'onore, all'identità personale, ecc.).

Ma per la naturale evoluzione e complessità dei numerosi contesti culturali e politici è risultata di difficile attuazione una completa e definitiva codificazione di tali diritti. Pertanto, se alcuni risultano già codificati in un determinato momento storico, altri emergono e si impongono solo quando la coscienza sociale matura nuove esigenze a livello tale da poterle considerare connaturate all'individuo.

I diritti della personalità, per loro natura, sono necessariamente immanenti ad un determinato ambiente culturale, storico, politico. È facile quindi comprendere come mai l'esigenza di universalizzare tali diritti, anche con convenzioni internazionali aventi la espressa finalità di vincolare (almeno) gli stati sottoscrittori ad una visione comune, sia stata avvertita con forza soprattutto dopo la seconda guerra mondiale.

La degradazione ed il misconoscimento di tutti i valori della persona riscontrati durante le vicende del II conflitto mondiale sono stati in particolare all'origine della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (N.U. 10 novembre 1948) e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quest'ultima contenente il catalogo dei diritti e delle libertà fondamentali, sottoscritto dal Consiglio d'Europa a Roma, il 4 novembre 1950 (ratificata con l. 848/1955).

Ambedue gli atti internazionali, anche se non con forza costituzionale, sono atti normativi vincolanti anche nel nostro ordinamento, per cui i giudici italiani sono obbligati ad applicare le norme di tali convenzioni come norme interne.

I diritti fondamentali, o della personalità (nel nostro sistema giuridico: diritti assoluti come i diritti reali) si riferiscono agli attributi della persona come tale, hanno natura spiccatamente non patrimoniale e mirano a difendere beni definiti immateriali, ma così immanenti alla persona fisica che, in termini moderni, non si può concepire l'essere umano a prescindere dal godimento di tali diritti.

Parte della dottrina definisce inoltre i diritti della personalità diritti soggettivi pubblici per esaltare la rilevanza che l'ordinamento giuridico assegna a tali diritti.

Essendo tali diritti considerati intrinseci alla persona in quanto tale, e perciò stesso caratterizzandola, sono altresì riconosciuti: inalienabili, imprescrittibili, irrinunciabili.

In Italia, l'art. 2 della Costituzione, riconoscendo e garantendo, con formula generica, (tutti) i diritti inviolabili dell'uomo, in funzione della salvaguardia e dello sviluppo della sua personalità, ha inteso proteggere ogni e qualsiasi situazione o interesse legato alla realizzazione della personalità dell'individuo, quest'ultimo inteso sia come singolo che come appartenente a formazioni sociali.

---

\* Luciano Cannerozzi de Grazia è direttore dell'Ufficio per gli affari generali e personale.

Ma la formulazione generica di un diritto può renderne difficoltosa una tutela efficace, quindi nella stessa Costituzione alcuni di tali interessi sono stati “individuati”, ogni qual volta possibile, con un grado di tipicità sufficiente per essere singolarmente previsti e tutelati, alcuni direttamente dalla Costituzione, altri dalla legislazione ordinaria.

Per quanto ci riguarda in questa sede, possiamo notare che solo alcuni fra i diritti della persona che possono riferirsi al diritto di tutela della *privacy* hanno diretta ed esplicita (e quindi più certa) tutela nelle leggi.

Nell’art. 3 la Costituzione riconosce che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali e dichiara compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e la eguaglianza dei cittadini, ne impediscono lo sviluppo.

Gli artt.14 e 15 proclamano rispettivamente la inviolabilità del domicilio e della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione. La corrispondenza, che è scritta, o la comunicazione, implicano un rapporto fra due o più soggetti determinati, mittenti e destinatari, mediante strumenti che nella società sono considerati riservati ai soli destinatari.

La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell’autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

Per l’art. 19: “Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma”, mentre per l’art. 22: “Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome”.

L’art. 39 e l’art. 49 infine proclamano la libertà di organizzazione sindacale e che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale.

Come si verificherà in seguito, per molti dei diritti sopra richiamati, tutti più o meno riconducibili anche al più moderno concetto di diritto alla *privacy* del cittadino, si può trovare uno specifico collegamento con i dati cosiddetti sensibili, che ricevono particolare tutela proprio in vista della salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini. In altri termini, una parte della tutela di tali diritti è assicurata proprio dalla disciplina del trattamento dei dati personali, e ancor più dei dati sensibili, considerati tali proprio per la più incisiva influenza che possono avere nella violazione di alcuni diritti fondamentali della persona.

“Senza una forte tutela dei dati personali, e del loro trattamento”, i cittadini rischiano sempre più di essere discriminati per le loro convinzioni politiche, credenze religiose, origini etniche, condizioni di salute, ecc.. La tutela della riservatezza è diventata quindi un elemento essenziale della società dell’eguaglianza e della cittadinanza del nuovo millennio”. Senza una forte tutela delle opinioni politiche, dell’appartenenza partitica, sindacale, associativa in genere, i cittadini rischiano di essere esclusi dal processo democratico. Senza una forte tutela del complesso delle informazioni raccolte su ciascuno di noi, la stessa libertà personale viene messa in pericolo. Lo ha affermato il presidente dell’autorità Garante per la *privacy*, Stefano Rodotà, nella giornata di chiusura della “Conferenza mondiale sulla *privacy*” a Wroclaw in Polonia (14-16 settembre 2004).

Come infatti autorevolmente affermato (Rasi), oggi “il complesso delle informazioni telematiche e delle memorie elettroniche rischia di invadere la sfera privata dell’individuo turbandone la vita personale, familiare e sociale, di creare deformazioni sulla identità della persona umana”.

Al riguardo si ritiene utile fare alcune considerazioni in particolare sull’invioabilità del domicilio sancita dall’art. 14 della Costituzione. La nozione di domicilio è stata estesa, rispetto a quella tradizionale, dalla giurisprudenza europea ed italiana, comprendendosi oggi in tale accezione

non solo il luogo fisico dove il soggetto vive stabilmente, ma anche quello dove ha intenzione di vivere, o dove vive temporaneamente (camera d'albergo) o, in determinate circostanze, la propria auto, ecc.

Considerato che la garanzia costituzionale del domicilio rientra sicuramente anche nel più ampio disegno istituzionale di difesa del singolo di fronte alla possibilità di intrusioni che consentano a terzi di procurarsi illegittimamente informazioni personali, il legislatore ha correttamente esteso il concetto di domicilio al cosiddetto domicilio informatico, nell'art. 615 *ter* del codice penale, dove sancisce che "chiunque abusivamente si introduce in un sistema informatico o telematico protetto da misure di sicurezza, ovvero vi si mantiene contro la volontà espressa o tacita di chi ha il diritto di escluderlo, è punito con la reclusione fino a tre anni".

Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 675/96, sia la dottrina che la giurisprudenza si erano spesso chieste se dall'ordinamento complessivo allora vigente potesse ricavarsi l'esistenza, e quindi la tutela, di un generale ed autonomo diritto alla riservatezza grazie al quale, in linea di principio, la vita privata delle persone non potesse costituire oggetto di indagine, di divulgazione, di commento, di notizie, di violazione in genere da parte di altri.

Se alcuni autori ed una parte della giurisprudenza (questa: maggioritaria) negavano l'esistenza di un vero e proprio diritto, riconoscendo solo, rispetto a specifiche fattispecie, le diverse norme che potevano essere usate per difendersi da attentati alla propria personalità, altri, pur negando l'esistenza di un diritto autonomo, riconoscevano possibile che la riservatezza fosse invocata come limite interno di altri diritti costituzionali; solo sentenze isolate riconoscevano un vero e proprio diritto autonomo (Cass. 27 maggio 1975, n. 2129).

Ancora oggi un orientamento dottrinario, confortato anche da parte della giurisprudenza, mira a costruire la "riservatezza" come un diritto in un certo senso "residuale", cioè un diritto che opera quando una "situazione particolare" meritevole di tutela non risulti già protetta direttamente da una norma, un diritto quindi che operi tutte le volte che la vita privata di un soggetto subisca una ingerenza che, pur non espressamente vietata da norme, risulti "non giustificata da superiori interessi".

Non si può negare peraltro che un diritto alla riservatezza, "incondizionato ed illimitato", contro le aggressioni, le intromissioni, gli attentati al riserbo della sfera privata, è sconosciuto anche nei più moderni ed avanzati sistemi di tutela della personalità, né un diritto così esteso ed incondizionato può peraltro considerarsi auspicabile, potendo tale diritto talora confliggere con altri diritti altrettanto (e talora più) degni di tutela, richiedendosi quindi un sistema di bilanciamento fra i vari diritti in campo, scelta fatta propria anche dal legislatore italiano.

Un nuovo straordinario possibile strumento di tutela è costituito dalla più recente "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (approvata a Nizza il 7 dicembre 2000) che dà una nuova e più moderna formulazione dei diritti politici e civili che già costituiscono la base fondante delle Costituzioni europee e delle convenzioni internazionali, riportiamo gli articoli più significativi:

Art. 1: la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

Art. 3, comma 1: ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica.

Art. 7: ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni<sup>1</sup>.

Art. 8: ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano.

Art. 10: ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

---

<sup>1</sup> Il legislatore europeo non ha utilizzato il termine "corrispondenza" in quanto "comunicazioni" ha sicuramente un senso più esteso, comprendendo non solo le comunicazioni interpersonali cartacee, ma anche ogni altro tipo di comunicazione (telefonica, elettronica, tramite internet, ecc.).

Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata, o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica.

Purtroppo però la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sia pure proclamata solennemente dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, non essendo inserita all'interno dei trattati, ha di per sé un valore prevalentemente politico.

È stato peraltro successivamente raggiunto l'accordo fra gli stati membri che la Carta sarà integrata all'interno del testo predisposto per la Costituzione europea, si attende quindi, dopo i noti intoppi sulla ratifica della Costituzione europea così come inizialmente redatta, l'approvazione definitiva e completa del testo della futura Costituzione, con la successiva necessaria ratifica da parte degli stati membri, perché venga assicurata piena valenza giuridica ai principi fondamentali sanciti dalla Carta.

Non bisogna però sottovalutare la valenza politica della Carta. Vediamo, ad esempio, che già il nuovo Codice sulla *privacy* 196/2003, ha introdotto, nell'art. 1, il "diritto alla protezione dei dati personali", sancito per la prima volta nell'art. 8 della Carta di Nizza, diritto che si delinea autonomo e distinto dal diritto alla *privacy*, pur essendo ad esso collegato, e che sottintende il dovere di chi detiene e tratta i dati personali, di proteggerli e di assicurarne una adeguata custodia.

Il Parlamento europeo da parte sua, allo scopo di armonizzare le disposizioni nazionali e per eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei dati, senza tuttavia ridurre la protezione dei dati personali, già con la direttiva 95/46/CE, del 24.10.1995, aveva sancito l'obbligo di ogni singolo stato membro dell'Unione europea (art. 1, comma 1) di garantire, conformemente alle disposizioni della direttiva stessa, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, e particolarmente del diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali.

In attuazione di tale disposizione in Italia venne emanato il già citato d.lgs. 675/1996, nonché tutte le altre disposizioni normative integrative che hanno costituito il sistema italiano di garanzia della *privacy* prima dell'entrata in vigore del codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 30.6.2003, n. 196, in vigore dal 1.1.2004), insieme alle preesistenti norme della Costituzione e dei codici civile e penale.

Fra i numerosissimi "considerando" (72), che precedono l'articolato della direttiva, ricordiamo il secondo con il quale si afferma il principio che i sistemi di trattamento dei dati sono al servizio dell'uomo, che essi debbono rispettare le libertà ed i diritti fondamentali alle stesse connesse, in particolare il diritto alla tutela della vita privata, indipendentemente dalla nazionalità o dalla residenza delle persone fisiche, e debbono contribuire allo sviluppo degli scambi, al progresso economico e sociale, nonché al benessere degli individui.

Con il terzo "considerando" si ricorda che l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, nel quale è garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, esigono non solo che anche i dati personali possano circolare liberamente da uno stato membro all'altro, ma altresì che siano salvaguardati i diritti fondamentali della persona.

A conferma dei principi sopra enunciati anche il "considerando" n. 10 afferma che le legislazioni nazionali relative al trattamento dei dati personali hanno (devono avere) lo scopo di garantire il rispetto dei diritti (compreso quello alla propria vita privata) e delle libertà fondamentali, rispetto riconosciuto anche dall'art. 8 della "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" e dai principi generali del diritto comunitario. Inoltre: la necessità di adeguamento (ai principi comunitari) di dette legislazioni non deve mai avere per effetto un indebolimento della tutela dalla normativa nazionale (già in precedenza) assicurata, ma deve anzi mirare a garantire sempre un più elevato grado di tutela nella Comunità.

Nell'undicesimo "considerando" infine viene ricordato che i principi di tutela della stessa direttiva precisano ed ampliano quelli enunciati dalla Convenzione del 28 gennaio 1981 del Consiglio d'Europa, sulla protezione delle persone, con riferimento al trattamento automatizzato dei dati di carattere personale, non potranno quindi mai essere utilizzati per giustificare una interpretazione restrittiva dei principi enunciati dalla Convenzione.

Considerato che la direttiva 95/46/CE richiede, tra l'altro, che gli Stati membri assicurino la tutela dei diritti e delle libertà, con riguardo al trattamento dei dati personali, anche al fine di garantire il flusso dei dati personali nella Comunità, il 15.12.1997 fu emanata la direttiva 97/66/CE, sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni, che traduceva i principi enunciati dalla direttiva 95/46/CE in norme specifiche per tale settore.

Per la direttiva 97/66/CE l'ascolto, l'intercettazione, la memorizzazione, o qualunque altro tipo di interferenza (o sorveglianza) delle comunicazioni, se non autorizzati in base alla legge, sono illeciti.

In effetti lo sviluppo della società dell'informazione risulta oggi caratterizzato dall'introduzione di nuovi servizi di comunicazione elettronica che, sfruttando le nuove tecnologie digitali avanzate, hanno grandi capacità e possibilità di trattare invasivamente i dati personali.

La tecnologia di Internet da parte sua ha sconvolto le tradizionali strutture del mercato fornendo un'infrastruttura mondiale comune per la fornitura di una ulteriore ampia serie di servizi di comunicazione elettronica impensabile fino a pochi anni addietro.

Ambedue le tecnologie peraltro rappresentano anche nuovi pericoli per i dati personali e per la vita privata delle persone fisiche, delle persone giuridiche e di qualunque tipo di ente od associazione; è indubbio quindi che un ulteriore sviluppo positivo di questi servizi, e ancor più di quelli "transfrontalieri", dipenderà soprattutto dalla fiducia che essi riscuoteranno presso gli utenti in relazione proprio alla capacità di tutelare in genere sia la riservatezza o la segretezza dei dati trattati (di natura personale, economica, ecc.), sia la loro vita privata.

È stato ritenuto necessario quindi "adottare disposizioni legislative, regolamentari e tecniche specificamente finalizzate a tutelare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche e i legittimi interessi delle persone giuridiche, con particolare riferimento all'accresciuta capacità di memorizzazione e trattamento dei dati relativi agli abbonati ed agli utenti", anche affinché non sorgessero "ostacoli nel mercato interno delle comunicazioni elettroniche, ai sensi dell'art. 14 del trattato".

La direttiva non si applica ai dati trattati per motivi puramente personali e, soprattutto, ai settori quali la pubblica sicurezza, la difesa, o l'applicazione del diritto penale, che sono estranei alle competenze della Comunità e restano una prerogativa nazionale.

La direttiva perciò lascia inalterata la normativa relativa alla possibilità per gli Stati membri di prendere i provvedimenti necessari per la tutela della sicurezza pubblica, la difesa, la sicurezza dello Stato (compreso il benessere economico dello Stato ove le attività siano connesse a questioni di sicurezza dello Stato) e l'applicazione delle leggi penali. Resta inoltre non pregiudicata la facoltà degli Stati membri di effettuare intercettazioni legali di comunicazioni elettroniche o di prendere misure, se necessario, per ciascuno di tali scopi di sicurezza, agendo sempre però conformemente alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Le misure che limitano i diritti inoltre devono essere appropriate, strettamente proporzionate allo scopo perseguito, necessarie in una società democratica, devono infine essere soggette ad idonee garanzie, conformemente alla citata Convenzione europea. Su tali materie è prevista, tra l'altro, la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ricordiamo ancora che è universalmente riconosciuta la necessità (e la difficoltà!) di raccordare tra loro i diversi diritti e valori, tutti costituzionalmente garantiti, quali il diritto alla riservatezza, alla manifestazione del proprio pensiero, alla tutela della salute, alla libera iniziativa economica, così come il diritto di cronaca, di avere giustizia, ecc.

Alla luce delle considerazioni finora esposte non si può non concordare con il vice presidente dell'Autorità garante della *privacy* che, in occasione di una manifestazione presso l'ISLE, ha affermato che “le fonti comunitarie e le normative da esse derivate hanno influito come fattori riformatori, hanno contribuito ad ampliare lo spazio dei diritti dei cittadini, a rafforzarne la tutela e, in particolar modo, a stimolare la trasformazione del diritto amministrativo, assicurando una particolare prospettiva di avanzamento nello sviluppo dei valori fondamentali”.

E non si può sottacere che tra i settori dove maggiormente si è avvertita l'incidenza delle fonti comunitarie sul nostro ordinamento si evidenzia proprio quello riguardante la formulazione della tutela di “nuovi diritti” quali, con particolare riferimento alla protezione degli utenti e dei consumatori, il diritto alla protezione dei dati personali, alla garanzia degli interessi economici, ad una informazione adeguata, ecc..

Per renderci consapevoli della rilevanza della problematica e della necessità di un corretto uso dei dati personali che ci riguardano e che circolano nelle banche dati sparse per l'Italia (ma anche all'estero) basterà considerare come nella vita di tutti i giorni, in moltissime occasioni, ciascuno di noi fornisce i propri dati personali ad un'altra persona (fisica o giuridica: un ente pubblico, una associazione, un albergo, un ente commerciale, un istituto bancario, ecc.); i dati personali di cui si tratta sono i più diversi e, spesso, possono sembrare anche i più innocui.

In linea di massima si definisce dato personale ogni informazione relativa ad una persona (fisica o giuridica, ad un ente o ad una associazione, identificata o identificabile, ad esempio, un numero di identificazione personale). Ad esempio sono dati personali anche i dati alimentari che vengono collegati con la nostra persona, possono sembrare innocui, eppure la loro conoscenza, insieme eventualmente ad altri dati personali, può rivelare diversi dati sensibili che ci riguardano.

Sapere che su un aereo un passeggero chiede una dieta differenziata, e conoscere le caratteristiche della dieta richiesta, può rivelare la “probabile” religione dell'interessato (musulmani ed ebrei non mangiano carne di maiale, gli induisti non mangiano carne di mucca, ecc.) o le eventuali malattie da cui è affetto (diabete, cardiopatie, ecc.).

Forniamo i nostri dati quando ufficializziamo la nostra appartenenza ad una religione (es.: siamo battezzati), ci iscriviamo a corsi di studio, veniamo ricoverati in ospedale, ci fermiamo in un albergo; ancora: quando sottoscriviamo un abbonamento ad una rivista o ad una palestra, quando ci iscriviamo ad una associazione culturale o ad un partito politico, quando chiediamo la fornitura di energia elettrica o apriamo un conto corrente, o quando chiediamo una tessera di fidelizzazione clienti rilasciata da un supermercato, quando ritiriamo soldi da un bancomat o paghiamo con carta di credito.

In ogni occasione come queste, o numerosissime altre, rilasciamo, o vengono raccolti da altri, i nostri dati personali, intendendo come tali qualsiasi dato che identifichi una persona, come le generalità, il numero di telefono, una immagine (fotografia o fotogramma), il domicilio, impronta digitale, gli attributi personali (malattie, idee religiose o politiche, ecc.) e qualunque altro dato che viene collegato alla nostra persona (letture o cibi preferiti, amicizie e luoghi frequentati, ecc.).

L'Autorità per la protezione dei dati del Regno Unito aveva commissionato all'Università di Sheffield uno studio per una definizione univoca di “dato personale”, il risultato dello studio non è stato incoraggiante in quanto è risultata una insormontabile difficoltà ad individuare un'unica definizione che possa tener conto sia del contesto (che in determinati casi può rendere personale ciò che personale di regola non è), sia delle componenti intrinseche al dato (che talora è personale per

sua natura in quanto è univocamente identificativa di una persona, come il DNA), sia delle diverse definizioni date dalla direttiva europea e dalle singole normative di recepimento di quest'ultima da parte degli stati membri e da altre normative sopranazionali.

È emersa in effetti una assenza di uniformità, fra gli stati membri, sul concetto di dato personale alla luce della definizione della direttiva europea: “qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile”.

D'altra parte è emerso dallo studio che ogni dato personale è inscindibilmente connesso alla dignità umana, che può essere compromessa da un non corretto uso dei dati personali di un soggetto: gli autori dello studio pertanto affermano che “è dato personale ogni informazione relativa alla dignità della persona, per cui qualsiasi *vulnus* a tale informazione è arrecato (anche) ai diritti ed alle libertà fondamentali della persona”.

La salvaguardia del rispetto della “vita privata”, o del “diritto alla tranquillità individuale” comprende (ma non si limita ad essa) sicuramente la tutela del diritto alla riservatezza, inteso come diritto a non vedere appresi, trattati e diffusi notizie e dati relativi alla propria sfera privata, ma si estende, ad es., anche alla vita di relazione con gli altri, alla propria identità personale e/o sessuale.

L'analisi concettuale effettuata nello studio ha comunque permesso di evidenziare tre criteri principali di regola utilizzati, spesso anche in alternativa fra di loro, per definire un dato come personale:

- la capacità del dato di identificare una persona fisica,
- la capacità del dato di avere effetti su una determinata persona fisica,
- la capacità di un dato di identificare ed avere effetti su una determinata persona fisica.

Tutti i dati personali e, comunque, tutti quei dati che, trattati da soli o in connessione con altri dati (fra gli altri, anche quelli che è possibile “costruire” con il trattamento delle informazioni acquisite nelle varie circostanze della nostra vita quotidiana che abbiamo in precedenza ricordato<sup>2</sup>), possono trovare successivamente ulteriori riferimenti con la vita privata di ciascuno di noi ed acquisire un potere potenzialmente lesivo della nostra *privacy*, tanto più che occorre considerare che spesso siamo inconsapevoli dell'uso, più o meno legittimo, più o meno corretto, che successivamente verrà fatto dei nostri dati.

Tale potenzialità è diventata man mano sempre più reale ed immanente, grazie anche ai progressi registrati dalla tecnologia informatica e dalle nuove reti di telecomunicazione, le quali ormai consentono ai dati personali di essere facilmente concentrati nelle banche di dati elettroniche, di viaggiare con sempre maggiore facilità all'interno degli Stati, di essere raccolti in uno Stato e trattati in un altro Stato.

Tutto questo ha comportato e fatto prefigurare problemi così rilevanti che hanno reso necessario, come vedremo, prevedere, adottare ed aggiornare una specifica regolamentazione della materia, sia di livello nazionale che internazionale.

Se consideriamo che può capitare abbastanza spesso che qualcuno, ad esempio in occasione di una valutazione ai fini della progressione in carriera, avrà di noi una immagine che sarà derivata direttamente ed esclusivamente dai dati personali che ci riguardano, (ma solo da quelli che avrà effettivamente nella propria disponibilità, e nella misura in cui gli stessi siano esatti!), risulta in tutta evidenza la necessità che i dati che ci riguardano e che legittimamente entrano in circolo, siano estremamente corretti e completi. È noto che subito dopo l'11 settembre alcuni cittadini occidentali non hanno potuto imbarcarsi dalla Francia per gli U.S.A in quanto, per i dati incompleti in possesso

---

<sup>2</sup> Attraverso le nostre spese (acquisti, abbonamenti, richieste di servizi, ecc.) è possibile ricostruire i nostri gusti, i nostri viaggi, le nostre passioni, le nostre amicizie, ecc. ecc.).

dalla compagnia aerea, e per un caso di omonimia, sono stati individuati dalle autorità americane come possibili terroristi medio-orientali.

Il legislatore italiano, già nell'art. 1 del d.lgs. 626/96, per il trattamento dei dati personali, aveva previsto la stessa tutela ai fini della identità personale, della riservatezza e della dignità delle persone fisiche, proiettando così la protezione dei dati personali nel contesto costituzionale, (art. 1) dove sono garantiti i diritti e le libertà fondamentali.

Già negli anni '70 chi si interessava di informatica era consapevole dell'attacco insidioso che poteva essere portato, dall'impiego degli elaboratori elettronici, alla riservatezza (*privacy*) delle persone ed alla possibilità di una sua efficace tutela.

È chiaro che i *computer* non sono altro che strumenti neutri, che forniscono però a chi li detiene, e comunque a chi può utilizzarli, una memoria elettronica ed una intelligenza artificiale che non solo assicurano una schiacciante superiorità sulla organizzazione dei dati che risulta possibile con archiviazioni di altro tipo (ad es.: cartacee), ma permettono inoltre di connettere fra di loro, ed elaborare, tutti i dati che sono immagazzinati in innumerevoli e differenziate banche dati, con la sola condizione che siano banche dati elettroniche e connesse in rete.<sup>3</sup>

Ci si rendeva conto che, teoricamente, era già possibile allora (e risulta estremamente più facile oggi) registrare, elaborare e memorizzare elettronicamente quasi tutti, se non tutti, i dati significativi della vita privata degli individui di un intero Stato.

Avrebbero la possibilità di rimanere esclusi da una pressoché completa lesione della propria riservatezza solo quei cittadini che, per condizioni economiche, o sociali, o per propria scelta, conducono una vita isolata (nelle campagne, nei piccoli borghi, nelle periferie urbane, ecc.) e che comunque, non partecipando appieno alla vita che ci offre la decantata civiltà moderna, vivono ai margini della società.

Lo stesso dicasi per coloro che, vivendo ai margini o fuori della legalità, e comprendendo i rischi che dall'utilizzo degli strumenti tecnologici derivano alla propria riservatezza e, quindi, alla propria attività illegale, evitano il più possibile il loro uso, come verificato dalla stessa polizia italiana quando ha scoperto i famosi "pizzini" usati nel terzo millennio da esponenti di spicco della mafia per comunicare le proprie decisioni agli affiliati!

Dagli anni '80 ad oggi inoltre vi è stato, grazie anche al velocissimo progresso tecnologico, un enorme incremento di banche-dati elettroniche che hanno costituito un ulteriore elemento di preoccupazione per la propria *privacy*, a causa sia della più semplificata possibilità di connessione, sia dell'alto numero e varietà di dati personali immagazzinati.

In effetti i nuovi potenti strumenti informatici evidenziarono subito e chiaramente un intrinseco ed inevitabile potenziale lesivo della riservatezza che, in ultima analisi, avrebbe potuto incidere sulla stessa libertà di autodeterminazione degli individui. Risulta giustificato quindi l'allarme di Mauro Paissan secondo cui "L'innovazione tecnologica richiede anche una innovazione culturale rispetto ai nuovi media. È necessaria una nuova cultura ad ogni livello da parte degli stessi operatori pubblici, al fine di prevenire che le nuove tecnologie costruiscano gabbie tecnologiche intorno ai cittadini".

D'altra parte la nuova tecnologia e le banche dati sempre più potenti, che la stessa tecnologia rendeva possibili, venivano incontro alle esigenze sia delle aziende private, che da sempre hanno voluto conoscere il più possibile i "cittadini-clienti", per poterli più facilmente influenzare nelle

---

<sup>3</sup> Si intende per "banca di dati", qualsiasi complesso organizzato di dati personali, ripartito in una o più unità dislocate in uno o più siti (art.1 DPR 445/2000). Risultano irrilevanti sia la tipologia dell'archivio, ovvero della banca dati, (cartaceo, fotografico, elettronico, ecc.), sia la tipologia dei dati (dati alfanumerici, foto, filmati, ecc.). La definizione precedente alla 445 specificava che la banca-dati doveva essere organizzata "secondo una pluralità di criteri determinati tali da facilitarne il trattamento".

scelte e per calibrare esattamente su di essi le proprie proposte commerciali,<sup>4</sup> sia, e soprattutto, della pubblica amministrazione, in quanto qualsiasi forma o tipologia di Stato ha sempre avuto la necessità di trattare un'enorme quantità di dati personali per assolvere alle proprie funzioni istituzionali. Preminenti su tutte sono le funzioni relative alla tutela della sicurezza dello Stato, dei cittadini, della salute, ecc.. Per tali fini l'amministrazione pubblica custodisce una massa enorme di dati personali direttamente connessi con i diritti della personalità.

Ma per avere un'idea delle cifre che possono entrare in gioco, quando si parla di trattamento di dati da parte di una pubblica amministrazione, basterà ricordare che il codice della *privacy*, così come modificato subito dopo la sua pubblicazione, prevede l'obbligo, per i gestori delle reti, di registrare e conservare, per fini di giustizia, il traffico telefonico al massimo per quarantotto mesi, (24+24), obbligo esteso anche a chi smista *e-mail* o controlla il traffico di Internet, ecc. (il precedente riferimento al traffico telefonico è stato sostituito con il più generico "dati di traffico").

Ebbene, per comprendere la portata del provvedimento in relazione ai dati da immagazzinare e da sottoporre a trattamento, riportiamo le seguenti cifre: oltre 500 miliardi di dati annui sul traffico telefonico da rete fissa; 60 milioni di messaggi ogni giorno sui cellulari, 13 milioni di utenti giornalieri di posta elettronica.

Il Garante italiano aveva fatto notare che con la disposizione legislativa si è in pratica resa la sorveglianza delle comunicazioni una regola, mentre avrebbe dovuto restare una eccezione non solo per la Costituzione italiana, ma anche per la Convenzione europea dei diritti umani, secondo la quale una interferenza nella vita privata delle persone può essere giustificata (di volta in volta) solo se in presenza di un adeguato fondamento giuridico, se risponde a criteri di necessità nel quadro di una società democratica e se è conforme agli scopi legittimi della stessa Convenzione.

Le perplessità sulla legittimità di tali norme formulate dal Garante italiano sono state successivamente riprese dal gruppo dei Garanti della *privacy* dei 25 Paesi europei (parere 9/2004) su una analoga proposta di decisione quadro, presentata da Francia, Irlanda, Regno Unito e Svezia, per sancire l'obbligo dei *provider* di conservare i dati di traffico Internet, ecc. (per un periodo di soli 12-36 mesi!). Per il gruppo imporre la conservazione preventiva a tutti i *provider* in maniera indiscriminata e per un certo periodo di tempo di tutti i dati di traffico (telefonico, Internet, posta elettronica, ecc.), indipendentemente da eventuali richieste per concrete esigenze di indagini giudiziarie e di polizia, è contrario ai principi fondamentali della protezione dei dati ed alla Convenzione europea dei diritti umani in quanto investe tutti gli utenti e non solo i potenziali sospetti o i criminali.

Gli altri settori interessati all'elaborazione elettronica e/o all'immagazzinamento di dati personali sono moltissimi, basterà ricordarne alcuni fra i più rilevanti: anagrafe tributaria (ad es. la dichiarazione IRPEF), sanità, banche e società finanziarie (si pensi ai dati desumibili dai propri conti correnti, ma, ancor più, dalle carte bancomat e dalle carte di credito, quali: tenore di vita, tipo di acquisti e gusti personali, viaggi che si fanno, locali ed alberghi frequentati, localizzazione geografica durante il loro uso, ecc. ecc.), imprese commerciali (si pensi alle carte di fidelizzazione dei supermercati), servizi (consumi gas, elettricità, telefonia mobile e fissa), sicurezza pubblica, leva militare, datori di lavoro, ecc..

In effetti molto di quello che facciamo (si pensi anche alle migliaia di telecamere sparse per ogni dove) o diciamo (registrazioni telefoniche, attività in Internet), o che comunque ci riguarda, è registrato ed immagazzinato da qualche parte. Ecco quindi, come conseguenza necessaria, il gran numero di banche dati esistenti e l'enorme quantità di dati raccolti, sia in ambito pubblico che privato. Ciascuno di noi ha ormai i propri dati personali immagazzinati in diverse decine di banche-dati, si è calcolato che in America ogni cittadino ha già i propri dati in non meno di 100 banche dati.

---

<sup>4</sup> "La società dell'informazione è anche il luogo d'un mercato esigente, che tende a trasferire l'intera sfera privata nel flusso delle relazioni economiche" (S. Rodotà, prefazione a "Il diritto alla tranquillità individuale" di M. Atelli. Jovene 2001.

In Italia nel 2003 risultavano registrate presso il Garante circa 330.000 banche di dati personali!

E' vero che in gran parte queste informazioni venivano immagazzinate già nel passato, ma l'archiviazione era effettuata su supporti cartacei, o anche su basi elettroniche che però, per la natura dei supporti utilizzati (es.: nastri magnetici) o per la difficoltà di avere a disposizione idonei sistemi di interconnessione (o per la loro assenza), non erano facilmente connettabili fra di loro, le informazioni stesse quindi erano destinate praticamente ad esaurire la propria funzione ed a disperdersi all'atto stesso dell'utilizzo per il quale erano state raccolte e trattate, essendo abbandonate successivamente in archivi di deposito, dove era quasi impossibile recuperarle per sottoporle ad un trattamento ulteriore e/o diverso.

Con l'enorme potenza dei moderni mezzi informatici, e con l'altrettanto rilevante riduzione dei loro costi, è oggi invece possibile facilmente recuperare, comparare ed elaborare tutti i possibili dati richiesti, selezionandoli fra milioni, o miliardi (il dato numerico è diventato indifferente!) di altri dati, in tempi inferiori al secondo o, nei casi più complessi, in pochi secondi, operazioni che un tempo avrebbero richiesto anni di attività e considerevoli risorse umane.

Si è potuto notare inoltre che, mentre nelle tradizionali banche dati venivano registrati per lo più nomi, dati anagrafici, informazioni compiute in genere, più insidiosa invece è "l'invasione derivante dalle moderne tecnologie digitali, dove mille tracce elettroniche ci seguono e la cui elaborazione conduce all'informazione finale". Basti pensare ai *file* di connessione generati dalla navigazione in Internet (i *cookie*) che consentono di rilevare profili commerciali ed interessi personali, talvolta anche di natura sensibile<sup>5</sup>, o gli strumenti di "*location data*", che consentono l'individuazione geografica delle singole persone, oppure la possibilità offerta dai "motori di ricerca" di ricostruire e cristallizzare profili ideologici delle persone, rintracciando e registrando le loro opinioni espresse nella rete anche in tempi molto remoti o i dispositivi basati sull'identificazione attraverso radiofrequenze (RFID), che trovano impiego crescente per numerosi scopi. Sinora le etichette RFID sono utilizzate soprattutto per l'identificazione e la gestione di prodotti al fine del controllo della catena distributiva o per tutelare l'autenticità dei marchi, ma, collegate con altri dati personali (es. carte di credito), potrebbero essere utilizzate per localizzare o "profilare" individui in possesso dei prodotti etichettati, ricostruirne le attività, ecc..

Il cittadino si potrebbe trovare così sottoposto ed esposto ad una accurata analisi, per gli scopi più disparati, ma non sempre consentiti dall'ordinamento, in base ad una contabilità generale delle proprie azioni, dei movimenti (nella propria città o in viaggio), dei gusti, delle malattie, delle amicizie, delle possibilità economiche, dei consumi, delle idee politiche e religiose, delle abitudini di vita, delle proprie letture, ecc..

Inoltre con l'accrescersi del bisogno di sicurezza sociale (si pensi agli attentati terroristici, all'incremento della piccola criminalità diffusa nei grandi centri urbani, ecc.) la dinamica interna della sorveglianza di massa comporta non solo l'ampliamento sempre maggiore della quantità numerica degli individui schedati, tendenza che si esaurirà solo con la schedatura della totalità dei soggetti, ma anche la necessità di immagazzinare informazioni su particolari sempre più minuti e precisi sui cittadini e sui residenti, (e quindi la tendenza all'accrescimento costante dei dati immagazzinati), sottraendoli alla sfera della *privacy* dei cittadini stessi.

Se la necessità di assicurare sistemi di sicurezza (ritenuti idonei a contrastare, in particolare, ma non solo, il crescente terrorismo internazionale) comporta inevitabilmente la limitazione di

---

<sup>5</sup> I *cookies* sono informazioni che un sito *web* può trasmettere per registrare notizie relative agli utenti che visitano il sito stesso. Tali informazioni vengono successivamente trasmesse, molto spesso inconsapevolmente, dallo stesso utente nel corso di successive visite al sito che ha emesso il *cookie* o ad altri siti *web* collegati. Per un uso corretto del *cookie*, nei limiti stabiliti dalla legge, occorre il consenso dell'interessato espresso dopo una idonea e chiara informativa.

Altro strumento di possibile violazione della *privacy* sono i *web bug*, immagini grafiche di piccole dimensioni e non facilmente individuabili che, inserite in una pagina *web* o in un messaggio di posta elettronica, sono utilizzate per controllare la lettura da parte dell'utente e per acquisire informazioni sui siti visitati. Le informazioni così acquisite permettono spesso di delineare un profilo molto dettagliato dell'utente.

numerose libertà civili, ma soprattutto del diritto alla tutela della vita privata in generale, della *privacy* in particolare, d'altra parte si rafforza la consapevolezza della necessità di dare il giusto riconoscimento giuridico ed una tutela al diritto di ogni persona a non vedere divulgate informazioni attinenti la propria vita privata.

Per contrastare e, comunque, ridurre, la pervasività dei mezzi tecnologici nella *privacy* dei cittadini, il Garante della *privacy* in un suo recente parere (7.2.2008, in *news letter* del 7.4.2008) impone, anche agli Enti pubblici, controlli severi e misure di cautela particolarmente incisive relativamente alle operazioni di trattamento di dati personali eseguibili nelle proprie banche dati elettroniche.

Particolare attenzione viene posta nel ribadire ancora una volta l'obbligatorietà di una attenta valutazione nel verificare la effettiva necessità di "interconnettere" direttamente banche dati fra di loro, sia tra banche dati interne all'ente sia con banche dati di enti esterni.

In effetti, ai sensi dell'art. 22 del codice della *privacy*, gli enti (comprese le agenzie e gli enti locali) devono sempre verificare se le attività di interconnessione diretta fra banche dati possano essere validamente sostituite da collegamenti da effettuarsi, di volta in volta, con il sistema di risposta a singola richiesta, o comunque con altre modalità.

La possibilità di interconnessione generalizzata può infatti consentire l'acquisizione di un eccesso di informazioni personali che, incrociate fra di loro, possono mettere completamente a nudo la vita di una persona fotografandone tutti i possibili aspetti della sua vita privata e pubblica.

Consentire accessi diretti a banche dati, anche se gestite da enti pubblici, risulta inoltre pericoloso sia perché espone i flussi informativi a rischi di illecite intrusioni, sia "perché le informazioni dei cittadini, raccolte ed utilizzate per un determinato scopo e rilasciate ad un determinato ente, non possono essere a disposizione, in maniera generalizzata di altri soggetti, ancorché pubblici".

Conclude il Garante che le amministrazioni pubbliche esercitano legittimamente i poteri legati ai loro specifici compiti non possono pretendere di conoscere tutto dei cittadini.

La salvaguardia della propria *privacy* è però un problema che investe non solamente i rapporti fra ciascun individuo e la pubblica amministrazione (anche se è quest'ultima, come abbiamo già affermato, l'ambito dove i rischi, soprattutto per la democrazia e/o i diritti democratici, risultano più rilevanti), ma, naturalmente, anche i rapporti fra l'individuo ed altri soggetti privati, persone fisiche o giuridiche, queste ultime sia pubbliche che private. Pertanto il problema della tutela della *privacy* viene considerato sempre più un problema intersettoriale, che investe sia il diritto pubblico che privato, sia il diritto penale che il diritto civile.

È stato fatto notare <sup>6</sup> che inizialmente il diritto alla riservatezza fu inteso soprattutto come "diritto di essere lasciato solo", facendo riferimento al "*right to be alone*" già individuato alla fine del 1800 dai giuristi americani Brandeis e Warren, diritto peraltro che si inseriva in un determinato contesto storico rappresentato per Rodotà da "un mondo in cui il solo problema era quello del controllo del flusso delle informazioni in uscita, dall'interno della sfera privata verso l'esterno", quindi risultava sufficiente riconoscere alla persona un potere di esclusione dei terzi dalla propria sfera privata per assicurare una "solitudine" idonea a procurare il controllo del flusso di informazioni in uscita.

Oggi la stessa allocuzione anglosassone si ritiene più correttamente tradotta con "diritto di essere lasciati in pace", che comprende non solo la tutela del diritto al controllo delle informazioni in uscita, ma anche quello al controllo delle informazioni in entrata, spesso indesiderate, fastidiose se non addirittura dannose. Ecco quindi motivato il divieto di *spamming*, cioè l'invio indiscriminato di

---

<sup>6</sup> M. Atelli "Il diritto alla tranquillità individuale: dalla rete internet al door to door", Jovene, 2001.

posta elettronica contenente messaggi, anche pubblicitari, non richiesti. Oggi tale invio può essere effettuato legittimamente solo se il destinatario è stato preventivamente informato ed ha manifestato liberamente il suo consenso.

La nuova traduzione sembra esprimere meglio l'ampiezza del nuovo diritto alla *privacy*, che pur configurandosi sempre più come potere di controllo sulla circolazione delle proprie informazioni personali, assicura altresì e meglio che nel passato la tutela dell'interesse all'intimità ed alla vita privata di ciascuno.

Si parla di un vero e proprio "diritto all'autodeterminazione informativa". In effetti con il nuovo codice sulla *privacy*, che è entrato in vigore il 1.1.2004, il cittadino viene riconosciuto come il *dominus* delle informazioni personali che lo riguardano, essendo in grado di controllarne la circolazione e le possibilità di trattamento.

In applicazione di questi principi risulta anche chiaro che la disponibilità in rete di un indirizzo di posta elettronica (anch'esso naturalmente un dato personale protetto dalla legge sulla *privacy*) non autorizza chiunque ad utilizzarlo liberamente. Il diritto alla propria *privacy*, inteso come il diritto "ad essere lasciato solo", si è andato ampliando anche in Italia nella concezione sociale fino a diventare, già in una sentenza della Corte costituzionale del 1991 (n. 366) "parte necessaria di quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana".

In effetti però, se da una parte si riconosce sempre più valore al diritto alla propria *privacy*, dall'altra l'abitudine ad alcuni comportamenti che si stanno imponendo nella società moderna, quali la massificazione dei rapporti sociali, il consumismo, l'uniformità dei bisogni individuali, la tendenza verso *standard* di comportamento collettivo o personale, ecc., spinge di fatto sempre più a considerare "normali" molte delle intromissioni nella sfera privata delle persone, talora effettuata anche in maniera violenta dai mezzi di comunicazione di massa, intromissioni che un tempo sarebbero state ritenute inaudite ed intollerabili. Si pensi a certe notizie sulla sfera privata, e talora intima, di personaggi più o meno pubblici, pubblicate su giornali scandalistici, o le notizie in prima pagina sulla ragazza italiana ammalatasi del cosiddetto "morbo della mucca pazza".

Tale fenomeno ha sicuramente ristretto la sfera di riservatezza considerata inviolabile fino a qualche decennio fa, fenomeno che però ha costretto, con tendenza comune a molti paesi, ad apprestare norme di tutela sempre più dedicate espressamente ad impedire, o interrompere, o limitare, o a punire qualunque ingiustificata lesione alla sfera individuale e riservata della persona fisica e, per certi versi, della persona giuridica, a tal fine quindi fu universalmente avvertita pressante l'esigenza di:

- un controllo giuridico dei calcolatori utilizzati per banche dati personali;
- un registro di iscrizione delle banche dati esistenti;
- una regolamentazione per il controllo della veridicità dei dati immagazzinati;
- una limitazione (o una regolamentazione) della possibilità di connettere fra loro banche dati istituite per fini diversi;
- assicurare la garanzia della imparzialità della elaborazione al fine di evitare possibili abusi;
- individuare un soggetto imparziale cui attribuire i poteri per assicurare tutte o molte delle esigenze sopra ricordate.

Ci si è resi conto inoltre che le innovazioni tecnologiche, che si vanno sempre più diffondendo su scala mondiale, se costituiscono un indubbio fattore ed indicatore di progresso, d'altra parte accrescono la loro incidenza sulla sfera privata dei cittadini di ogni Paese, per cui la protezione dei relativi diritti fondamentali non può più essere racchiusa entro confini nazionali, se si vuole evitare che gli strumenti tecnologici vengano impiegati nella costruzione di una società della sorveglianza e della classificazione dei cittadini, con le possibili immaginabili implicazioni discriminatorie.

Per quanto riguarda l'Unione europea in generale, anche se in tutti gli Stati membri le singole leggi nazionali, riguardanti la protezione dei dati personali, già esigevano buone pratiche di gestione nel trattamento dei dati, comunque esistevano fra i singoli ordinamenti alcune differenze che erano suscettibili di creare ostacoli alla libera circolazione delle informazioni (che, ricordiamolo, sono di per se stesse anche una risorsa economica!).

Inoltre, poiché i conseguenti oneri aggiuntivi a carico di operatori economici, negli stati con la regolamentazione più avanzata in tema di garanzia della *privacy*, distorcevano il regime di libera concorrenza fra gli Stati membri, è stato necessario agire a livello europeo mediante l'emanazione di direttive allo scopo di rendere più uniformi i vari ordinamenti.

Problema più complesso è costituito dalla circolazione dei dati dei cittadini europei all'esterno dell'Unione europea, dove talora troviamo anche Stati, più o meno autoritari, che non intendono porsi gli stessi limiti al libero trattamento dei dati personali.

Vediamo quindi come la tutela adegui le proprie forme ed i propri mezzi alla fitta serie di innovazioni che si susseguono con ritmo incalzante, all'avvento dell'era digitale che influenza la nuova economia, alla dematerializzazione dell'economia stessa, alla globalizzazione, alla rivoluzione tecnologica, ecc.<sup>7</sup>.

Viene sentita, in altri termini, l'esigenza di attuare il principio, affermato anche in una direttiva europea, secondo cui "i sistemi di trattamento dei dati sono al servizio dell'uomo e che essi, indipendentemente dalla nazionalità o dalla residenza delle singole persone fisiche, debbono rispettare le libertà ed i diritti fondamentali delle stesse, in particolare la vita privata, e debbono contribuire al progresso economico e sociale, allo sviluppo degli scambi nonché al benessere degli individui.

In Italia, nonostante, prima del 1996 fossero state avanzate diverse proposte di legge sulla *privacy*, nessuna era riuscita ad andare in porto per la resistenza da parte sia della P.A. che del mondo delle imprese private.

Queste ultime in particolare temevano qualunque limite alla possibilità di raccogliere le informazioni loro necessarie e di utilizzarle secondo il proprio interesse.

Ma il non aver voluto tener conto, da parte di ogni azienda o ente pubblico, sin dal momento in cui venivano informatizzate le proprie banche dati personali, della sempre più consapevole esigenza di riservatezza da parte dei cittadini, ha comportato per gli stessi enti costi ben maggiori, per la loro riconversione, al momento dell'entrata in vigore delle norme sulla *privacy*.

Solo oggi comincia a diventare chiaro anche per le imprese che una maggiore attenzione alla sicurezza delle informazioni, ed alla corretta gestione dei dati personali utilizzati, è indispensabile per evitare successive conseguenze spiacevoli, soprattutto sotto il profilo economico di possibili risarcimento danni.

Inoltre, ma questo è un fenomeno che per il momento si manifesta soprattutto negli USA, le imprese cominciano a pensare che "più *privacy* = più affari", infatti se fra i consumatori cresce l'esigenza di tutela della propria riservatezza, fra le imprese cresce la consapevolezza che il rispetto della *privacy* può offrire l'occasione di maggiori guadagni e di una maggiore fidelizzazione dei clienti, oltre che di risparmi su eventuali risarcimenti di danni di natura sia patrimoniale che morale.

In Italia il nuovo Codice del 2003 pone il nostro paese all'avanguardia delle normative mondiali, si resta peraltro in attesa di una sua completa attuazione.

---

<sup>7</sup> Prof. G. Santaniello: relazione alla presentazione del volume "La tutela della riservatezza" del trattato di diritto amministrativo diretto dal prof. Santaniello. 22.11.00.,

L'AZIONE DEL DIPARTIMENTO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE  
A SUPPORTO DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA PER  
L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DI LISBONA

di *Ciro Esposito*\*

Il Programma nazionale di riforma, noto anche come Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione mira alla realizzazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona - crescita e occupazione - e individua un insieme di strumenti che tendono a migliorare le *performances* del nostro Paese.

Nelle pagine seguenti sono riportate le principali attività svolte dal Dipartimento innovazione e tecnologie a supporto dell'azione del Ministro per le Riforme e le innovazioni nella p.a. finalizzate a perseguire il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e del Paese, attraverso l'elaborazione di strategie, l'avviamento e attuazione di specifici programmi d'intervento, l'emanazione di norme giuridiche e di specifici provvedimenti amministrativi, il reperimento di adeguate risorse finanziarie e il monitoraggio del processo di diffusione e utilizzazione delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione (ICT), nelle aree dell'innovazione in settori strategici e del sistema produttivo.

A) Innovazione in settori strategici

- Promozione dell'innovazione tecnologica

1) Partecipazione alla piattaforma tecnologica NESSI

Le piattaforme tecnologiche sono meccanismi di collaborazione di tipo misto (pubblico e privato) che riuniscono gli *stakeholders* più importanti in settori chiave per la competitività e la crescita economica (es: biotecnologie, energia, industria aerospaziale, etc.), al fine di sviluppare una visione strategica condivisa, identificare obiettivi comuni di ricerca industriale e sociale, e soprattutto mobilitare le risorse umane e finanziarie necessarie per il loro raggiungimento.

La piattaforma tecnologica NESSI (*Networked European Software and Service Initiative*) è promossa dalle 13 maggiori aziende ICT europee (tra cui Nokia, SAP, Telecom, IBM) per un totale di oltre un milione di posti di lavoro e circa 300 miliardi di euro di fatturato.

NESSI si prefigge l'obiettivo di sviluppare un'agenda condivisa a livello europeo per la ricerca nel settore delle architetture e delle infrastrutture *software* in grado di produrre soluzioni industriali innovative, trasversali ai vari settori produttivi e in grado, alla fine, di migliorare la sicurezza e il benessere dei cittadini.

L'*open standards* e l'*open source software* sono considerati da NESSI quali elementi chiave intorno a cui sviluppare la propria azione.

NESSI contribuisce alla definizione dei contenuti del VII Programma-quadro di ricerca.

Partecipando a NESSI, il Dipartimento ha la possibilità di contribuire al dibattito europeo sulla ricerca ICT, partecipare attivamente alla definizione degli standard industriali del futuro e disporre

---

\* *Ciro Esposito* è Capo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

di una posizione agevolata per accedere (e far accedere) ai finanziamenti europei del VII Programma-quadro.

## 2) Il *software open source*

La convergenza delle tecnologie digitali e l'affermarsi di nuovi paradigmi per lo sviluppo e l'integrazione di sistemi *software* consente di prevedere un futuro molto prossimo, in cui, individui e organizzazioni sia del settore pubblico che privato, potranno disporre con continuità, e attraverso una crescente varietà di canali, di servizi personalizzati ad alto valore aggiunto, erogati da piattaforme ICT distribuite e cooperanti. La tecnologia diventerà trasparente, l'utente finale sceglierà tra i servizi disponibili in base alla qualità e al valore intrinseco dell'offerta.

In questo contesto, interoperabilità, *open standards* e *open source software* emergono come i fattori chiave su cui puntare per la creazione di un mercato realmente efficiente e dinamico, aperto anche alle piccole realtà imprenditoriali.

Il Dipartimento ha optato per un coinvolgimento diretto nel dibattito in corso in tema di *software open source*, sia al fine di poter disporre di un punto di osservazione privilegiato per meglio comprendere i processi in atto e le relative opportunità di innovazione per la pubblica amministrazione, sia per potervi contribuire attivamente presentando le esigenze peculiari della PA. La strategia si sviluppa attraverso le seguenti linee di azione: migliorare la conoscenza sul fenomeno *open source*; rendere la PA un consumatore intelligente e attento di *software open source*; promuovere il *software open source* quale strumento di collaborazione per i progetti della PA; Studiare nuovi modelli di *business* basati sul *software open source*; partecipare attivamente nel contesto europeo e internazionale.

E' stata istituita una Commissione *open source*: una commissione di esperti che possa fornire un quadro dettagliato e aggiornato delle potenzialità del fenomeno per la PA e fornire linee guida per la valutazione e integrazione di prodotti *open source* nei sistemi informativi della PA.

Il *software open source* è stato inserito o è in fase di inserimento nelle varie linee di azione del Dipartimento (in particolare per i progetti di innovazione in aree prioritarie) quale strumento per la collaborazione, la condivisione di esperienze e il riuso di soluzioni in progetti complessi della pubblica amministrazione.

Il Dipartimento è tra i *partner* del Progetto integrato europeo QUALIPSO - *A Quality Platform for Open Source Software*, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del VI Programma Quadro (IST-F&6-Call5, Contratto 034763) per circa 10 Meuro, con la finalità di innalzare la qualità dei prodotti *open source* ai livelli richiesti dagli attuali *standard* industriali dell'industria ICT.

- Piattaforma nazionale per la sanità elettronica (eHealth).

### 1) Tavolo permanente per la sanità elettronica (TSE).

Nel corso del 2007, il notevole impulso dato dal Dipartimento alle attività di coordinamento e supporto alle Regioni interessate dai progetti di Sanità elettronica ha portato alla riattivazione del Tavolo permanente per la sanità elettronica (TSE) e alla messa a punto degli strumenti di *governance* per la realizzazione del Sistema di sanità elettronica, ovvero l'insieme dei sistemi locali federati orientati alla realizzazione dei servizi socio-sanitari digitali.

Il Tavolo costituisce la sede di confronto e di consultazione tra le Regioni, le Province autonome, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella PA e il Ministero della Salute, per

l'armonizzazione delle politiche per la Sanità elettronica. Il contributo del Tavolo è finalizzato alla definizione di un quadro normativo di regole tecniche, quale presupposto per la realizzazione del sistema.

Il TSE si presenta come uno strumento di *governance* ideale per integrare l'innovazione digitale nel processo di evoluzione del sistema sanitario, coordinando, sostenendo e stimolando le potenzialità presenti nel territorio, per sviluppare un'offerta di servizi sempre più vicina alle nuove esigenze dei cittadini.

L'oggetto principale delle attività di progettazione e realizzazione degli interventi di innovazione del settore è il Fascicolo sanitario elettronico del cittadino, la cui realizzazione dipende anche dalla definizione di modelli di riferimento per i documenti sanitari elettronici e dalla riorganizzazione dei processi di supporto alla condivisione dei dati presenti in ambito sanitario.

Un altro importante obiettivo è la definizione delle regole tecniche per gli interventi di natura trasversale, abilitanti per l'erogazione di servizi sanitari in modalità elettronica (accesso e autenticazione, firma digitale, uso delle carte, referto digitale, ecc.)

Il TSE, oltre a costituire un'importante infrastruttura tecnica di raccordo tra le progettazioni regionali (sistemi in rete per i medici di medicina generale, telemedicina, CUP *on line* ecc.), realizzerà anche il raccordo tra i diversi progetti in tema di Sanità elettronica a livello nazionale, regionale e aziendale, in termini di interoperabilità e riuso, con particolare attenzione all'evoluzione dei sistemi sanitari nel contesto europeo.

## 2) Servizi in rete per i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta (MMG/PLS).

La realizzazione di un sistema integrato di comunicazione e di erogazione di servizi sanitari *on line* a supporto delle cure primarie (es. prescrizione, refertazione), per tutti i medici di medicina generale e pediatri di libera scelta che operano nel Mezzogiorno costituisce un presupposto fondamentale per la realizzazione del Fascicolo sanitario elettronico, federato e interoperabile su scala nazionale.

Il progetto è realizzato a livello locale dalle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Molise, Sardegna, Sicilia e Lazio; il Dipartimento è responsabile delle attività di coordinamento, supporto e armonizzazione delle attività progettuali svolte a livello locale (realizzazione delle specifiche funzionali e tecnologiche del Fascicolo sanitario elettronico; identificazione e armonizzazione delle componenti comuni trasversali ai diversi progetti regionali).

Il progetto interesserà circa 15.000 MMG e PLS, le ASL e Aziende Ospedaliere coinvolte dalle Regioni e relativi operatori sanitari, e persegue i seguenti obiettivi strategici:

1. migliorare l'efficienza delle cure destinate ai pazienti;
2. agevolare i processi di integrazione tra presidi, professionisti, attività sociali degli Enti locali;
3. favorire la riorganizzazione e la razionalizzazione delle strutture sanitarie sul territorio.

Le azioni di sistema da un lato e gli interventi progettuali dall'altro permettono di sviluppare in modo parallelo regole tecniche condivise e implementazioni concrete di riferimento (es. FSE), perseguendo una logica di interoperabilità nazionale del sistema di Sanità elettronica.

In una prima fase, l'attività del Dipartimento ha previsto diversi livelli di intervento. E' stata fornita assistenza alle Amministrazioni regionali per la predisposizione delle schede tecniche progettuali da inserire in Accordi di programma-quadro (APQ). Sono stati stipulati APQ con le Regioni coinvolte. E' stata fornita assistenza per la stesura dei capitolati tecnici regionali. Sono stati definiti a livello centrale, quale supporto alla progettazione regionale e punto di partenza per la progettazione condivisa, le specifiche funzionali di dettaglio dei processi sanitari erogati dal sistema

e il *data set* minimo. E' stata completata la definizione dei requisiti funzionali e architetture del Fascicolo sanitario elettronico (Linee guida per lo *standard* tecnologico relative alla componente IBIS a livello regionale): il documento è stato riconosciuto dalle Regioni di riferimento per l'intero progetto.

A partire dall'inizio del 2007, secondo accordi con il gruppo di lavoro interregionale, è stata avviata un'intensa attività di "progettazione condivisa", per la definizione dei requisiti tecnici e funzionali di dettaglio delle componenti di progetto comuni a livello regionale (es.: SPCCoop *compliance*, requisiti di sicurezza, interfacce con sistemi *legacy*, etc.).

L'azione del Dipartimento mira a incentivare le regioni che si trovano in stato più avanzato (Sardegna, Puglia e, in tempi recenti, anche l'Abruzzo) a contribuire maggiormente allo sviluppo delle regole di interoperabilità e delle linee-guida di interesse comune; rilevante è anche l'intervento sulle Regioni in ritardo, per supportarle nella risoluzione dei problemi tecnici e tentare di allinearle al cronoprogramma generale.

Sono state anche avviate attività di sensibilizzazione delle associazioni di categoria degli utenti interessati al progetto, con la partecipazione della Federazione dei medici di medicina generale (FIMMG) agli incontri per la progettazione condivisa e il recepimento dei modelli di *patient's summary* da essa suggeriti. E' stata avviata un'attività di diffusione dei primi risultati del progetto e di confronto relativamente alle soluzioni realizzative ipotizzate per RMMG con alcune Regioni, nel cui territorio sono state avviate sperimentazioni di modelli analoghi di cooperazione fra operatori del settore sanitario.

3) Carta operatore sanitario (COS) – Diffusione firma digitale per la digitalizzazione dei processi e dei documenti sanitari.

Il progetto è di supporto al processo di diffusione della firma digitale tra gli operatori sanitari e coinvolge gli operatori sanitari delle Regioni: Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Sicilia, Lazio e della Provincia Autonoma di Trento. All'elenco si è aggiunta recentemente la Toscana.

Il progetto prevede l'acquisto e la distribuzione di CNS con firma digitale agli operatori sanitari (anche attraverso gara quadro CNIPA); la definizione delle linee guida tecniche sulla sicurezza; la progettazione, realizzazione e integrazione dei servizi digitali (anagrafiche, refertazione, prescrizione, etc.) con i servizi di firma digitale, il monitoraggio dell'attuazione del progetto.

In una prima fase, il Dipartimento ha svolto un'attività di promozione del progetto, raccogliendo le candidature dei progetti delle Amministrazioni regionali, fornendo supporto all'analisi e all'istruttoria tecnica dei diversi progetti, per giungere alla stipula di convenzioni con le Regioni candidate a partecipare.

Le principali opportunità offerte dal progetto riguardano le attività di emissione di specifiche tecniche nell'ambito della sicurezza nel Sistema sanità elettronica e la verifica degli ambiti di applicabilità di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale, nonché la coerenza con la normativa vigente sulla *privacy*.

Il progetto dà la possibilità di spingere sulla diffusione di *standard* di interoperabilità e di soluzioni condivise, continuando a operare per l'integrazione dell'iniziativa con altri progetti curati dal Dipartimento (prenotazione *on line*, telemedicina, applicazioni firma digitale, strumenti di autenticazione del paziente-operatore).

#### 4) Progetto pilota Centro unico di prenotazione *on line*.

L'intervento prevede la progettazione e realizzazione di sistemi di prenotazione *on line* (CUP *on line*) applicabili a livello locale e interoperabili a livello interregionale, per favorire e facilitare l'accessibilità del cittadino alle strutture erogatrici di prestazioni e diminuire i tempi d'attesa.

Il progetto è realizzato a livello locale dalle Regioni Umbria (capofila del progetto), Veneto, Marche, Emilia Romagna e la Provincia autonoma di Trento; il Dipartimento è responsabile delle attività di coordinamento, supporto e armonizzazione delle attività progettuali svolte a livello locale.

E' prevista un'attività di progettazione condivisa dell'architettura di riferimento per la realizzazione di CUP in ambito aziendale, territoriale, regionale e inter-regionale e dei sistemi di monitoraggio dei tempi d'attesa. La modalità realizzativa adottata prevede che ogni Regione curi lo sviluppo di una componente del sistema, e la realizzazione di un'implementazione pilota a livello locale, di cui ogni Regione è responsabile.

Le azioni di sistema da un lato e gli interventi progettuali dall'altro permettono di sviluppare parallelamente regole tecniche condivise (es. modelli di interoperabilità di sistemi di prenotazione locali) e implementazioni concrete di riferimento, in una logica di interoperabilità nazionale del sistema di sanità elettronica:

- è stato fornito supporto alle Regioni per le attività di istruttoria tecnica del progetto e sono state definite le linee guida architettoniche;
- è stato emanato il decreto ministeriale per l'assegnazione dei fondi alle Regioni;
- il 15 marzo 2006 sono state stipulate dal Dipartimento, per il cofinanziamento del progetto, apposite convenzioni con le regioni Umbria, Veneto, Marche, Emilia Romagna e con la provincia autonoma di Trento;
- è stato fornito supporto tecnico alle Regioni per l'istruttoria del progetto, per la verifica dell'architettura proposta e delle componenti applicative;
- sono state sviluppate azioni di coordinamento con il progetto "Mattoni - tempi d'attesa" del Ministero della salute.

#### 5) Telemedicina specializzata: la rete di telepatologia oncologica.

L'intervento intende realizzare una rete di telepatologia oncologica in ambito nazionale, mediante l'integrazione dei principali Centri di anatomia patologica e oncologici delle regioni Sardegna e Calabria con i Centri di eccellenza nazionali (IRCCS) quali il CRO di Aviano e l'INT di Milano.

Il progetto concorre a elevare e armonizzare il livello della ricerca italiana sul cancro, in linea con i programmi europei, e prevede pertanto la progettazione, la realizzazione e l'avviamento di un sistema integrato di comunicazione tra operatori oncologici in grado di erogare, attraverso infrastrutture di larga banda, servizi di telepatologia, teleconsulto e di formazione continua in medicina.

Il Dipartimento ha dato assistenza alle Amministrazioni regionali per la predisposizione delle schede tecniche progettuali degli Accordi di programma-quadro, stipulati con le regioni Sardegna e Calabria; è stata inoltre fornita assistenza per la stesura dei capitolati tecnici regionali e nella fase di progettazione esecutiva dell'intervento.

Nella regione Sardegna il progetto è già in fase di realizzazione e si prevede, a breve, un rilascio dei primi servizi; la regione Calabria è in fase di progettazione esecutiva (progetto RESTO).

Le soluzioni sviluppate in ambito regionale offrono buone potenzialità per una diffusione a livello nazionale. Tra le principali opportunità offerte dal progetto rilevano:

- a) la riduzione del fenomeno della migrazione sanitaria e quindi delle spese complessive di gestione in ambito regionale;
- b) il consolidamento e lo sviluppo delle eccellenze territoriali, tramite l'aggregazione delle *community* socio sanitarie regionali, nazionali e internazionali.
- c) l'omogeneità dell'assistenza ai malati di tumore e il miglioramento del servizio di cura dei pazienti oncologici.

#### 6) Teleformazione banda larga (*eHealth*).

Il progetto, che coinvolge le regioni Abruzzo, Molise e Basilicata, mira alla realizzazione di servizi di teleformazione che favoriscano il processo di sviluppo professionale degli operatori sanitari e di servizi di teleconsulto, ovvero *second opinion*, per la discussione cooperativa dei casi clinici e la condivisione delle conoscenze sanitarie.

Il progetto prevede la definizione di un modello di gestione per una conduzione organica e sistemica finalizzata e al coordinamento e raccordo con i diversi attori, istituzionali e non; l'armonizzazione dei servizi di telemedicina specializzata (teleconsulto, *second opinion*) con le regole tecniche di sanità elettronica, e in particolare con quanto definito o in corso di definizione per il Fascicolo sanitario elettronico (FSE); la definizione di contenuti formativi coerenti con gli standard e le linee-guida CNIPA, finalizzandoli al progetto Servizi in rete per i medici di medicina generale.

L'intervento intende realizzare un ulteriore ambito di armonizzazione di specifiche tecniche in ambito nazionale per lo sviluppo di un " Sistema della sanità elettronica nazionale", con l'intento di favorire la diffusione e l'utilizzo dei servizi socio sanitari informatizzati da parte degli operatori anche attraverso strumenti di formazione *on line*.

Il Dipartimento ha dato assistenza alle Amministrazioni regionali per la predisposizione delle schede tecniche progettuali degli Accordi di programma-quadro, stipulati con la Regioni coinvolte nel progetto, che offre l'opportunità di effettuare un intervento di vasta scala per la coerenza dei servizi realizzati o in fase di realizzazione nei singoli contesti regionali, lo sviluppo di contenuti digitali orientati alla formazione nell'ambiente sanitario per quanto attiene alla tematica della sanità elettronica, la realizzazione di piani di formazione generalizzati per gli operatori sanitari.

#### 7) Programma europeo *CIP Large Scale Pilot eHealth*.

A partire dai primi risultati del progetto Sistemi in rete per i medici di medicina generale, e dalle esperienze regionali maturate nell'ambito della sanità elettronica, fino all'inizio del 2007 il Dipartimento ha avviato una serie di attività preliminari alla partecipazione italiana al *Large Scale Pilot eHealth*, finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma per l'innovazione e la competitività (*Competitiveness and Innovation Programme, ICT Policy Support Programme*) per l'anno 2007.

La Commissione europea ha lanciato una *call for proposal* nel mese di maggio 2007, che prevede la realizzazione di un pilota per l'interoperabilità fra Stati membri, con l'obiettivo specifico di sperimentare l'interoperabilità in ambito sanitario e di implementare modelli condivisi di *patient's summary* e di *e-prescription*, a supporto della continuità delle cure per il cittadino in mobilità negli Stati europei.

La regione Lombardia è stata delegata a rappresentare l'Italia, per partecipare all'attività istruttoria del progetto e agli incontri con gli Stati che si sono costituiti in consorzio e che hanno predisposto la proposta progettuale.

In risposta alla *call* è stato presentato a ottobre 2007 il progetto “SOS – *Smart Open Services*”, che, qualora approvato dalla Commissione, verrà realizzato nell’arco di 36 mesi da un consorzio formato da dodici Stati membri, fra cui l’Italia. Il progetto è ancora in fase di negoziazione presso la Commissione.

Parallelamente, il Dipartimento ha raccolto manifestazioni di interesse da parte delle Regioni a partecipare al progetto, e ha avviato una serie di incontri con le stesse a partire dal mese di novembre 2007, con l’obiettivo di garantire un coordinamento a livello nazionale del progetto e di costituire un *ad hoc committee* composto dalle Regioni interessate, nonché dal Dipartimento e dal Ministero della salute con funzioni di coordinamento.

L’*ad hoc committee* procederà alla definizione di un progetto di interoperabilità interregionale mutuando a livello nazionale la struttura e le finalità del progetto europeo, in modo da potervi contribuire al meglio riutilizzandone i risultati. Si ipotizza che la sua costituzione sarà formalizzata entro il prossimo mese di marzo.

8) Programma europeo *CIP Large Scale Pilot EID* – Verso il riconoscimento elettronico dell’identità a livello europeo.

Tra i progetti pilota per l’*e-government* inseriti nel programma europeo *CIP Large Scale Pilot Type “A”*, il progetto STORK (*Secure identTity acrOss borDers acKnowledges*) riguarda l’implementazione di un sistema interoperabile per il riconoscimento dell’identità elettronica e l’autenticazione, che renderà possibile agli uomini d’affari, ai cittadini, agli impiegati governativi di utilizzare il proprio documento d’identità elettronica in ogni Stato membro.

Il coordinamento del progetto è stato affidato a Cap Gemini. Si prevede l’articolazione di vari *step* progettuali: effettuare una ricognizione dei sistemi di identificazione elettronica nei diversi stati membri, classificarli secondo livelli di “sostanziosità”, identificarne gli aspetti/vincoli normativi e legali. I sistemi di identificazione verranno incrociati rispetto ai requisiti normativi; si dovranno analizzare tecnologie connesse con l’identificazione elettronica. La realizzazione di applicazioni basate sull’utilizzo *cross-border* dell’identificazione elettronica indagheranno sulle possibili applicazioni per il cittadino (iscrizioni universitarie *cross-border*, identificazione elettronica nei sistemi di tassazione, recupero elettronico dei benefici sociali), cooperazione interamministrativa (A2A) in particolare per applicazioni a livello intracomunitario, applicazioni per il settore industriale (settore bancario, turistico ecc.).

- Università

- 1) ICT @university

Prevede una serie di iniziative integrate tese a:

1. Sostenere la diffusione di servizi amministrativi innovativi, favorendo la realizzazione di infrastrutture abilitanti, materiali e immateriali.

In tale contesto si colloca il protocollo d’intesa con la Fondazione CRUI (Conferenza dei rettori delle Università italiane) per la promozione della diffusione e dell’impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nel mondo accademico e la Convenzione con la Fondazione CRUI per la realizzazione di un’indagine conoscitiva sullo stato dell’infrastruttura *wifi* nelle Università italiane.

Si prevede inoltre di lanciare un bando di selezione per il cofinanziamento di proposte progettuali presentate da Università per la realizzazione, estensione o completamento di reti *wifi* nei *campus* universitari e servizi *on line* associati disponibili agli studenti

2. Promuovere prassi didattiche innovative basate sulle nuove tecnologie per incrementare l'efficacia e l'accessibilità dei sistemi di istruzione e favorire la cooperazione a livello nazionale e internazionale, caratterizzate da elevata innovatività, replicabilità e sostenibilità.  
In questo contesto si pongono interventi volti a favorire la creazione di *campus* virtuali (es. fruibilità delle lezioni a distanza, ecc)
3. Favorire l'accesso alla cultura e la mobilità degli studenti.  
E' stato siglato in data 19.12.2007 il protocollo d'intesa tra il DIT, il Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive, il Ministero dell'università e della ricerca e ABI (Associazione Bancaria Italiana) per la realizzazione del progetto "Diamoglicredito" teso alla concessione di finanziamenti bancari in favore di studenti universitari coperti dalla garanzia rilasciata da un Fondo di garanzia costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il pagamento di specifiche tipologie di spese, tra le quali quelle per l'acquisto di PC portatili.
4. Favorire diffusione di competenze nei settori del *software open source* e dei contenuti digitali, anche mediante l'offerta di borse di studio per partecipare a progetti OSS reali
5. Stimolare e sostenere l'imprenditoria giovanile per le nuove tecnologie, anche nell'ottica di valorizzare altre misure di incentivazione curate attualmente dal Dipartimento quali il Fondo di garanzia per le PMI e il Fondo per il capitale di rischio, nonché altre misure disponibili a livello regionale

- Scuola

- 1) Innovascuola - ICT e contenuti digitali per la scuola

Il progetto Innovascuola nasce dall'esperienza, in via di conclusione nel corrente anno scolastico, del progetto DI.GI.scuola il cui obiettivo si propone di sviluppare contenuti digitali a supporto della didattica e di introdurre le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nel processo formativo e di apprendimento, sostituendo il consueto paradigma "*Learn ICT*" con il nuovo "*ICT to learn*".

Il progetto ha coinvolto 560 scuole, 3300 docenti delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Per la sua realizzazione è stato stipulato un apposito "Protocollo di intesa per lo sviluppo di servizi avanzati nelle scuole delle Regioni del Sud" tra il Ministro per le riforme e innovazioni della pubblica amministrazione e il Ministro per la pubblica istruzione.

A seguito del Protocollo di intesa, è stato stipulato il 15 settembre 2006 un "Accordo per lo sviluppo di servizi avanzati nelle scuole delle Regioni del Sud" tra il Dipartimento e la Direzione Generale dei sistemi informativi del Ministero della pubblica istruzione.

Pertanto, sulla base delle esperienze maturate, è possibile ora operare un salto di qualità offrendo un'iniziativa di più ampia portata, aperta a un numero crescente di scuole (sia in termini geografici che di livello di istruzione), capace di stimolare, con maggiore efficacia, il mercato dei contenuti digitali (fornendo la possibilità alle scuole, università e docenti di rendere disponibili i propri prodotti; spingendo i fornitori tradizionali verso livelli di qualità più elevati) e in grado di superare il livello della sperimentazione e divenire una realtà della scuola italiana. E' in quest'ottica che si pone il progetto Innovascuola.

Obiettivo del progetto è utilizzare le opportunità offerte dalle ICT alla didattica per trasformare la scuola in una grande piattaforma per l'apprendimento, la partecipazione e l'inclusione sociale: una scuola aperta verso la società, non solo in modalità digitale.

Tra i punti caratterizzanti della nuova iniziativa:

1. Assicurare la disponibilità a livello nazionale di un ambiente di apprendimento (piattaforma tecnologica InnoVaScuola) per la fruizione e la creazione di contenuti digitali per la didattica.

E' stato stipulato un contratto con la società Telecom - *Engineering* per la fornitura di servizi per la gestione operativa del sito *web* e portale dell'iniziativa InnoVaScuola nell'ambito del contratto-quadro n.4/2007 per l'affidamento della progettazione, realizzazione e gestione di servizi di siti *web* e conduzione sistemi del Sistema Pubblico di Connettività, per la durata di 3 anni.

La nuova piattaforma dovrà essere arricchita con le nuove funzionalità la cui necessità è emersa nel corso della sperimentazione e in particolare con:

- la capacità di contenere non solo contenuti digitali a pagamento ma anche contenuti digitali gratuiti (comunque protetti in termini di diritti d'autore), al fine di ampliare al massimo l'offerta verso le scuole, aumentare l'azione di stimolo verso il mercato, sia in termini quantitativi che qualitativi;
  - la possibilità di operare acquisti on line tramite POS/carte di credito, al fine di permettere di acquistare alle scuole (e/o privati).
2. Sviluppare iniziative di formazione dei docenti per l'impiego della piattaforma e dei suoi strumenti, nonché per la creazione di contenuti didattici digitali, anche mediante la stipula di protocolli di intesa e accordi con soggetti pubblici e privati
3. Stimolare la diffusione e l'utilizzo di contenuti digitali. Ciò sarà realizzabile mediante la messa a disposizione attraverso la piattaforma di contenuti didattici digitali di altri gestori (Ministero dei beni culturali, RAI, ecc) nonché di materiali già realizzati da soggetti istituzionali (es. MPI), nell'ambito di progetti realizzati con finanziamenti del Dipartimento. Inoltre, in questo contesto, si inseriranno azioni volte allo sviluppo di laboratori virtuali e sperimentazioni di strumenti di tipo collaborativo e a supporto di campagne informative.
4. Favorire diffusione e adozione dell'ambiente di apprendimento, anche migliorando la dotazione tecnologica delle scuole, mediante il coinvolgimento diretto e stimolando politiche e progettualità locali.

In questo contesto si inseriscono anche iniziative volte a diffondere su ampia scala le soluzioni di accessibilità già sviluppate dall'iniziativa *e-inclusion*, conclusasi nel mese di dicembre 2007 e che ha visto il coinvolgimento di 108 scuole.

5. Promuovere una scuola più "aperta":

a) aprendo la scuola al territorio, attraverso la creazione di luoghi di aggregazione e inclusione sociale.

L'obiettivo è quello di utilizzare la scuola come punto di incontro su territorio sviluppando laboratori, corsi e contenuti digitali a supporto di iniziative di inclusione sociale, facilmente replicabili sul territorio, mediante il coinvolgimento di scuole, università, organizzazioni *no-profit*, enti locali.

E' stata stipulata il 21.12.2007 la convenzione tra il DIT, il Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive e la regione Toscana per la realizzazione del progetto "Format@zione - I territori del linguaggio" con l'obiettivo di rendere disponibili ai giovani servizi e momenti di incontro e formazione che, attraverso la musica e la multimedialità, facilitino la sperimentazione della condivisione interdisciplinare delle esperienze linguistiche delle arti;

b) favorendo la connettività da casa per rendere agevole l'uso della piattaforma mediante l'attivazione di tavoli di lavoro con i fornitori di connettività e con produttori di *hw* e di *sw* per acquisizioni a favore di docenti e famiglie con studenti;

c) introducendo sulla piattaforma strumenti di *e-democracy* per il coinvolgimento degli studenti nella vita democratica della scuola.

6. Sviluppare azioni di comunicazione e sensibilizzazione rivolte a favorire la conoscenza delle opportunità del progetto InnoVaScuola nonché le potenziali offerte dalle ICT nel processo di insegnamento/apprendimento.

## B) Innovazione del sistema produttivo

- Piani regionali per rafforzare la competitività dell'industria locale

### 1) Distretti digitali nel Mezzogiorno per l'agroalimentare

L'intervento prevede la realizzazione di un modello per la diffusione di meccanismi di integrazione digitale e innovazione tecnologica nei distretti dell'agroalimentare con l'obiettivo di facilitare l'accesso delle imprese distrettuali del settore ai sistemi d'integrazione digitale, creare una rete tra i distretti per la promozione e la diffusione di *best practices* di carattere gestionale e tecnologico e progettare, realizzare e avviare dei centri di servizi a supporto della filiera agroalimentare.

L'intervento opera su due linee di azione coordinate: da una parte il Dipartimento sviluppa le attività di sistema a regia centrale per la creazione di una rete di centri di servizio con lo scopo di promuovere la ricerca e l'innovazione nel settore; per la definizione di regole informatiche e *standard* documentali per l'integrazione digitale della filiera produttiva; per la realizzazione di azioni di comunicazione, diffusione e sensibilizzazione nell'uso degli *standard* e delle tecnologie applicabili al settore e assicura, inoltre, assistenza tecnica alle Regioni e il coordinamento nelle fasi di attuazione regionale; dall'altra, le regioni Puglia e Campania sviluppano la progettazione, la realizzazione e l'avvio di centri di servizi a supporto della filiera agroalimentare.

Il progetto è in corso di svolgimento: a seguito degli incontri avvenuti il piano delle azioni centrali di sistema inizialmente previste è in fase di revisione, al fine di determinare tematiche e priorità di comune interesse tra Regioni e DIT, con particolare orientamento sulla tracciabilità. A tal fine, si è concordato con le Regioni che sia condotta a livello centrale un'attività di ricognizione, analisi e coordinamento con altre iniziative nel settore che possa condurre all'individuazione e elaborazione di possibili *standard*, regole e soluzioni tecniche di interesse per la filiera agroalimentare.

### 2) Distretti digitali nel Mezzogiorno per il tessile

L'intervento prevede la realizzazione di un modello per la diffusione di meccanismi di integrazione digitale e innovazione tecnologica nei distretti Tessile e Abbigliamento con l'obiettivo di facilitare l'accesso delle imprese distrettuali del settore tessile abbigliamento ai sistemi d'integrazione digitale; di creare una rete tra i distretti per la promozione e la diffusione di *best practices* di carattere gestionale e tecnologico trasversali ai differenti distretti tessili presenti nell'Italia meridionale; di valorizzare i centri-servizi esistenti nelle aree distrettuali e, dove assenti, creazione di strutture di servizio *ex novo* attraverso cui fornire alle imprese servizi di supporto negli ambiti dell'innovazione di processo e prodotto.

L'intervento opera su due linee di azione coordinate: da una parte il DIT sviluppa le attività di sistema che interessano tutto il settore Tessile-Abbigliamento, coordinando anche la costituzione di un gruppo di lavoro centrale con Enti di ricerca e Associazioni di categoria per la definizione e la promozione delle regole di integrazione digitale nella filiera del Tessile-Abbigliamento, i cui risultati saranno applicati a livello regionale e quindi diffusi a livello nazionale; dall'altra le Regioni attuatrici, Puglia e Campania, sviluppano servizi alle imprese secondo il proprio contesto normativo e territoriale, attraverso la costituzione/valorizzazione a livello locale di Centri servizi distrettuali (CSD).

Le attività di sistema e regionali si stanno svolgendo regolarmente. Sono in fase di attuazione interventi finalizzati a garantire visibilità del progetto a livello europeo, attraverso la partecipazione a progetti banditi dalla *DG Enterprise* della Commissione europea e a livello nazionale, attraverso la realizzazione di *workshop* in grado di riunire esperti del settore. Sono infine in fase avanzata di

progettazione interventi finalizzati a garantire l'interoperabilità dei Centri di servizio realizzati a livello regionale e una maggiore adesione delle PMI del territorio attraverso la disponibilità di strumenti *open source*.

### 3) ICT per eccellenza dei territori

Il Programma destina risorse allo sviluppo di progettualità e azioni rivolte a favorire l'emergere di territori di eccellenza nelle singole realtà regionali attraverso la valorizzazione di aree a forte potenzialità grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il programma è articolato nelle seguenti linee di intervento ad attuazione regionale:

- promozione dell'innovazione digitale attraverso l'incentivazione alle imprese;
- sviluppo di servizi di *e-gov*, attraverso il riuso di soluzioni già sperimentate per le imprese;
- sviluppo del capitale umano, attraverso il finanziamento di programmi specialistici di formazione;
- diffusione della larga banda, attraverso la realizzazione di infrastruttura a larga banda nei distretti industriali non raggiunti dal servizio.

Le regioni interessate sono Sardegna, Campania, Sicilia, Calabria, Abruzzo, Molise, Puglia, e Basilicata

Tra le azioni svolte dal Dipartimento vi sono coordinamento, assistenza tecnica alle Regioni e monitoraggio e diffusione dei risultati.

- Azioni per facilitare l'innovazione di processo e di prodotto (PMI)

#### 1) Fondo per la partecipazione al capitale di rischio di PMI innovative

La misura ha l'obiettivo di favorire la partecipazione al capitale di rischio nelle PMI e *start up* innovative nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno, inclusi Abruzzo e Molise, a fronte di programmi d'investimento volti a introdurre innovazioni di processo o di prodotto con tecnologie digitali da parte di società di gestione del risparmio (SGR) con regolamento approvato dalla Banca d'Italia e selezionate tramite procedura a evidenza pubblica.

Il bando per l'individuazione delle SGR e dei fondi mobiliari chiusi in cui effettuare gli investimenti è stato pubblicato su GURI il 1 agosto 2007. I termini di presentazione delle domande sono scaduti il 21 dicembre 2007 e il Comitato di pilotaggio e controllo è stato costituito in data 22 gennaio 2008. La Commissione europea ha autorizzato l'estensione dell'aiuto fino al 31 dicembre 2008.

L'intervento del Dipartimento in ogni singolo fondo mobiliare chiuso non può essere superiore al 50% del totale del patrimonio complessivo del fondo in cui è realizzato l'investimento, ovvero a una percentuale inferiore ove previsto dal regolamento di gestione. Nel caso di acquisto di quote di un comparto, il suddetto limite è determinato nella misura del 33%.

Alla scadenza del fondo, o comunque al momento della sua liquidazione o nel caso di disinvestimenti parziali, il capitale è ripartito proporzionalmente alle sottoscrizioni del Dipartimento e degli altri sottoscrittori; il tasso di rendimento riconosciuto al Dipartimento non può comunque superare l'Euribor rilevato alla data della sottoscrizione delle quote maggiorato di 2 punti percentuali per ciascun anno di durata dell'investimento.

## 2) Programma di formazione all'innovazione per gli imprenditori

L'intervento è volto al sostegno di azioni dirette ad aumentare la cultura dell'innovazione negli imprenditori e i *manager* delle PMI attraverso il cofinanziamento al 50% di progetti presentati dalle associazioni di categoria per la sensibilizzazione, la formazione e l'animazione di imprenditori e personale con responsabilità di gestione. I progetti sono finalizzati a favorire strategie di crescita e innovazione aziendale, avvalendosi del contributo di esperti nazionali e internazionali e utilizzando strumenti di comunicazione, lavoro di gruppo ed apprendimento basati su tecnologie digitali.

Il bando è già stato aggiudicato a Confindustria, Confcommercio e Confesercenti per un valore complessivo pari a 3 Meuro. I progetti stanno procedendo regolarmente e secondo quanto previsto è stato realizzato il 60% delle attività formative.

## 3) Fondo di garanzia per le PMI

Dal 1999 è operativo il Fondo di garanzia per le PMI di cui alla legge 662/96, il cui Gestore è MCC S.p.A. Nell'ambito del suddetto Fondo, nel settembre 2004 è stata avviata dal Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, l'operatività della Sezione speciale "Tecnologie digitali" (Decreto ministeriale del 15 giugno 2004).

La misura ha l'obiettivo di favorire l'accesso al credito alle piccole e medie imprese che intendano effettuare programmi di investimento di durata non inferiore a 36 mesi e non superiore a 10 anni finalizzati a innovazioni, attraverso applicazioni tecnologiche digitali, di prodotti, di servizi e di processi aziendali (organizzazione, ideazione, produzione, commercializzazione, logistica, distribuzione).

Lo strumento stenta a decollare: alla data del 19/6/2007, risultavano ammesse solo 128 operazioni, a fronte di finanziamenti concessi per circa 17 milioni di euro e un impegno del fondo di circa 1 Meuro (a fronte dei 100 Meuro disponibili). La prevalenza delle operazioni riguarda imprese del Nord Italia (77,3%).

Con l'intento di rendere lo strumento più efficace e adeguato alle esigenze delle imprese, è stata meglio definita la gamma delle spese ammissibili, prevedendo l'incentivazione di ogni investimento finalizzato all'innovazione tecnologica. Diventano dunque agevolabili tutti gli investimenti in tecnologie digitali volti all'innovazione di prodotti, servizi e processi aziendali, anche con riferimento alla partecipazione a distretti o filiere. Sono compresi macchinari e impianti ad alto contenuto di tecnologie digitali, ma anche servizi di consulenza, servizi per la realizzazione di applicazioni informatiche e servizi di formazione all'innovazione per il personale. Al contempo, è stata rimossa la quota minima prevista per gli investimenti immateriali (prima pari al 50% sul totale del progetto).

Oltre a rispondere alle reali esigenze delle imprese, la previsione di ulteriori spese ammissibili alla Sezione rappresenta anche l'occasione per coordinare la garanzia pubblica con le agevolazioni decentrate alle Regioni (tra cui, in primo luogo, le agevolazioni *ex legibus* 1329/65 e 598/94 a favore delle imprese che investono in tecnologie digitali). Infatti, la possibilità di una combinazione - attraverso lo studio di pacchetti integrati di agevolazione - della garanzia con altri incentivi nella forma di contributi, in conto interessi, potrebbe rivelarsi molto vantaggiosa per le imprese.

In tale contesto, il sistema banche/confidi potrà realizzare prodotti finanziari *ad-hoc* per le imprese, eventualmente differenziati per tipologia di investimento e/o per tipologia di imprese (imprese fondate da giovani o imprese in fase di *start up*).

#### 4) Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica

L'intervento, rivolto alle imprese, intende favorire la nascita di poli tecnologici e stimolare l'innovazione di processo e di prodotto, con il fine ultimo di sostenere lo sviluppo dell'innovazione digitale e favorire il miglioramento della competitività delle imprese.

Lo strumento d'attuazione è la legge 46/82. La misura agevolativa prevede il 10% di finanziamento pubblico a fondo perduto, 91% di finanziamento pubblico a credito agevolato attraverso la cassa depositi e prestiti, il 9% di credito bancario. Prevede due parti:

##### parte 1 - Sviluppo poli ad alto contenuto tecnologico

La misura ha l'obiettivo di favorire, nell'ambito di poli tecnologici programmi di investimento, di ammontare compreso fra i 10 e i 24,5 milioni di euro e durata complessiva fra i 18 e 48 mesi, che dovranno essere finalizzati all'introduzione di innovazioni radicali di prodotto. Le tecnologie digitali dovranno essere parte caratterizzante delle suddette innovazioni. Soggetti beneficiari sono raggruppamenti (poli tecnologici) costituiti da grandi imprese, piccole e medie imprese partner di filiera (indotto) e relativi centri di ricerca privati (possono essere comprese nel raggruppamento anche Università e Centri di ricerca pubblici).

Per il bando per la promozione dei poli ad alto contenuto tecnologico, pari a 360 milioni di euro, sono pervenute 72 proposte progettuali da raggruppamenti di grandi imprese e PMI dell'*High Tech* in Italia per un ammontare di 1,155 milioni di euro di cui 435 milioni di euro sulle aree sottoutilizzate. E' stata effettuata una preselezione di 36 poli tecnologici nei settori Telecomunicazioni, Aerospazio, Componentistica elettronica, Trasporti;

##### parte 2 – Sviluppo distretti digitali

La misura ha l'obiettivo di finanziare programmi di innovazione di processi aziendali strategici mediante l'uso di applicazioni informatiche volti al rafforzamento dei rapporti di aggregazione dei distretti e nelle filiere produttive. I progetti, di ammontare compreso tra 1,5 e 10 milioni di euro e durata non inferiore a 18 mesi e non superiore a 36, dovranno essere finalizzati all'introduzione di innovazioni di processo nelle fasi di ideazione, approvvigionamento, produzione, distribuzione e commercializzazione.

Con decreto interministeriale DIT e MAP del 29 luglio 2005 è stata aperta la presentazione di domande per costituire distretti e filiere digitali per uno stanziamento di 270 milioni di euro. La graduatoria è stata approvata il 20 dicembre 2006.

I. Il pubblico impiego “privatizzato”.

Una delle riforme più importanti attuate dal legislatore italiano negli anni '90 è costituita dalla “privatizzazione” del pubblico impiego.

Fin dal 1993, infatti, con il decreto legislativo n. 29/1993, ora decreto legislativo n. 165/2001, il personale delle pubbliche amministrazioni - ad eccezione di alcune categorie quali le forze dell'ordine e le forze armate, la carriera diplomatica e prefettizia, gli avvocati e i procuratori dello Stato, la magistratura, i docenti universitari (v. p. II) - è stato “contrattualizzato”. Questo significa che il rapporto di lavoro pubblico è disciplinato dalle stesse norme valide per il settore privato: il contratto collettivo di lavoro, il Codice civile, lo Statuto dei lavoratori, la legislazione sul lavoro nell'impresa.

a) Le regole dell'Accordo del luglio 1993

Come nel settore privato, i contratti collettivi di lavoro nel pubblico impiego, hanno durata quadriennale per la parte normativa e biennale per quella retributiva, ed assumono come parametro di incremento della retribuzione il tasso di inflazione programmato; ad ogni rinnovo contrattuale biennale, inoltre, viene recuperata la eventuale differenza fra l'inflazione realmente verificatasi nel biennio precedente e quella programmata.

Queste regole sono contenute nell'Accordo del luglio 1993, sottoscritto da Governo e Organizzazioni Sindacali, che tuttora costituisce il documento fondamentale per la politica dei redditi e per la salvaguardia delle retribuzioni dei dipendenti pubblici e privati.

Da tempo si avverte l'esigenza di riconsiderare le regole del predetto Accordo al fine di “aggiornarlo” e di renderlo più aderente al mutato contesto. In particolare, il dibattito riguarda la durata del periodo contrattuale, che si vorrebbe elevare da due a tre anni; altro punto nodale del dibattito riguarda il rapporto tra i due livelli della contrattazione collettiva: quella nazionale, che si vorrebbe più snella, e quella in sede decentrata, che si vorrebbe ancora più orientata alla produttività aziendale.

La contrattazione collettiva nazionale si svolge per settori o comparti di contrattazione, che riguardano i dipendenti non dirigenti; ovvero per aree di contrattazione, che riguardano i dirigenti.

Sotto il profilo finanziario, la contrattazione per il personale delle amministrazioni statali, costituite essenzialmente dai ministeri e dal settore scolastico, viene finanziata dalle risorse definite dalla legge finanziaria. Per le amministrazioni diverse dallo Stato – costituite essenzialmente dagli enti pubblici non economici (cd. parastato), dalla sanità, dalle Regioni e dagli enti locali, dalla Ricerca e dalle Università – la spesa, pur rimanendo a carico dei rispettivi bilanci, è vincolata alle percentuali di incremento indicate dalla stessa legge finanziaria per i rinnovi contrattuali del settore Stato.

---

\* Eugenio Gallozzi è direttore dell'Ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni

La contrattazione integrativa interessa ogni singola Amministrazione ed è finalizzata sia ad articolare su base locale i contenuti del contratto nazionale sia a contrattare la parte accessoria del salario, distribuendo fra i dipendenti interessati la quota di retribuzione cosiddetta di produttività.

La contrattazione integrativa assume un ruolo importantissimo per la definizione, individuazione e distribuzione delle risorse destinate alla produttività e, a tali fini, può utilizzare - sempre nei limiti individuati dal contratto collettivo nazionale - anche risorse aggiuntive rispetto a quelle globalmente individuate nella legge finanziaria (ma di solito è la stessa legge finanziaria che vincola i criteri ed i limiti dell'incremento anche per le amministrazioni del settore pubblico).

#### b) I soggetti e le procedure della contrattazione

L'esistenza di una pluralità di sindacati nel pubblico impiego, espressione della libertà sindacale sancita dalla Carta costituzionale italiana, ha imposto l'esigenza di una loro selezione e, quindi, dell'accertamento di quelli "rappresentativi". Soltanto a questi ultimi spetta la legittimazione alle trattative negoziali per la sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro.

In sostituzione dell'originario criterio della "maggiore rappresentatività", privo di un carattere di oggettività, il legislatore italiano ha stabilito criteri di misurazione matematica della rappresentatività: sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che, nel comparto o nell'area, abbiano una rappresentatività non inferiore al 5%, da calcolare in base alla media fra il dato associativo (che deriva dal calcolo delle deleghe rilasciate dai lavoratori per la ritenuta del contributo sindacale - e il dato elettorale - che deriva dal calcolo delle percentuali di voto nelle elezioni delle rappresentanze del personale che si svolgono a livello di amministrazione).

Sono ammesse alla contrattazione collettiva anche le confederazioni sindacali alle quali, in almeno due comparti o aree contrattuali, siano affiliate organizzazioni sindacali rappresentative.

Sulla base di detti criteri, l'ARAN (l'Agenzia tecnica appositamente costituita per contrattare con le organizzazioni sindacali per conto delle amministrazioni pubbliche) procede all'accertamento dei sindacati rappresentativi ogni biennio, in corrispondenza di ciascuna stagione contrattuale.

L'ARAN svolge le trattative negoziali per arrivare alla sottoscrizione del contratto sulla base di atti di indirizzo che le vengono inviati dai comitati di settore, che sono gli organismi rappresentativi delle pubbliche amministrazioni e che potremmo approssimativamente definire come l'equivalente funzionale delle associazioni sindacali dei datori di lavoro privati. Per le amministrazioni statali le funzioni di comitato di settore sono svolte dal Governo.

Nel corso delle trattative, l'ARAN propone le proprie bozze di contratto, elaborate tenendo conto degli atti di indirizzo ed anche delle richieste sindacali, che vengono presentate con appositi documenti (cd. piattaforme).

L'accordo sindacale ha per oggetto l'intera disciplina del rapporto di lavoro, il trattamento economico fondamentale e i criteri generali per la definizione in sede decentrata del trattamento economico accessorio; esso indica anche le materie oggetto di contrattazione integrativa e di partecipazione sindacale.

L'ipotesi di accordo sindacale, una volta sottoscritta dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali, viene successivamente approvata dal comitato di settore e valutata, agli effetti finanziari, anche dal Governo.

Successivamente l'accordo viene certificato dalla Corte dei conti, che rende un referto sull'attendibilità e compatibilità dei costi finanziari dell'accordo, e viene sottoscritta in via definitiva dall'ARAN, che verifica previamente che ad esso aderiscano almeno il 51% delle sigle sindacali - come media fra le due percentuali associativo/elettorale - o il 60%, calcolato sul solo dato elettorale.

Recentemente è stata introdotta una importante novità riguardo al procedimento di contrattazione collettiva per accelerare e rendere certi i tempi di formazione del contratto collettivo. Infatti, mentre precedentemente non era previsto un termine massimo complessivo entro il quale il procedimento doveva concludersi, attualmente, la legge finanziaria 2007 dispone che la procedura di certificazione dei contratti collettivi si concluda entro quaranta giorni dalla sottoscrizione della ipotesi di accordo e che, in ogni caso, i contratti diventano efficaci trascorso il cinquantacinquesimo giorno dalla sottoscrizione della predetta ipotesi di accordo.

Dopo la sottoscrizione definitiva, l'accordo sottoscritto dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali assume i caratteri, a tutti gli effetti, di un contratto privatistico, immediatamente applicabile senza necessità di ulteriori autorizzazioni o convalide e con efficacia *erga omnes*, nei confronti di tutti i lavoratori appartenenti al comparto o all'area cui il contratto si riferisce.

Possono, inoltre, essere stipulati contratti collettivi nazionali quadro o plurisettoriali, che riguardano, cioè, più comparti o aree di contrattazione: ad esempio, per la definizione dei comparti o delle aree di contrattazione o per disciplinare istituti comuni a più comparti o a tutte le pubbliche amministrazioni.

La contrattazione integrativa o di secondo livello si svolge in piena autonomia presso la singola Amministrazione ma sulle materie, con i soggetti, nei limiti e nelle sedi individuate dai contratti nazionali.

Con riguardo ai "soggetti" della contrattazione integrativa, va detto che la legge tutela particolarmente la libertà sindacale nei luoghi di lavoro, riconoscendo ai lavoratori il diritto di costituire associazioni, di aderirvi e di svolgere attività sindacale, nonché di costituire rappresentanze sindacali in ogni unità produttiva.

Perciò, nel pubblico impiego, alla contrattazione integrativa partecipano, oltre ai rappresentanti locali dei sindacati firmatari del contratto collettivo nazionale, anche le rappresentanze sindacali unitarie, che sono proprio organismi di rappresentanza unitaria del personale costituiti mediante elezioni, alle quali è garantita la partecipazione di tutti i lavoratori.

#### c) La tornata contrattuale in corso (2006–2009)

La tornata contrattuale in corso (2006–2009) si caratterizza per il rilancio del metodo della concertazione con le parti sociali, con molti momenti di confronto con i sindacati ed alcune fasi anche di conflittualità, legate in particolare alla rivendicazione sindacale relativa agli incrementi retributivi da attribuire con il rinnovo contrattuale.

Il Governo, e in particolare il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione Luigi Nicolais, ha inteso condurre la riflessione ed il confronto sollecitato dalle organizzazioni sindacali non esclusivamente sul piano retributivo, ma nell'ambito di una riflessione più generale sul ruolo del "fattore umano" nelle amministrazioni.

All'esito di questa comune riflessione, sono stati sottoscritti dal Governo importanti "Patti" con il sindacato.

Il 18 gennaio 2007 il Governo ha sottoscritto con le organizzazioni sindacali del pubblico impiego il “Protocollo d’intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche” (cosiddetto *Memorandum*), i cui contenuti sono stati successivamente ribaditi ed integrati in una successiva Intesa, sottoscritta anche dalle Regioni e dalle associazioni degli enti locali (ANCI, UPI, UNCEM). Sono poi seguiti (il 6 aprile e il 29 maggio 2007) due ulteriori e più puntuali Accordi con i sindacati, che definiscono la misura degli incrementi retributivi da destinare ai rinnovi contrattuali.

Con tali Documenti, il Governo si è impegnato ad avviare e a portare avanti con le parti sociali un’intensa azione mirata alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche per il perseguimento di obiettivi di qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche.

In particolare, attraverso tali intese si è chiarito che, al fine di accrescere la produttività, è fondamentale creare effettive condizioni di verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi, attraverso la messa in opera di efficaci sistemi di misurazione e controllo volti a valutare il concreto conseguimento degli obiettivi e dei risultati da parte della dirigenza e a valorizzare le professionalità dei lavoratori pubblici, anche in funzione della percezione degli utenti sui risultati effettivamente conseguiti.

A tale fine, il *Memorandum* e la successiva Intesa sottolineano come la necessità di “migliorare la qualità dei servizi pubblici” sia funzionale alla “crescita duratura dell’economia” ed alla “stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza”. Inoltre, viene assunta la qualità, i risultati e la produttività dei servizi e del lavoro quale riferimento per la retribuzione sia dei dirigenti che del personale.

Dal punto di vista della dirigenza pubblica, viene programmato un rafforzamento sia dell’autonomia di gestione finanziaria e amministrativa dei dirigenti sia della separazione della funzione dirigenziale nei confronti del potere politico, ad esempio attraverso il superamento del ricorso indiscriminato a meccanismi di rimozione o di spostamento del dirigente in occasione di avvicendamenti governativi o politici (c.d. *spoils system*).

Altri obiettivi strategicamente rilevanti perseguiti dal *Memorandum* e dall’Intesa successiva sono costituiti dalle politiche occupazionali e, come già evidenziato, dal forte impulso alle politiche meritocratiche.

Per ciò che riguarda l’accesso alle pubbliche amministrazioni, una problematica attualmente molto sentita riguarda il precariato nella pubblica amministrazione, che si è formato quale conseguenza del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato stabilito dalle leggi finanziarie nell’ultimo decennio al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica.

Al riguardo, proprio per attuare un progressivo superamento del precariato e per evitare gli effetti di invecchiamento del personale pubblico, il *Memorandum* contiene l’impegno per politiche realistiche di reclutamento e *turn over*.

Il *Memorandum* e l’Intesa successiva, infine, favoriscono la mobilità del personale, territoriale e funzionale, fra amministrazioni pubbliche, anche con riferimento ai processi di riorganizzazione amministrativa. A tutela dell’interesse del dipendente ed a garanzia di effettività della mobilità – che ad oggi ha avuto solo sporadiche applicazioni – si prevede l’individuazione di meccanismi contrattuali di sostegno ed incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili anche attraverso il ricorso all’autonomia di bilancio della Amministrazioni interessate.

*Memorandum* ed Intesa insistono sulla valorizzazione del merito professionale, richiamando la necessità di destinare gran parte del salario accessorio all’effettivo conseguimento di obiettivi di efficienza e di produttività, evitando, in ogni modo, la distribuzione di risorse “a pioggia”. Con

particolare forza si ribadisce la necessità che la contrattazione collettiva individui criteri di tipo soggettivo e meritocratico che disincentivino la tendenza, a volte emergente in sede integrativa, ad una distribuzione indiscriminata delle risorse incentivanti. Per fornire effettività alle politiche meritocratiche, inoltre, si chiarisce la necessità della costituzione e/o potenziamento di centri di responsabilità e di valutazione sul reale conseguimento degli obiettivi cui è legata la distribuzione delle risorse destinate alla produttività. La fase della “misurazione” è, infatti, centrale e può assumere anche carattere sperimentale, prevedendo - come già ricordato - la partecipazione delle associazioni rappresentative degli utenti.

Nel complesso, questi documenti di forte valenza politica e strategica disegnano un percorso verso la modernizzazione della pubblica amministrazione: una parte dei principi ivi affermati sono già stati tradotti e concretizzati nei contratti collettivi nazionali sottoscritti dall'ARAN e dai sindacati per la tornata quadriennale in corso (quadriennio normativo 2006–2009 e primo biennio economico 2006–2007).

## II. Le categorie di personale sottratte alla “privatizzazione”

In via eccezionale e per tenere conto delle particolarità di alcune funzioni istituzionali di grande rilevanza strategica per la loro attinenza ad interessi nazionali, quali la sicurezza, la difesa e le relazioni internazionali, il legislatore ha sottratto alla contrattazione collettiva svolta dall'ARAN alcune categorie di personale.

Queste categorie di personale sono puntualmente indicate dal legislatore: forze di polizia (civili: la Polizia di Stato, la Polizia penitenziaria, il Corpo forestale; militari: Carabinieri, Finanza), forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica), carriera diplomatica, prefettizia e, a partire dal 2006, vigili del fuoco e dirigenti penitenziari.

Dal punto di vista formale, per queste categorie di personale la disciplina del rapporto di impiego non è introdotta da un “contratto” di tipo privatistico, ma da un decreto del Presidente della Repubblica, che recepisce il contenuto di accordi con le organizzazioni sindacali o di accordi di concertazione con le rappresentanze militari del personale.

Proprio per la strategicità e l'attinenza delle funzioni affidate alle suddette carriere alla tutela di interessi strategici per il Paese, quali la sicurezza, l'ordine pubblico, la difesa e i rapporti internazionali, le trattative per la definizione degli accordi con i sindacati e con le rappresentanze militari, poi recepiti nel decreto del Presidente della Repubblica, vengono condotte da una delegazione di parte pubblica costituita al massimo livello politico, composta, più precisamente, dal Ministro per la funzione pubblica, che la presiede, e dagli altri Ministri interessati o Sottosegretari delegati (Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro dell'interno, Ministro della difesa, Ministro della giustizia, Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali).

Anche per questa particolare composizione politica della delegazione di parte pubblica (che, invece, nell'ARAN riveste un ruolo quasi puramente tecnico), nei settori in questione si registra un più stretto coordinamento tra le politiche del personale e le politiche istituzionali.

A questo proposito, un esempio è dato dal comparto Sicurezza e Difesa, che comprende tutte le forze di polizia e le forze armate, nel quale, nel corso della tornata attuale 2006–2009, sono stati contestualmente portati avanti due tavoli di lavoro con le organizzazioni sindacali del personale della polizia civile e con le rappresentanze del personale militare.

Nel primo, sono state affrontate e definite, con la firma del contratto e la successiva emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica n. 170/2007 e 171/2007, le problematiche esclusivamente contrattuali e retributive.

Nel secondo, è stata avviata una riflessione più complessiva in termini di elaborazione di linee politiche per il rilancio del settore. Un primo risultato di questo percorso di riflessione è stato raggiunto con la firma in data 31 luglio 2007, da parte del Presidente del Consiglio Romano Prodi, degli altri vertici politici e di tutte le organizzazioni sindacali e rappresentanze militari, di un Documento che individua le linee strategiche dell'azione di Governo nel comparto sicurezza e difesa, le quali costituiscono la base di partenza per pervenire ad un più generale e vero e proprio "Patto per la Sicurezza".

Sempre in questo settore di personale "in regime pubblicistico", un importante risultato sul piano "contrattuale" è stato raggiunto per i dipendenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

A partire dal 2006, il rapporto di lavoro di questo personale, per l'innanzi sottoposto alla contrattazione privatistica dell'ARAN, è stato ricondotto per via legislativa (legge n. 252/2004; decreto legislativo n. 217/2005) nell'alveo dei procedimenti negoziali, vale a dire degli accordi sindacali sottoscritti direttamente dal Governo con le organizzazioni sindacali, poi recepiti nell'atto formale del decreto del Presidente della Repubblica.

Il 2007 e i primi mesi del 2008 hanno rappresentato per il Dipartimento, per il Ministero dell'interno e per il Ministero dell'economia e delle finanze una fase di impegno, sia politico che tecnico, estremamente delicata e complessa, proprio per la necessità di "traghetare" la disciplina del rapporto di lavoro del personale del Corpo, suddiviso in due categorie - personale non direttivo/non dirigente, personale direttivo/dirigente - dal decreto legislativo n. 217/2005 di riforma dell'ordinamento, dal sistema privatistico verso un nuovo assetto pubblicistico degli istituti normativi.

Il percorso è stato articolato in due tappe fondamentali: una prima, conclusasi con la firma dei due accordi sindacali, poi recepiti nei decreti del Presidente della Repubblica del 29 novembre 2007, che hanno riguardato essenzialmente gli aspetti retributivi; una seconda e più impegnativa, avviata successivamente all'approvazione della legge finanziaria 2008, con la quale è stato definito, a seguito della firma dei due accordi sindacali del 13 e 14 marzo 2008, il nuovo assetto degli istituti normativi.

### III. I contratti collettivi sottoscritti nella tornata contrattuale 2006-2009

Per concludere, si ritiene utile fornire una tabella che riassume, in riferimento alla tornata contrattuale in corso (2006-2009), la situazione, aggiornata al mese di aprile 2008, dello stato dei procedimenti relativi ai contratti collettivi di lavoro per il personale "contrattualizzato" ai sensi del decreto legislativo n. 165/2001, nonché di quelli relativi ai decreti del Presidente della Repubblica recanti il recepimento degli accordi sindacali per il personale "in regime di diritto pubblico".

A tal riguardo, anche al fine di una più facile lettura delle tabelle, si ritiene di dover ricordare in modo estremamente sintetico le fasi delle procedure relative sia ai CCNL per il personale "contrattualizzato", sia agli accordi per il personale "in regime di diritto pubblico".

Personale contrattualizzato:

- emanazione atto di indirizzo da parte del Comitato di settore e, per gli atti di indirizzo delle amministrazioni diverse dallo Stato, sottoposizione alle valutazioni del Governo per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale, approvazione in C. d. M. e trasmissione all'ARAN;
- apertura delle trattative e svolgimento delle stesse presso l'ARAN fino alla sottoscrizione dell'ipotesi di CCNL;

- acquisizione del parere favorevole dei Comitati di settore e del Consiglio dei Ministri sull'ipotesi di CCNL e sugli oneri finanziari diretti e indiretti che ne conseguono;
- esame della Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio;
- se la certificazione della Corte dei conti è positiva: sottoscrizione definitiva del CCNL.

Personale in regime di diritto pubblico:

- apertura delle trattative e svolgimento delle stesse presso il Dipartimento della funzione pubblica fino alla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo;
- approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dell'ipotesi di accordo e recepimento dello stesso in DPR;
- registrazione del DPR da parte della corte dei conti;
- pubblicazione in G.U. del DPR.

a) Contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti per il personale “contrattualizzato” ai sensi del decreto legislativo n. 165/2001:

#### Tornata contrattuale 2006-2009

##### Comparti

Ministeri	Sottoscritto CCNL in via definitiva il 14 settembre 2007.
Enti pubblici non economici	Sottoscritto CCNL in via definitiva il 1° ottobre 2007.
Scuola	Sottoscritto CCNL in via definitiva il 29 novembre 2007.
Agenzie Fiscali	Parere favorevole C.D.M. 19 marzo 2008 – certificazione favorevole Corte dei conti 4 aprile 2008.
Regioni ed autonomie locali	Parere favorevole C.D.M. 19 marzo 2008 – certificazione non positiva Corte dei conti 7 aprile 2008.
Servizio Sanitario Nazionale	Parere favorevole C.D.M. 19 marzo 2008 – certificazione favorevole Corte dei conti 7 aprile 2008.
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	Inviato l'atto di indirizzo all'Aran l'11 gennaio 2008.
Enti ed Istituzioni di Ricerca	Inviato l'atto di indirizzo all'Aran il 27 febbraio 2008.
Università	Inviato l'atto di indirizzo all'Aran il 7 marzo 2008.

Segretari comunali e provinciali	25 febbraio 2008 inviata ipotesi di atto di indirizzo al MEF, all'ANCI e all'UPI (pareri favorevoli di ANCI e UPI il 5 e 6 marzo; richiesta di modifiche pervenute dal MEF il 7 aprile).
Presidenza del Consiglio dei Ministri	Inviata ipotesi di atto di indirizzo al Segretariato della PCM (14 febbraio 2008).
Sequenza contrattuale ai sensi degli articoli 85 e 90 del CCNL 29 novembre 2007. Comparto Scuola per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007.	Parere favorevole C.D.M. 19 marzo 2008 – certificazione favorevole Corte dei conti 4 aprile 2008.

#### Aree dirigenziali

Aree III e IV (dirigenza del SSN)	Inviati gli atti di indirizzo all'Aran il 29 novembre 2007. Richiesta integrazione atto di indirizzo inviato dal Comitato di settore il 27 marzo 2008, approvato dal Consiglio dei Ministri l'1 aprile 2008 ed inviato all'ARAN.
Area VI	Ipotesi di atto elaborato dagli Enti pubblici il 21 dicembre 2007, inviato per osservazioni ai Direttori delle Agenzia fiscali.

#### CCNQ

CCNQ sui comparti di contrattazione per il quadriennio 2006/2009.	Sottoscritto definitivamente l'11 giugno 2007.
CCNQ prerogative sindacali 2006/2007.	Sottoscritto definitivamente 31 ottobre 2007.
CCNQ sulle Aree di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2006-2009.	Sottoscritto definitivamente l'1 febbraio 2008.

#### Tornata contrattuale 2002-05

Area VII (ricerca e Università)	Sottoscrizione definitiva il 7 marzo 2008.
Segretari comunali e provinciali	Sottoscrizione definitiva il 7 marzo 2008.

Art. 70, comma 4

2002-05

ASI non dirigenti. 2002-2005 e relativi bienni	Sottoscritto il CCNL il 29 novembre 2007.
Unioncamere – personale. Triennio normativo 2003-2005 e biennio economico 2004-2005	Sottoscritto il CCNL l'11 febbraio 2008.
ASI dirigenti. 2002-2005 e relativi bienni	Trasmesso l'atto di indirizzo all'ARAN.
CNIPA Accordo "ponte" 2 aprile 2005 – 31 dicembre 2005	Atto del 29 maggio 2006, osservazioni MEF dell'1° agosto, lettera al MEF del DFP del 6 settembre, risposta del 14 novembre.

2006-09

CNEL personale non dirigente. 2006-2009 e primo biennio economico	Trasmesso l'atto di indirizzo all'ARAN il 15 gennaio 2008. Trasmessa integrazione atto di indirizzo al MEF per valutazione il 19 marzo 2008.
Unioncamere – personale. 2006-2009 e primo biennio economico	Ipotesi di atto di indirizzo del 6 novembre 2007, inviata al MEF il 28 novembre.
CNIPA – personale e dirigenza. 2006-2009 e primo biennio economico	Ipotesi di atto di indirizzo, inviata al MEF il 26 marzo 2008.

Altri CCNL sottoscritti in via definitiva

Fondo nazionale di previdenza complementare Ministeri, EPNE, PCM, ENAC e CNEL.	1 ottobre 2007
Integrazione art. 3 CCNQ per la costituzione delle RSU.	24 settembre 2007
Integrazione CCNQ sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi del 7 agosto 1998.	24 settembre 2007
Fondo nazionale di previdenza complementare comparti Regioni ed Autonomie Locali e SSN.	14 maggio 2007

Accordo per l'adesione da parte della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa al fondo nazionale di pensione complementare per i lavoratori dei comparti delle regioni e delle autonomie locali e del servizio sanitario nazionale.	5 marzo 2008
---	--------------

b) Decreti del Presidente della Repubblica recanti il recepimento degli accordi sindacali sottoscritti per il personale "in regime di diritto pubblico":

Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato) e ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri, Guardia di finanza)	DPR 11 settembre 2007, n. 170. Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare (quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006 – 2007).
Forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica)	DPR 11 settembre 2007, n. 171. Recepimento del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze armate (quadriennio normativo 2006–2009 e biennio economico 2006–2007).
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	1) DPR 29 novembre 2007. Recepimento dell'accordo sindacale per il personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006 – 2007). 2) DPR 29 novembre 2007. Recepimento dell'accordo sindacale per il personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006 – 2007). 3) Schema di DPR (approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 marzo 2008, in via di perfezionamento). Recepimento dell'accordo sindacale integrativo per il personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (quadriennio normativo 2006–2009 e biennio economico 2006–2007). 4) Schema di DPR (approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 marzo 2008, in via di perfezionamento). Recepimento dell'accordo sindacale integrativo

	per il personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (quadriennio normativo 2006–2009 e biennio economico 2006–2007).
Carriera prefettizia	Schema di DPR (approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 marzo 2008, in via di perfezionamento). Recepimento dell'accordo sindacale relativo al quadriennio normativo 2006–2009 ed al biennio economico 2006 – 2007, riguardante il personale della carriera prefettizia.
Carriera diplomatica	Schema di DPR (approvato dal Consiglio dei Ministri il 1° aprile 2008, in via di perfezionamento). Recepimento dell'accordo sindacale relativo al biennio economico 2006–2007, riguardante il personale della carriera diplomatica.

## LA CARTA DEI DIRIGENTI PUBBLICI

di Gian Carlo Lo Bianco \*

### Introduzione

Devo questo intervento su “Funzione Pubblica”, periodico che ho contribuito a creare nei lontani anni della mia attività presso l’omonimo dipartimento, al cortese invito del direttore responsabile Maria Castrianni, che, con certezza e sapiente opera di coordinamento, mantiene in vita questo prezioso strumento di conoscenza amministrativa. Allora non esistevano i *forum* informatici e neppure i *blog* e gli articoli si scrivevano con la stilografica o con la biro. Il progresso scientifico e tecnologico è stato avvertito anche all’interno delle amministrazioni che hanno beneficiato di robuste iniezioni di tecnologie dell’informazione che ne hanno sicuramente migliorato le prestazioni. Non tanto però, a detta di molti, da renderle volano di sviluppo piuttosto che onere per il Paese.

Da questo pensiero, purtroppo diffuso, forse oltre i demeriti degli uomini dell’amministrazione, ha preso le mosse un lavoro di autocoscienza prima mio poi dei colleghi con cui condivido una esperienza comune nella segreteria dell’UNADIS (Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato). Insieme, dopo lunghe e non sempre pacifiche discussioni, abbiamo ritenuto fosse venuto il momento di dire la nostra, da addetti ai lavori, sulla presunta inefficienza delle pubbliche amministrazioni, partendo dalla testa, cioè dal ruolo dei dirigenti. Come in ogni azienda che si rispetti è la dirigenza che ne segna i successi e gli insuccessi, ne vanta gli onori e ne assume gli oneri. E’ la dirigenza che viene colpita per prima quando l’azienda non produce utili, economici nel privato, sociali nel pubblico. Ecco perché ci sentiamo, noi dirigenti, particolarmente investiti di responsabilità verso la Nazione; ecco perché quando si parla di scarsa produttività del pubblico ci sentiamo posti sotto accusa; ecco perché avvertiamo il bisogno di fare chiarezza sui livelli di responsabilità nostri, della politica, dei media. Non solo o non tanto per discolparci quanto per individuare correttivi.

La “Carta dei dirigenti pubblici” risponde a questa esigenza. Nata da un travaglio di chi scrive, incontra un intelligente adattamento, limatura, smussatura, non solo formale, da un confronto di idee e di esperienze, per forza di cose diverse, anche in termini anagrafici, tra “gerontocrati” (appellativo che non so quanto affettuosamente mi hanno affibbiato i colleghi più giovani) e i “giovanocrati”, epiteto che ho loro indirizzato in risposta alla non benevola provocazione. Il fatto però che nonostante la evidente (con alcuni) distanza temporale di nascita e nonostante le diverse esperienze maturate ci siamo ritrovati su un documento che ha mantenuto inalterate le linee di fondo e gli obiettivi che mi ero proposto stendendo il “bozzone” del lavoro, testimonia, meglio di molti argomenti che c’è una convinzione comune che unisce i dirigenti pubblici: il disagio e la sensazione d’impotenza verso il bene comune.

La Carta vuole essere un manifesto di ribellione e di chiarezza delle responsabilità che ha la presunzione di ribaltare la comune opinione d’inidoneità dei dirigenti pubblici ad accompagnare il progresso del Paese. Individua, soprattutto nelle politiche dei governi dell’ultimo decennio, la volontà di emarginare una classe dirigente esperta e tecnicamente attrezzata per sostituirla con un’altra dipendente dalla politica. Non in termini di leale attuazione degli indirizzi ma di supina accondiscendenza dei voleri. Questo è il filo conduttore dell’intero lavoro che, ovviamente, non si limita ad individuare le cause del declino ma suggerisce possibili quanto urgenti rimedi che è nell’interesse della politica (*in primis* del Paese) fare propri.

---

\* Gian Carlo Lo Bianco è consigliere alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La politica, per il vero, ha cercato, recentemente, di migliorare le norme sulla dirigenza. Il ministro Nicolais ha presentato uno schema di provvedimento di legge, poi decaduto, ma si sarebbe trattato, a mio sommo parere, di una iniziativa dai contenuti forse necessari (anche per parare i colpi della Corte costituzionale) ma non certo sufficienti per riparare alle distorsioni (per usare un eufemismo) delle leggi Bassanini e Frattini. Sarebbe rimasta, anche con questa riforma, in piedi la filosofia, errata, secondo cui la produttività amministrativa sarebbe assicurata dalla “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro dei dirigenti invece che dalla “privatizzazione” (se del caso) dell’organizzazione del lavoro che dovrebbe vedere i dirigenti nel ruolo di datori di lavoro. Ma non voglio, in poche battute, banalizzare la Carta dei dirigenti pubblici, che considero una sorta di testamento spirituale che lascio, assieme ai meno giovani di noi, all’eredità delle nuove leve. I nomi di chi ha contribuito a rendere più costruttivo questo lavoro possono essere letti nel sito dell’UNADIS, nella sezione dedicata agli organi, segnatamente nella segreteria nazionale.

## Premessa

Lo scopo di questo documento è presentare i motivi che rendono necessaria la “Carta dei dirigenti pubblici”, uno schema di disegno di legge organica sulla dirigenza elaborata dal nostro sindacato. Il momento appare favorevole in quanto, finalmente, sembra che sia davvero uscita dal fumo delle affermazioni di principio per entrare nel campo concreto delle iniziative legislative la prospettiva di una radicale riforma della P.A. sui vari livelli istituzionali, delle strutture, delle procedure e dei soggetti, per renderla uno dei fattori di crescita competitiva del nostro Paese. Il Governo e la maggioranza che lo sostiene sembrano, infatti, disposti a investire le proprie fortune politiche anche sulla buona riuscita di questa riforma, preceduta dall’azione dell’Esecutivo in carica sul piano della riduzione del campo di azione della P.A., della semplificazione e accelerazione delle procedure, della più razionale distribuzione decentrata delle competenze istituzionali in attuazione del riformato Titolo V della Costituzione, e, infine, del riordino e snellimento delle strutture amministrative dei ministeri.

Si tratta di intenti del tutto condivisibili, e proprio per questo i dirigenti debbono essere chiamati ad esercitare il proprio diritto-dovere di proposta e di parola in merito: essi sono i principali depositari del patrimonio di conoscenze ed esperienze professionali che unicamente può assicurare l’indispensabile supporto tecnico alla decisione politica. Sarebbe assai grave se il Governo si muovesse, come è purtroppo avvenuto anche di recente, senza il necessario coinvolgimento dei dirigenti e delle loro rappresentanze sindacali. In tal modo si priverebbe il Paese di un ausilio indispensabile per il buon esito delle iniziative assunte e si riprodurrebbero gli stessi errori che nel passato hanno vanificato anche le migliori intenzioni.

E’ emersa nuovamente, infatti, una criticità ricorrente che ha, finora, impedito il raggiungimento di qualsiasi obiettivo di riforma organica della P.A.. Almeno a leggere il *Memorandum* concordato con CGIL-CISL-UIL, e solo con loro, anche questo Governo ha dato mostra di ritenere che tutto, anche le riforme strutturali, dovrebbe passare attraverso la contrattazione (eufemisticamente: il quadro delle relazioni sindacali) senza tenere conto, tuttavia, dei reali fattori di freno e delle distorsioni che hanno finora annullato sul campo ogni impatto positivo dei vari tentativi di riforma sui comportamenti dei soggetti attori delle riforme medesime. E’, invece, opinione largamente condivisa che i principali fattori d’impedimento alla modernizzazione della nostra P.A. sono stati e continuano ad essere:

- l’asservimento politico della pubblica amministrazione, nel duplice senso di terreno di esercizio del più sferato clientelismo partitico (*spoils-system* esteso) e di regole contrattuali governo-

sindacati definite più da logiche di scambio politico (consenso contro poteri) che da ragioni di merito;

- una dirigenza debole e demotivata, comoda figura di riferimento per l'imputazione di ogni responsabilità ma priva di reali poteri di gestione delle risorse umane e strumentali per effetto congiunto del rapporto collusivo politica/sindacato e della fitta rete di strumenti di interdizione consegnati contrattualmente in mano al sindacato
- la vocazione prevaricante delle OO.SS. e la deresponsabilizzazione dei pubblici dipendenti;
- l'esclusione degli utenti finali dal diritto di voce nel campo degli *stakeholders* dei servizi pubblici.

Perché le buone intenzioni del Governo sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità abbiano possibilità concreta di tradursi in prassi vivente, occorre allora, dati gli esiti fin qui fallimentari degli attuali equilibri fra gli attori in campo, rimodellare il funzionamento delle strutture pubbliche, e degli attori del sistema, secondo una nuova gerarchia che ne ribalti i rapporti di forza in senso più favorevole per la collettività. Occorre, in sostanza:

- circoscrivere l'uso dello *spoils-system* esclusivamente alle poche figure apicali delle amministrazioni, per le quali il rapporto di fiducia politica è essenziale per assicurare la coerenza dell'azione amministrativa. La dirigenza di carriera (prima e seconda fascia) deve invece poter essere posta al riparo da indebite interferenze politiche che minano il carattere imparziale e neutrale, costituzionalmente prescritto, della sua azione e della sua gestione;
- ripristinare un grado accettabile di correttezza nelle relazioni sindacali, rispettando il principio della maggiore rappresentatività sindacale in ciascuna area di contrattazione;
- applicare sistemi di valutazione obiettiva sulle competenze e sui risultati quali-quantitativi sia nei confronti del personale con qualifica dirigenziale sia del personale delle qualifiche funzionali, commisurando agli esiti conseguiti prospettive di miglioramento di carriera e retribuzione accessoria e ricollegando ad essi anche effetti sanzionatori;
- ridurre il numero dei dirigenti, il cui sovradimensionamento ha trovato finora una sua giustificazione nella debolezza di ruolo, previa redistribuzione compensativa tra amministrazioni carenti e quelle eccedenti;
- prevedere forme strutturate ed istituzionali di coinvolgimento dei cittadini nella valutazione dell'andamento degli uffici e nell'individuazione delle innovazioni da introdurre nei servizi, per rendere la loro fruizione sempre più semplice e rapida e la loro erogazione sempre più adeguata ai bisogni, di modo che sia sempre più l'interesse generale a garantire il funzionamento dei servizi pubblici e non gli interessi settoriali dei soggetti che vi operano;
- favorire la continua crescita e l'aggiornamento dei dirigenti assicurando agli stessi la possibilità di adeguati e motivanti sviluppi professionali e di carriera che incentivino la mobilità tra le varie amministrazioni e la pari dignità di trattamento all'interno delle stesse, con il definitivo superamento di vecchie logiche di settore in favore di una figura tendenzialmente unitaria del dirigente pubblico, unica in grado di assicurare il perseguimento di obiettivi di efficacia ed efficienza;
- ricondurre il potere di contrattazione sindacale alle sole condizioni economiche dei pubblici dipendenti (ed alle regole generali che definiscono in astratto i percorsi di carriera, ove abbiano ricadute economiche) evitando straripamenti più o meno mascherati in campi di competenza che definiscono ontologicamente altre figure professionali, quali i dirigenti;
- prevedere poteri e responsabilità del dirigente per legge, da esercitarsi secondo ambiti di autonomia certi e non negoziabili, garantiti da norme di tutela da sostenere anche nella prassi corrente, onde assicurarne la non modificabilità da parte di fonti puramente contrattuali e il rispetto di una soglia al di sotto della quale non ci sarebbe distinzione con figure non dirigenziali. E' dimostrato, infatti, che a fronte di una dirigenza oggettivamente debole e con scarsi poteri nella gestione delle risorse umane e strumentali non si aprirebbero spazi per valutazioni differenziate di merito.

La "Carta dei dirigenti pubblici", la cui paternità dovrebbe essere non solo del Governo ma anche del Parlamento, a garanzia della neutralità tecnica della dirigenza, consentirà una duplice

azione: recuperare la dignità del ruolo della dirigenza e fornire alla stessa delle motivazioni di stimolo, riconoscendo la crucialità del suo ruolo di agente necessario di efficienza interna su cui fare leva per modernizzare la P.A..

Su queste linee, in conclusione, riteniamo che il nostro sindacato possa proficuamente concorrere al raggiungimento degli obiettivi espressi del Governo in carica, in una logica di disponibilità al confronto e alla collaborazione che fin d'ora garantiamo, a condizione del non reiterarsi dell'erronea, e purtroppo ricorrente, convinzione di ritenere possibile l'adozione di provvedimenti di riforma della pubblica amministrazione e della dirigenza pubblica limitandosi a sentire le sole CGIL-CISI-UIL e non anche, come sarebbe invece più produttivo, i sindacati maggiormente rappresentativi in ambiti contrattuali importanti quali quelli della dirigenza.

### Le ragioni

Sempre più spesso accade di verificare, nella pubblica opinione e sulla stampa, una crescente disaffezione verso la pubblica amministrazione, ritenuta, nella migliore delle ipotesi, sovrabbondante ed inefficiente e, nella peggiore, addirittura la causa principale del "declino italiano". Con conseguenti ipotesi di sfoltimento sommario formulate anche da insigni accademici che, nella loro evidente provocatorietà, fanno comunque riflettere.

All'interno della pubblica amministrazione è maturata da tempo la consapevolezza che le riforme degli ultimi vent'anni in materia di apparati pubblici, lavoro pubblico e dirigenza pubblica abbiano prodotto, in realtà, un grave scollamento tra i precetti costituzionali di autonomia, imparzialità e buon andamento della funzione amministrativa, da un lato, e, dall'altro, il rapporto di lavoro pubblico in generale, e, in particolare, la dirigenza pubblica. Gli aspetti più evidenti di tale crisi sono la perdita di ruolo e d'identità dei dirigenti, la precarietà degli incarichi, la disaffezione all'impegno, la caduta di prestigio, l'attenuazione dell'etica e della responsabilità, la soggezione sempre più marcata ed evidente alla politica.

Un ex ministro della Funzione pubblica qualche tempo fa rivolse, a tal proposito, un'eloquente precisazione ai dirigenti pubblici: "Io rispondo al popolo, voi rispondete a me". Davvero le cose stanno così? E quali possono essere le cause di un tale malessere? E quali i rimedi possibili?

Secondo alcuni, la principale causa è la carenza di professionalità dei dirigenti che li rende "improduttivi" ed incapaci di confrontarsi con la realtà privata: a mò di sintomo, si cita il decreto legislativo n. 29 del 1993 che, partendo proprio dall'acclarata inefficienza della macchina amministrativa, costosa e distorsiva della concorrenza di mercato, ha imposto una concezione aziendalistica delle funzioni dello Stato per recuperare efficienza, efficacia e produttività.

Secondo un'opinione diametralmente opposta, proprio le norme in questione sarebbero non un sintomo ma la causa del problema attuale. Esse, infatti, hanno assimilato, in via del tutto acritica, il modo di agire delle pubbliche amministrazioni al modello privatistico mutuando principi, concetti e tecniche di organizzazione tipiche del lavoro d'impresa che, privilegiando il miglioramento della qualità dei servizi rispetto alla neutralità della funzione, ne hanno compromesso l'imparzialità sostituendo ad essa la fiduciarità alla politica.

L'esempio fornito spesso è quello dei dirigenti nominati dall'esterno *ex art. 19*, comma 6, del d.lgs. 165/2001: se lo scopo astratto del legislatore era duello di favorire l'interscambio tra lavoro pubblico e privato, nella realtà la norma è spesso servita a ben altro, anche e soprattutto perché le dinamiche retributive, al di là di quanto troppo spesso si legge e si dice, rendono assai poco appetibile sotto il profilo economico per soggetti esterni all'amministrazione un tale passaggio. Nella stragrande maggioranza dei casi sono stati, quindi, "internalizzati" nella pubblica

amministrazione dei soggetti privati il cui merito consiste soltanto nella contiguità con il politico di turno, nella speranza di qualche successiva “mano” legislativa in grado di stabilizzarne la posizione. Che, in molti casi, non è purtroppo mancata.

In altri casi, la norma è stata utilizzata per favorire la promozione a dirigente (spesso di livello apicale) di funzionari interni; magari funzionari validissimi, si badi, ma sempre nominati al di fuori di qualsiasi verifica pubblica di competenze e professionalità adeguate. In entrambi i casi, tutto si è svolto a scapito delle aspettative di altri dipendenti pubblici a ricoprire tali posizioni dirigenziali, cui avrebbero legittimamente potuto ambire se le procedure in questione avessero in qualche modo dovuto tenere conto dei meriti professionali e della necessità di selezioni caratterizzate da trasparenza e comparazione delle candidature.

Altro esempio potrebbe essere individuato nell'esternalizzazione dei servizi effettuata, altrettanto spesso, non in base a rigorose analisi costi-benefici, ma in base a scelte discutibili che si sono tradotte anche sulle procedure utilizzate. Per sorridere, si potrebbe ricordare una *boutade* attribuita ad un notissimo giurista e *grand commis* che durante un convegno pubblico di qualche anno fa, a chi si lamentava vigorosamente per il sempre crescente peso dei dirigenti esterni nella P.A., rispose maliziosamente che si trattava dello stesso vecchio fenomeno che aveva caratterizzato le cc.dd. “partecipazioni statali”: essendo sempre meno possibile utilizzare lo strumento del parastato per collocare certe persone, adesso o li si collocava direttamente all'interno dell'amministrazione, ovvero si collocavano le funzioni presso di loro.

Alla prova del tempo, appare sempre più evidente che è stato commesso un errore quando si è assunto come necessario il modello del rapporto di lavoro del dirigente d'impresa per migliorare l'efficienza dell'agire pubblico. L'esperienza cinese di oggi, per dire, dimostra in termini eclatanti, che anche in un'economia non liberale si possono produrre beni e servizi concorrenziali rispetto a quelli delle più moderne democrazie. Si tratta di un apparente paradosso, che tuttavia dimostra come la cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici da un lato non è necessariamente la panacea per ottenere incrementi di produttività e, dall'altro, può rappresentare un serio rischio, in caso di degenerazione, per i precetti costituzionali che presidiano una corretta neutralità della funzione amministrativa.

In conclusione, con tutta probabilità sarebbero stati ottenuti migliori risultati qualora non si fosse fatta confusione tra imparzialità della funzione (pubblica) e organizzazione del lavoro (privata). Per migliorare la qualità dei servizi si sarebbe dovuto agire sul versante dell'organizzazione del lavoro, effettivamente da modernizzare rispetto al passato. Non per caso i pochi risultati positivi sono stati raggiunti con lo snellimento delle procedure, con l'automazione dei processi, con il collegamento tra raggiungimento di prefissati obiettivi ed incrementi retributivi.

La volontà politica di insistere principalmente sullo stato giuridico del rapporto di lavoro, invece, al di là degli intenti più o meno discutibili, ha comportato la necessità di incidere, con risultati decisamente minori, su un procedimento complesso (l'incarico dirigenziale) a cui concorrono l'atto pubblicistico e unilaterale di conferimento vero e proprio e il contratto di natura privata in un intreccio a volte inestricabile. La difficoltà deriva soprattutto dall'uso che ne viene fatto da parte delle varie amministrazioni. Alcune semplicemente non stipulano alcun contratto, ma utilizzano comunicazioni unilaterali di dubbia natura; altre riducono ai minimi termini il contenuto contrattuale, accentuando invece l'aspetto autoritativo e unilaterale dell'attribuzione dell'incarico; altre ancora rispettano, più o meno pedissequamente, la pur difficile separazione tra il momento pubblico e quello privato ma o non attribuiscono obiettivi chiari ovvero confondono tra obiettivi strategici ed operativi fin dalla direttiva annuale del ministro di riferimento. Il problema è ben noto all'autorità politica, tant'è che è stata (giustamente) enfatizzata la decisione dell'Esecutivo di produrre, per il corrente anno, una direttiva integrata all'interno di una revisione complessiva del processo di pianificazione ed attuazione degli obiettivi strategici fissati.

Di fronte ad una realtà così varia e confusa, emerge con prepotenza la necessità di ritrovare un corretto equilibrio dei rapporti tra politica e amministrazione. Lo strumento che il nostro sindacato ritiene indispensabile a tale scopo è la produzione della “Carta dei dirigenti pubblici”, “Carta” dei diritti, ma anche dei doveri. Se è ancora vero che politici e dipendenti pubblici sono al servizio della Nazione, occorre prevedere regole certe per cui gli uni e gli altri non siano dei privilegiati, ma soggetti tenuti davvero a “rendere il conto” alla collettività. La relazione annuale al Parlamento della Corte dei conti è purtroppo lo specchio fedele di quali siano gli effetti di una politica irresponsabile e di una pubblica amministrazione che ne è divenuta lo strumento operativo, purtroppo silenzioso ed acritico, se non connivente, per effetto di anni di soggezione che, al di là della disapprovazione più o meno formale di uno *spoils-system* a volte selvaggio, hanno poi veduto tutte le forze politiche guardare sempre favorevolmente, nei fatti, alla sua applicazione.

Tra Politica e Amministrazione occorrono, dunque, regole certe e reciproche di doveri e di garanzie con un solo e comune obiettivo: il superiore bene pubblico, al cui perseguimento entrambe sono tenute a concorrere, con ruoli ben distinti e precisi. Occorre, in altre parole, che la politica, cui competono essenzialmente poteri di indirizzo e controllo, e la pubblica amministrazione, cui, sola, compete la gestione, ritornino (o divengano) davvero due soggetti che collaborano ma restano separati.

E, ciò, al di là della petizione di principio contenuta nell’art. 4 del d.lgs. 167/2001, nei fatti spesso inattuata.

La Carta, nel rispetto del dettato costituzionale, dovrebbe contenere almeno i seguenti principi:

- ripristinare il corretto rapporto di complementarità tra funzione politica e funzione dirigenziale alla quale va assicurata imparzialità e durata nel tempo, anche mediante la distinzione tra la disciplina del rapporto di lavoro e quella della sua produttività;
- prevedere che la modalità ordinaria del reclutamento dei dirigenti sia quella del concorso a cura di un organo specificatamente addetto al reclutamento e alla formazione;
- responsabilizzare i dirigenti attribuendo loro, non solo sulla carta, le risorse finanziarie, umane e strumentali correlate ai risultati delle attività (quelli attesi e quelli raggiunti) ed assicurando che i contratti di lavoro disciplinino compiutamente i compiti e i poteri di gestione, cioè gli elementi che ne costituiscono l’identità, e la effettiva possibilità di esplicarli;
- assicurare le pari opportunità, la pubblicità dei *curricula*, la mobilità professionale e territoriale, la trasparenza delle procedure mediante l’istituzione di un apposito ruolo generale dei dirigenti;
- garantire l’assegnazione ai dirigenti di obiettivi certi, effettivamente raggiungibili e misurabili, al fine di correlarne il grado di raggiungimento, da verificare attraverso un sistema di valutazione imparziale ed efficace, allo sviluppo della carriera;
- prevedere una base di conoscenze comuni per lo svolgimento delle funzioni generali e specialistiche per attività peculiari, oltre ad una continua qualificazione e miglioramento delle professionalità mediante l’aggiornamento permanente;
- selezionare i dirigenti, ad ogni livello di responsabilità, con procedura concorsuale pubblica a cui deve seguire il costante accertamento del merito (risultati e capacità);
- rendere obbligatoria la valutazione di fine incarico al fine dell’aggiornamento curriculare;
- istituire un organismo indipendente, presso la Presidenza della Repubblica (o presso un altro organo di rilievo costituzionale) composto da soggetti dotati di elevata e specifica competenza professionale in materia di lavoro pubblico, che vigili sulla corretta applicazione di tutti gli istituti, legali e contrattuali, posti a regolare la dirigenza pubblica, fissi i principi generali in materia di valutazione e risolve, prima dell’eventuale ricorso giurisdizionale, i conflitti insorti.

Quelli che seguono sono, quindi, i primi approfondimenti che potrebbero costituire le linee-guida del processo di riforma, partendo dai principi e valori della Carta che appaiono all’Unione nazionale dei dirigenti dello Stato (CIDA-UNADIS) in grado di assicurare la tutela, insieme, dei diritti dei dirigenti e degli interessi del Paese.

## 1. L'imparzialità della funzione

Il più importante principio che informa la Carta, è quello relativo all'imparzialità della funzione nella conduzione degli affari pubblici.

Questo precetto trova fondamento in almeno due articoli della Costituzione, il 97, per il quale "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo tale che ne sia assicurata l'imparzialità dell'amministrazione" ed il 98 per il quale "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione".

Nel tempo, la locuzione dell'articolo 97 "secondo disposizioni di legge" ha subito una mutazione interpretativa per la quale, attraverso una nuova lettura della Costituzione, si è inteso sottrarre al dominio della legge la materia dell'organizzazione degli uffici dirigenziali, affidandola a decreti del Presidente della Repubblica, prima, ed a regolamenti governativi, poi, fino a escludere del tutto la potestà del Parlamento, come nel caso dell'organizzazione degli uffici dirigenziali della Presidenza del Consiglio dei ministri viene disciplinata con DPCM.

Vi è chi ha visto nella delegificazione un'opportunità di migliorare l'organizzazione degli uffici sottratti alla mediazione politica del Parlamento; tuttavia la Costituzione non sembra aver inteso conferire al Governo un potere, così ampio, di organizzazione degli uffici dirigenziali, di cui, peraltro, si è fatto abuso. Ne sono prova, da un lato, gli oltre cento incarichi di funzione dirigenziale generale (o di prima fascia) che sono stati creati nella penultima legislatura, anche per il ripristino dei ruoli delle singole amministrazioni, e, dall'altro, lo "spacchettamento" dei ministeri, operato addirittura con decreto legge nell'ultima, con criteri che sembrano rispondere più a questioni di equilibri interni alla maggioranza che sostiene il Governo che all'esigenza di assicurare "l'imparzialità dell'amministrazione".

Probabilmente la Costituzione voleva intendere che il Governo avrebbe potuto organizzare i propri uffici anche con decreti delegati, ma secondo precisi vincoli fissati dalle leggi di delegazione. Non si tratta di una mera questione formale: nell'applicare i principi ed i limiti della delega, infatti, sarebbe più arduo disattendere il principio costituzionale d'imparzialità della funzione dirigenziale. Pertanto riteniamo necessario che la Carta faccia del precetto costituzionale in questione il proprio elemento fondante.

## 2. Il buon andamento

Abbiamo osservato che proprio l'imparzialità della funzione, che sottintende e implica l'autonomia collaborativa dei dirigenti dalla politica, è valore da preservare per conseguire il buon andamento dell'amministrazione da intendersi come leale e piena collaborazione, e non subordinazione, ai governi in quanto la Costituzione assicura che il dirigente sia soggetto direttamente alla legge, da attuare in modo imparziale per conseguire l'interesse generale (al servizio esclusivo della Nazione).

Nell'accezione comune, il buon andamento è sinonimo di corretta ed efficiente amministrazione, poiché non risponderebbe all'interesse del Paese un'amministrazione pubblica formalmente corretta ma poco efficiente. Siamo quindi sul piano non del rapporto di lavoro, ma della produttività dello stesso: e non pare secondario il collegamento costituzionale tra l'imparzialità e il buon andamento, proprio perché l'una è funzione dell'altro. Non può esserci corretta amministrazione se non operando in modo imparziale ed efficiente.

Soggezione alla legge, si è detto, non in termini di potere, perché il dirigente non ne è titolare, ma in termini di autonomia, autonomia che si consegue solamente se c'è separazione di ruoli e di funzioni.

Sul buon andamento si possono incardinare le tecniche di organizzazione del lavoro, anche privatistiche, che abbiano dato buona prova.

### 3. Il rapporto con gli organi di governo

La politica è stata, fino ad oggi, incapace di elaborare un ruolo per la dirigenza che non sia subalterno. Se questo è vero, ne deriva che le leggi sulla funzione dirigenziale, almeno quelle dell'ultimo quindicennio, non si sono conformate ai fondamentali precetti costituzionali d'imparzialità e buon andamento, così come appena ricordati.

Fino agli anni '80 del secolo scorso si è verificata, nei fatti, una sostanziale aderenza, fino a confondere l'identità del dirigente con l'ufficio ricoperto (immedesimazione organica). Questa concezione ha assicurato la continuità dell'azione amministrativa al variare dei governi repubblicani.

Dagli anni '90 c'è stato invece un mutamento di rotta. Come ricordato, con il pretesto d'incrementare la produttività si è invece, più o meno scientemente, perseguito un diverso obiettivo: la privatizzazione del rapporto di lavoro. Come se il cambiamento di stato giuridico fosse in grado, di per sé, di migliorare le professionalità. Ovvero, come se, utilizzando dei "termini di moda" (produttività al posto di buon andamento; soddisfazione del consumatore invece di servizi efficienti; raggiungimento degli obiettivi invece di applicazione di leggi, e così via) si compisse il miracolo dell'aggiornamento delle professionalità e dell'efficacia delle prestazioni.

Ben altra è la realtà! Non bastano le innovazioni terminologiche per introdurre una nuova mentalità, ammesso che ciò sia possibile (più che opportuno). Lo Stato non è, infatti, un'impresa né un'organizzazione come tante altre, ma è un organismo molto più complesso. L'interesse pubblico, cioè l'interesse generale, che non sempre coincide con l'interesse dei più, non si persegue con il solo orientamento al mercato. La sintesi tra diritto pubblico e diritto comune si è rivelata impresa ardua, e molto al di là della capacità dei vari legislatori (di vario colore politico). La funzione dirigenziale è stata prima derubricata ad incontro negoziale, quindi riportata alla potestà del ministro. L'alternarsi delle disposizioni normative introdotte a seconda dei governi ha comunque avuto un punto in comune: l'uso strumentale della funzione dirigenziale, evidente dimostrazione del tentativo di fidelizzare i dirigenti alla parte del momento a tutto spregio dell'autonomia e dell'imparzialità della funzione.

Occorre invece una netta distinzione di ruoli e di connesse responsabilità secondo il principio di leale collaborazione per l'attuazione del programma di governo. Separazione ma complementarietà.

### 4. I requisiti della professionalità e dell'etica della responsabilità

Una corretta amministrazione della cosa pubblica richiederebbe, oltre che l'applicazione di criteri trasparenti di buona organizzazione del lavoro, la corrispondenza delle professionalità dei dirigenti, per qualità e quantità, alle funzioni a cui essi sono chiamati ad adempiere; purtroppo, le cose stanno in modo assai diverso. Le carenze culturali in materia di organizzazione del lavoro causano numerose sfasature, ad esempio, tra funzioni da svolgere e corrispondente numero dei dirigenti, nella maggior parte dei casi sovrabbondante a causa delle pressioni di politici di varie parti e colori che attraverso gli incarichi dirigenziali trovano una via purtroppo molto comoda, nell'attuale assetto della dirigenza pubblica, per "ricompensare" i propri simpatizzanti.

Di conseguenza, spesso non sono le funzioni da svolgere a determinare il numero di incarichi dirigenziali, ma accade l'esatto opposto: è la spinta interna ad incrementare i posti disponibili a

determinare le modalità organizzative attraverso le quali adempiere alle funzioni assegnate, con evidenti riflessi negativi sulla produttività degli uffici. Ne è prova, abbiamo già avuto modo di osservare, l'incremento di oltre cento dirigenti di prima fascia dell'ultimo quinquennio, a tacere di quelli di seconda, pur in una situazione di sostanziale stabilità. La parcellizzazione di compiti e responsabilità, legata al sempre crescente numero di attori, richiede maggiore tempo per decidere e più ingenti risorse, determina la creazione di nuove figure di coordinamento e genera, in sostanza, assetti schizofrenici in cui, a parità di funzioni, corrisponde un numero di incarichi dirigenziali altalenante e da esse scollegato.

Il rapporto di fiducia personale o politica, poi, al ministro lega la struttura di vertice (e non solo) a comportamenti non sempre rispondenti all'interesse generale, distorcendo l'espressione di una sana competenza professionale che dovrebbe, invece, essere valutata sulle capacità e sui risultati più che sull'appartenenza.

E' allora evidente l'urgenza di rimedi mediante i quali si attuino:

- un cambiamento di rotta in deciso favore della selezione dei dirigenti esclusivamente per merito;
- ripetute valutazioni, trasparenti ed obiettive, per i diversi gradi di crescita professionale;
- un sistema di formazione permanente che adegui lo sviluppo delle professionalità al mutare delle esigenze organizzative;
- un sistema di valutazione che tenga adeguatamente conto delle diverse professionalità;
- un sistema di attribuzione degli incarichi rispettoso delle competenze e delle abilità.

Una cultura di base, comune e condivisa, che permetta il potenziale accesso a qualsiasi posto di funzione, deve diventare patrimonio corrente della dirigenza pubblica, insieme ad una formazione specialistica distinta per i diversi compiti: regolare, orientare, indirizzare, sollecitare, coordinare e gestire non sono, infatti, funzioni equivalenti.

Ma, più ancora, la corretta espressione delle professionalità andrebbe accompagnata, nel settore pubblico, dall'etica della responsabilità: un canone guida della funzione dirigenziale pubblica che sta facendo breccia anche nel settore d'impresa. La legalità ne deve rappresentare il criterio guida. Assieme all'imparzialità, essa permetterebbe di svolgere una funzione realmente al servizio dei cittadini e delle imprese. Ci sembra che l'ultima direttiva della Presidenza del Consiglio in materia di indicazione degli obiettivi strategici sia orientata in termini analoghi: vedremo se alle buone intenzioni seguiranno i fatti.

## 5. Obiettivi certi e misurabili

Una delle principali differenze obiettivamente riscontrabili tra il lavoro pubblico e quello privato consiste nell'esistenza, per il secondo, di un elemento certo al quale parametrare il raggiungimento delle prestazioni: si tratta del "fatturato" o, più elegantemente, dell'utile economico. E', tuttavia, altrettanto noto che alla valutazione dell'utile economico sono del tutto estranei elementi di utilità collettiva o di benessere sociale, prova ne sia che la massimizzazione dell'utile economico da parte di soggetti produttivi produce spesso effetti solo indiretti (e spesso non positivi) sulla qualità della vita e delle relazioni sociali. Ciò è tanto vero che il testo costituzionale, all'art. 41, ha espressamente previsto la possibilità di interventi pubblici di orientamento a finalità sociali dell'iniziativa economica e, all'art. 42, ha anche previsto la necessità di una "funzione sociale" del più ampio dei diritti privatistici: la proprietà.

Peraltro, se è vero che l'applicazione concreta delle norme in questione, storicamente, non ha sempre prodotto effetti positivi, tuttavia è testimonianza indiscutibile dell'impossibilità di valutare in termini positivi per la collettività, anche sotto il profilo strettamente privato, l'iniziativa economica se parametrata alla sola utilità individuale.

In altre parole, termini abusati come “efficienza, efficacia, economicità” restano fini a se stessi se l’attività svolta non viene rivolta a fini sociali. Paradossalmente, si potrebbe anche arrivare, per certe realtà economiche, ad ipotizzare che il massimo dell’efficienza individuale coincide in effetti con il minimo dell’utilità collettiva (si pensi a fattori come l’inquinamento, la distruzione dell’ambiente, la perdita di relazioni sociali, e così via).

L’unico rimedio possibile per una rinascita della pubblica amministrazione in senso utile alla collettività consiste, allora, nel riuscire a fissare per essa obiettivi che siano accettabili sotto il profilo della soddisfazione sociale, effettivamente raggiungibili, concreti e misurabili. E ciò a partire dalla direttiva annuale “generale” dell’organo politico di vertice, in quanto essa è la pietra angolare sulla quale si fondano, a cascata, tutti i successivi atti di programmazione e pianificazione delle attività.

Se la direttiva annuale sarà di buona qualità, sarà anche più semplice per i passi successivi assecondare la realizzazione degli obiettivi strategici da essa fissati con la formulazione di adeguati obiettivi operativi e gestionali per i dirigenti, abbandonando l’astrattezza e, per dirla tutta, la scarsa utilità che connota sovente i documenti di pianificazione e programmazione.

In un costruttivo circuito dialettico, al dirigente dovrebbe essere consentito di negoziare i propri obiettivi operativi e gestionali in una logica *bottom-up* che è l’esatto opposto di quella corrente nelle pubbliche amministrazioni, ma che corrisponde a quella utilizzata dalla maggior parte delle realtà di successo imprenditoriale nel privato. Ciò favorirebbe la migliore realizzazione della “cosa pubblica”. Solo così si potrà, con procedura trasparente, arrivare alla fissazione di obiettivi condivisi, conoscibili, utili al disegno generale, raggiungibili e misurabili.

## 6. La valutazione dei risultati

La trasparenza nell’assegnazione degli obiettivi dovrebbe accompagnarsi a quella del processo di valutazione con il quale accertare se il dirigente li abbia effettivamente raggiunti.

Su questo versante si sono esercitate, bisogna dire senza apprezzabili risultati, gran parte delle riforme degli ultimi anni. La difficoltà di individuare indicatori certi e misurabili della funzione pubblica ha determinato ritardi e lacune nei sistemi di verifica. L’indeterminatezza e l’incostanza degli indirizzi politici hanno ostacolato la formulazione e l’assegnazione di obiettivi concreti e raggiungibili. La riconduzione alle più alte responsabilità dirigenziali della possibilità di fissare gli approdi della propria attività ha consigliato loro di non proporsi obiettivi troppo ambiziosi per il timore della verifica dell’insuccesso.

Occorre ripensare l’attuale modello troppo calibrato sul sistema di valori di stampo privatistico improntato sul rapporto costi-benefici.

La realtà pubblica, è opinione oggi largamente condivisa, è più complessa. Le variabili in gioco non sono soltanto l’economicità della gestione e, quindi, la riduzione della spesa, la migliore combinazione dei fattori produttivi, il controllo di processo, la qualità del prodotto, la soddisfazione del cliente, il profitto. Nella sfera delle attività delle pubbliche amministrazioni, intervengono ulteriori variabili, a volte immateriali, che sono l’equità sociale, la regolazione delle pari opportunità, l’applicazione delle leggi, l’attuazione del programma di governo, la capacità d’indirizzo e di coordinamento, l’etica dei comportamenti, per citarne soltanto alcuni.

Tanto è vero che, a fronte di una professionalità dirigenziale, nel privato, piuttosto omogenea, nel mondo pubblico emergono professionalità diverse per tipologie di prestazioni, alcune più assimilabili a quelle d’impresa, altre meno, altre ancora assai meno.

Spesso, la mancanza di competitori nei servizi pubblici impedisce, ad esempio, di misurare i rendimenti in termini comparativi. Occorre, in questo caso, utilizzare indicatori parametrici simulati ovvero affidarsi al giudizio degli utenti con tutti i rischi che la soggettività delle aspettative individuali comporta. Oppure fissare a priori e senza obiettivo riscontro degli *standard* quantitativi e qualitativi da rispettare. Siamo ancora nel campo del “possibile”.

La questione si complica ulteriormente quando si tratta di valutare competenze poco gestionali quali quelle di regolazione, d’indirizzo, di coordinamento, di studio, di ricerca ed altri dove i fattori di produzione sono ancor meno misurabili ed i risultati ancor meno quantificabili secondo valori numerici. Su questo specifico punto, i dirigenti manifestano una comprensibile ritrosia: in un sistema come quello attuale, la valutazione sul “come” ciascuno ha operato viene letta nei termini di una potenziale e ingiustificata minaccia di messa in discussione.

Tuttavia, pur tra dubbi, incertezze e timori, i dirigenti riconoscono che se gli obiettivi sono non irragionevoli, concordati e fissati in termini certi ed obiettivamente misurabili, la valutazione cessa di costituire una minaccia: essa diviene, anzi, un elemento di garanzia, sia per il dirigente che per la collettività degli amministrati.

A livello individuale, infatti, sarebbe molto più ardua la rimozione arbitraria di un dirigente che sia in grado di dimostrare di avere raggiunto puntualmente gli obiettivi (nella qualità, nella quantità e nel tempo prestabilito) ovvero se può, all’apposta, analiticamente dimostrare di non averli potuti raggiungere per circostanze esterne, verificatesi in corso d’anno e pertanto da lui non controllabili e a lui non addebitabili.

A livello di collettività, la valutazione corretta ed imparziale diviene anche elemento di garanzia del perseguimento dell’interesse generale: essa assicura, infatti, che il dirigente capace non venga arbitrariamente rimosso e che gli siano attribuiti nuovi obiettivi e uffici di minore livello di responsabilità; ovvero che il dirigente che non abbia raggiunto gli obiettivi affidati, venga sanzionato con la risoluzione del rapporto di lavoro, ovviamente nei casi più gravi.

La costruzione del sistema e la valutazione conseguente dovrebbero scaturire da un’utile collaborazione tra esperti della materia ed esperti di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni; lo spirito che dovrebbe guidare tale collaborazione non può che essere l’autonomia dalla politica accompagnata da eccellenti capacità tecniche e professionali, dalla trasparenza e dalla obiettività.

Il sistema di valutazione condiviso dovrebbe essere di conseguenza esteso a tutti i dirigenti, di qualsiasi fascia e livello, con gli opportuni adattamenti alla diversità dei vari incarichi ed alle peculiarità dei medesimi, e dovrebbe essere effettuato su almeno due livelli. Il primo dovrebbe essere un livello comune, tendente ad accertare, ad esempio, che nello svolgimento delle proprie attività il dirigente abbia dimostrato di possedere quel “*minimum*” di competenze indispensabili per tutti (ad esempio, la capacità di gestione dei conflitti interni ed esterni; flessibilità; motivazione dei propri dipendenti, massimizzazione della soddisfazione dell’utenza e così via). Il secondo livello dovrebbe essere, invece, finalizzato alla valutazione delle competenze specifiche nell’ambito degli obiettivi affidati (si pensi all’esercizio di attività contrattuali, ispettive, tecniche ed altre).

Non può sfuggire che, con un sistema di valutazione efficiente, democratico e condiviso si può attuare concretamente, tra gli altri, il principio di uguaglianza di cui all’art. 3, commi primo e secondo, della nostra Costituzione.

## 7. Il ruolo generale dei dirigenti

In un'epoca che denuncia le resistenze di diverse categorie di professionisti all'ammodernamento delle loro professionalità, tutelate soprattutto dagli ordini, potrebbe apparire anacronistico, e non lo è, proporre la istituzione di un ruolo generale dei dirigenti pubblici. Non si tratta, infatti, di riproporre sotto mentite spoglie l'ex ruolo unico (che peraltro presentava molti aspetti positivi, ma è stato travolto in buona misura dalla sua cattiva attuazione). Lo scopo, evidentemente, è diverso.

Nel privato o nel parapubblico, l'ordine serve a tutelare la qualità della prestazione e, soprattutto, a limitare la competizione tra gli iscritti: tant'è che le principali critiche rivolte in merito sono quasi sempre incentrate su quest'aspetto. Il ruolo generale dei dirigenti dello Stato, nell'attuale sistema della dirigenza pubblica, favorirebbe la competitività e si porrebbe come strumento di promozione delle opportunità al momento non esistente.

Non pare dubbia la necessità della creazione di uno strumento di raccordo e di trasparenza delle esperienze e delle abilità che permetta una competitività diffusa delle diverse professionalità utili per l'affidamento di responsabilità dirigenziali ben definite, al fine della selezione dei migliori per l'espletamento delle funzioni più delicate e del conseguente miglioramento della "cosa pubblica" in generale.

L'esercizio delle funzioni amministrative ne trarrebbe infatti immediato e notevole beneficio, perché il ruolo generale renderebbe evidenti le differenze di competenze possedute dai singoli dirigenti rispetto ai compiti loro proposti ed ai differenti ruoli di amministrazione. Sarebbe un valido strumento, insieme, di trasparenza, di produttività del lavoro e di mobilità, qualora ben collegato a corretti sistemi di selezione e di attribuzione delle funzioni. Esso limiterebbe la proliferazione dei posti di funzione dirigenziale e ridurrebbe la spinta alla verticalizzazione della carriera.

Il ruolo generale dovrebbe prevedere una sezione dedicata ai più diretti collaboratori, anche esterni, del ministro, per individuarne le qualità professionali, consentirne la verifica del Parlamento e permetterne la conoscenza ai governi successivi.

La tenuta del ruolo e della collegata banca dati dovrebbe essere vigilata da una commissione di garanzia della funzione dirigenziale. Per assicurarne il buon funzionamento, alla sua creazione dovrebbero accompagnarsi due elementi, sui quali ci soffermeremo brevemente:

- la previsione di meccanismi snelli e trasparenti di passaggio tra le varie amministrazioni dei dirigenti interessati, diversi da quelli attuali, troppo farraginosi e complessi, ad esempio, rispetto alla possibilità di nomina di dirigenti esterni;
- la previsione di meccanismi efficaci di pubblicità degli incarichi, non solo a livello di amministrazione ma anche generale, al fine di promuovere la più ampia conoscenza delle opportunità disponibili e il maggior numero di candidature da parte dei dirigenti interessati.

## 8. La trasparenza e la pubblicità delle esperienze professionali, dei compiti svolti e di quelli da assegnare

Il ruolo generale (in uno con la banca dati), come abbiamo detto, consentirebbe di apprezzare le capacità professionali possedute da ciascun componente dell'universo dirigenziale, desunte dalla pubblicità delle esperienze maturate, degli uffici diretti, delle abilità dimostrate nello svolgimento delle funzioni affidate: tutto ciò concorrerebbe a rappresentare l'identità professionale di ciascun dirigente e a scoraggiare tentazioni clientelari in fase di affidamento di un incarico.

La tentazione clientelare è particolarmente pressante in tutti i casi in cui si voglia attribuire quell'incarico al possessore di determinate specifiche professionalità, ovvero si voglia affidare una funzione dirigenziale non contrassegnata da una qualche significativa specificità ad un predeterminato soggetto sottraendosi all'obbligo, che almeno dal punto di vista etico sussiste, del normale metodo della comparazione tra professionalità potenzialmente concorrenti. Il senso generale e profondo dell'attuale normativa (commi 5 *bis* e 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo 165) è che l'acquisizione di una professionalità esterna si giustifica solo se per l'amministrazione che la riceve si realizza un vero e proprio valore aggiunto. Tuttavia, la formulazione non chiarissima e non cogente ha permesso di costruire un sistema di "non regole" per cui chi ha avuto il potere di conferire incarichi dirigenziali ad estranei, o a interni non dirigenti, ha potuto esercitarlo in un contesto procedurale del tutto autoreferenziale, privo di un qualunque obbligo di pubblicità e di comparazione tra possibili competitori interni ed esterni, all'insegna della più assoluta discrezionalità persino circa la effettiva necessità per l'amministrazione di assicurarsi i servizi di quella tal o tal altra professionalità.

C'è voluta, sembra paradossale, una apposita previsione dei contratti collettivi di lavoro 1998/2001 e 2002/2005 per disciplinare la pubblicazione dei posti di funzione dirigenziale vacanti e di quelli attribuiti (peraltro attuata in maniera differenziata e soggettiva da parte delle varie amministrazioni). La natura pattizia, però, non garantisce l'effettiva attuazione della norma contrattuale; né vi è un organismo che vigili sul rispetto del principio con poteri di sostituzione o di revoca.

Occorre quindi una norma di legge che, per l'attribuzione di un incarico dirigenziale che richieda requisiti, capacità e abilità particolari in relazione ai compiti ad esso connessi, costringa chi abbia il potere di conferirlo a seguire una procedura pubblica e trasparente per la scelta della migliore professionalità dirigenziale.

#### 9. Le competenze: limiti e responsabilità dei diversi livelli dirigenziali

Nell'attuale ordinamento, la qualifica unica dirigenziale è articolata in due livelli di responsabilità: quello di prima fascia, che comprende i direttori generali e, tra questi, i cosiddetti apicali (cioè i capi dipartimento o i segretari generali di ministero) e quello di seconda fascia. Dal punto di vista funzionale, la catena di comando si è sicuramente allungata, dal punto di vista della "carriera", invece, sembrerebbe essersi accorciata. Ma non è così. Anzi: non più del 10% dei dirigenti potranno conquistare l'inquadramento definitivo in prima fascia. Il restante 90%, invece, resterà dirigente in una seconda fascia che non offre alcuna prospettiva di avanzamento professionale ed economico.

Ciò è, all'evidenza, assai frustrante per i giovani, cui si prospetta o un grigio e indistinto avvenire nella pubblica amministrazione, o, in una sorta di contrappasso dantesco, a tutto svantaggio del settore pubblico, una fuga verso le aziende private, che da tempo manifestano interesse ad acquisire l'esperienza e la professionalità di dirigenti pubblici abituati a confrontarsi con problemi complessi. Solo il forte senso di appartenenza alla "*res publica*" ancora li trattiene dalla migrazione, ma c'è davvero da domandarsi fino a quando.

L'inesistenza di prospettive, combinata con la disinvoltura con cui si è proceduto, nel passato anche recente, a conferire incarichi dirigenziali di livello generale (e, subito dopo, al definitivo inquadramento in prima fascia dei "fortunati", peraltro previa riduzione *ad hoc* del termine temporale minimo originariamente previsto dalla normativa) senza necessità di un'adeguata comprova dell'effettivo possesso di esperienze o capacità professionali eccezionalmente positive, ha creato comprensibili fattori di disturbo motivazionale al lavoro, nell'intera categoria in generale e nella parte più giovane di essa in particolare.

Sconcerta, in particolare, la mancanza di un grado, anche minimo, di coerenza tra la procedura concorsuale con la quale di norma si accede sia ai pubblici impieghi che alla dirigenza, e quella, ci si passi il termine, “aprocedurale”, in virtù della quale ad un soggetto si conferisce un incarico dirigenziale di livello generale e, successivamente, lo si inquadra definitivamente in quel livello. Il concorso non sarà uno strumento perfetto, ma ha il pregio, almeno, di essere pubblico e di mettere tutti nelle medesime condizioni, non essendo possibile ampliare o ridurre arbitrariamente il numero dei concorrenti.

Occorre un nuovo tipo di percorso, nel quale siano armoniosamente coordinati fattori quali le competenze acquisite effettivamente comprovabili e l’esperienza concretamente svolta, e sia disgiunta la qualifica dalla retribuzione: ciò indurrebbe il dirigente, in particolare il giovane dirigente, ad affrontare percorsi professionali progressivamente più impegnativi. Uno sviluppo retributivo orizzontale, significativamente motivante, basato su criteri meritocratici, al termine del quale accedere a responsabilità professionali superiori mediante una selezione trasparente, sembra il modo più idoneo per coniugare le legittime aspirazioni di miglioramento retributivo con la crescita della professionalità, a sua volta sostenuta da processi continui di aggiornamento.

Discorso a parte per il personale di diretta collaborazione, al quale non dovrebbero essere assegnati uffici della struttura, ma compiti di supporto all’organo politico.

#### 10. La trasparenza nell’assegnazione e nella revoca degli incarichi

Abbiamo già evidenziato che la legislazione dell’ultimo quindicennio non ha favorito la trasparenza nell’attribuzione degli incarichi dirigenziali. Ci sono stati abusi, soprattutto per la prima fascia, con affidamento di incarichi a personale esterno poco qualificato e con procedure poco meritocratiche.

S’impone una svolta: l’attribuzione dell’ufficio non può avvenire in modo discrezionale, ma seguire un percorso professionale. Questo deve prevedere la possibilità per tutti i dirigenti di concorrere a richiesta per le posizioni disponibili, previa la necessaria pubblicità delle competenze (certe ed obiettivamente necessarie) per aspirare a quel determinato incarico; valutazione delle candidature, tramite il ruolo generale e le singole aspirazioni; selezione sui requisiti posseduti, sulle esperienze fatte, sulle abilità dimostrate e sulle attitudini manifestate; valutazione positiva della validità della candidatura, o diniego motivato anche in termini comparativi; possibilità di riesame, su istanza dei controinteressati, delle decisioni da parte di un organo terzo ed imparziale, preliminarmente all’eventuale ricorso giurisdizionale.

La migliore garanzia dell’imparzialità e della competenza professionale di chi esercita la funzione dirigenziale e, in definitiva, della produttività del sistema amministrativo è una procedura “democratica”, perché non esclude pregiudizialmente nessuno, “pubblica” perché è nota a chiunque abbia potenzialmente interesse a conoscerla, “trasparente” perché sono noti e requisiti e i criteri, selettiva su base meritocratica mediante comparazione e, ancora una volta, “democratica” perché gli esiti della selezione sono resi pubblici.

Insomma, occorre abbandonare l’attuale sistema ordinamentale che:

- prevede come un cittadino, pubblico dipendente o no, possa diventare dirigente di seconda fascia (ordinariamente per concorso);
- prevede criteri assolutamente generici e nessuna procedura seria, trasparente e meritocratica per affidare, al medesimo cittadino divenuto dirigente, un incarico di livello generale;
- prevede, per l’inquadramento definitivo e irrevocabile in prima fascia, che il medesimo cittadino abbia svolto semplicemente, senza demerito, l’incarico dirigenziale (di prima fascia) che gli è stato assegnato e con il decorso di un certo termine;

- non prevede alcun criterio e procedura specifici sia per l'assegnazione di incarichi apicali di prima fascia (segretario generale di ministero, capo dipartimento) né per il definitivo e irrevocabile inquadramento.

E' certamente più utile al paese una procedura pubblica, dotata di adeguate garanzie di trasparenza, partecipazione aperta a tutti i potenziali candidati dotati dei requisiti previsti, selezione per merito e pubblicità, per l'assegnazione di qualsiasi posto di funzione dirigenziale, come del resto avviene nell'ambito delle strutture degli organismi comunitari.

L'attribuzione della responsabilità di un ufficio, infine, deve ritenersi sempre temporanea, sia per motivi di rotazione degli incarichi, sia in ragione d'intervenute e ben individuate incompatibilità professionali. Come tali si intendono, ad esempio, gravi e accertate violazioni dei doveri d'ufficio in termini di trascuratezza; gravi e accertate lesioni alla dignità dei collaboratori; impropri rapporti con l'esterno che compromettano la fiducia degli utenti; accertati conflitti d'interesse rispetto ai compiti svolti.

#### 11. Le tipologie di funzioni dirigenziali: il reclutamento, la formazione, e l'aggiornamento professionale

In coerenza con il modello di valutazione proposto, la funzione dirigenziale dovrebbe correlativamente connotarsi per tipologie di attività: in altri termini, la specializzazione della funzione deve affiancarsi alla trasversalità delle competenze generalistiche che costituiscono (o dovrebbero costituire) il bagaglio comune dei dirigenti.

L'esperienza evidenzia che difficilmente un dirigente possiede tutte le competenze e tutte le abilità per svolgere, indifferentemente, tutte le attribuzioni pubbliche. Il dirigente della gestione si specializza nella corretta conduzione delle risorse finanziarie di bilancio; quello di organizzazione, nella qualità dei processi; quello di regolazione, nella predisposizione e nell'attuazione, equa e solidale, di norme di legge e di regolamenti; quello di semplificazione, nel ridimensionamento di norme e di procedure ridondanti quando non contrastanti; quello d'indirizzo, nell'approntamento di direttive e di circolari che facilitino la comprensione e l'applicazione di norme; quello di coordinamento, nella manifestazione, appunto, del coordinamento tra diverse realtà amministrative che magari fanno capo ad ordinamenti diversi o tra diversi uffici di amministrazioni con competenze concorrenti; quello di verifica, nell'esercizio della funzione ispettiva o valutativa; quello di studio, consulenza e di ricerca non ha bisogno di particolare qualificazione, tale è l'evidenza della sua professionalità.

Quelli appena ricordati sono alcuni esempi di diverse professionalità difficilmente omologabili in un unico soggetto dirigenziale. Una seria riflessione dovrebbe portare a concludere che il dirigente generalista può non essere sufficiente e che, di converso, può essere opportuno, se non necessario, in taluni casi, prevedere la possibilità di acquisire stabilmente competenze specialistiche: ad es., statistici, economisti, sociologi, ed altri specialisti.

Anche gli specialisti, peraltro, necessitano di aggiornamento tecnico e professionale ed ecco, allora, che entrano in gioco altre questioni di grande rilevanza che andrebbero affrontate con energia e rapidamente risolte. E', infatti, dato di comune esperienza, purtroppo, la ridottissima attenzione e sensibilità della politica a dotare il sistema pubblico di adeguate risorse finanziarie da destinare agli investimenti per la formazione e per l'aggiornamento; e ciò, sia nell'ipotesi di finanziamenti da erogare amministrazione per amministrazione, sia nell'opposta ipotesi di finanziamento ad un unico centro (pubblico) a ciò deputato.

Occorrerebbe pertanto una normativa che:

- nel primo caso, sia pure in termini di indirizzo, obblighi ciascuna amministrazione o gruppi di amministrazioni consorziate a riservare una quota significativa del proprio bilancio a spese di investimento per formazione e aggiornamento professionale dei dirigenti, ovvero per invio in missione, qualora l'intervento debba svolgersi fuori dalla sede di servizio;
- nel secondo caso, doti l'unico centro pubblico di consistenti risorse e lo faciliti nella ricerca e acquisizione, a sua volta, di finanziamenti anche indiretti mediante trasparenti sponsorizzazioni.

L'uno e l'altro sistema potrebbero convivere. Ma non basta. Potrebbe essere opportuno prevedere che il dirigente possa costruire da sé un percorso, di congrua durata, per la partecipazione ad iniziative di aggiornamento. Potrebbe trattarsi, ad esempio, di un periodo sabbatico da disciplinare nelle sedi contrattuali.

## 12. L'organizzazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali: la produttività del lavoro

Abbiamo, in altre parti, esaminato i diversi aspetti che caratterizzano le implicazioni delle modalità organizzative sull'esercizio di funzioni da parte dei dirigenti. Le tecniche di organizzazione del lavoro d'impresa, come abbiamo ricordato, potrebbero soccorrere il dirigente per il miglioramento della produttività del lavoro anche nel settore pubblico. Non vi è dubbio che diverse tecniche di lavoro del privato potrebbero arrecare benefici in termini d'incremento della produttività del sistema amministrativo: la scelta dei migliori collaboratori, la motivazione al lavoro per scopi condivisi, la responsabilità diffusa; così anche il coinvolgimento emotivo e comportamentale, il sistema premiante, l'individuazione di obiettivi ed il correlativo raggiungimento di risultati; infine, la soddisfazione del consumatore; il *marketing* strategico; la flessibilità delle prestazioni; l'analisi dei costi e dei benefici e altre ancora.

E' bene precisare che il possesso di tali tecniche non costituisce e non definisce *ex se* la professionalità del dirigente pubblico, ma vi concorre. Il diritto-dovere alla loro acquisizione e alla loro concreta e corretta applicazione ben può rientrare nella sfera di competenza della contrattazione collettiva. Si può sostenere, allora, che la prestazione dirigenziale, cioè l'essere dirigente, è nel dominio della funzione pubblica e, quindi, della legge, mentre la valutazione del modo (le tecniche organizzative, appunto) in cui la prestazione dirigenziale viene resa può essere affidata alle norme contrattuali collettive cd integrative.

Bisogna infine notare che definire ciò che il dirigente è tenuto a fare corrisponde, in realtà, a definirne poteri e responsabilità; gli uni e le altre dovrebbero essere chiaramente esplicitati nell'atto di conferimento dell'incarico così da preservarli da ingerenze contrattuali collettive del personale di collaborazione. Per l'insieme delle descritte ragioni, sarebbe facilmente risolvibile la competenza della giurisdizione, affidando a quella amministrativa tutte le questioni riservate alla legge e a quella ordinaria le questioni riservate ai contratti di lavoro.

## 13. Le competenze fisse e la retribuzione accessoria tra legge e sistema contrattuale

Distinte concettualmente, quindi normativamente, come proposto, le questioni afferenti all'esercizio delle funzioni dirigenziali dagli aspetti di produttività del lavoro, diviene più agevole regolare gli aspetti retributivi delle prestazioni.

La retribuzione di professionalità, cioè quella attinente allo *status* di dirigente, andrebbe restituita alla sovrana competenza del Parlamento e, quindi, stabilita per legge (finanziaria o altra). Ad essa occorrerebbe accompagnare quella di risultato, premiante rispetto agli incrementi reali di produttività dell'ufficio e/o degli obiettivi individuali, da stabilirsi in sede contrattuale.

La verifica dei risultati, infatti, non si esercita sulla capacità di svolgere la funzione dirigenziale. Questa non può che ritenersi data nel momento in cui si opera una scelta con selezione concorsuale, che non ammette revoche se non per gravi e predeterminati motivi. Viceversa, detta verifica trova sede più opportuna sugli aspetti di produttività del lavoro d'ufficio o individuale che possano o meno incidere sulla quota-parte di retribuzione incentivante, che dati i suoi aspetti di specificità trova luogo più adeguato nello strumento contrattuale, più idoneo a modellarsi sulle diverse realtà amministrative.

Si eviterebbe, in tal modo, la confusione di oggi tra legge e contratto.

14. La selezione concorsuale, la progressione professionale, la rotazione degli incarichi e la formazione

Uno dei più validi motivi per rimettere in discussione le riforme degli ultimi anni è proprio la scarsa meritocriticità dei meccanismi di accesso alla funzione dirigenziale introdotti dalle dette riforme.

Recuperare il criterio concorsuale come normale canale di ingresso nell'arca della funzione dirigenziale è misura minima, ma non sufficiente. Se davvero si vuole assegnare significato concreto ai principi espressi e impliciti nel dettato costituzionale più volte ricordati (legalità, imparzialità, buon andamento, servizio esclusivo della Nazione) occorre ricollocare il concorso al centro dell'attenzione del legislatore e dell'interesse del Paese. Ma non basta.

Occorre anche riquilibrare il concorso come unico strumento di equa e trasparente selezione degli aspiranti dirigenti. E, ancora, occorre avere il coraggio di affidare ad un unico organo dotato di amplissima autonomia, di elevatissime qualità etica, scientifica e professionale, terzo, rispetto alla politica e alle amministrazioni, il compito di selezionare e reclutare le menti e le energie migliori. Non importa la denominazione (Scuola, Ente, Istituto); importa che tale nuovo soggetto veda rapidamente la luce, sia costruito intorno ad indiscusse personalità, sia l'unico competente in materia di reclutamento-formazione dei dirigenti pubblici e ad accompagnarli nel loro aggiornamento professionale.

La forma concorsuale classica, ovvero una sua forma attenuata che comunque dia sufficienti garanzie di trasparenza, valutazione comparativa ed accesso competitivo, dovrebbe essere estesa anche agli altri livelli dirigenziali (eccezion fatta per quelli di più diretta collaborazione con il vertice politico, da intendersi comunque limitati ai capi di Gabinetto, ai segretari generali e, se del caso, ma se ne dubita, a quei capi dipartimento la cui funzione sia contrassegnata da un elevatissimo grado di discrezionalità e, di converso, da un bassissimo grado di attività vincolata).

Il sistema degli incarichi, così come fino ad oggi attuato, si è infatti troppo spesso prestato a facili abusi sia per le scelte operate all'interno dell'amministrazione sia, e ancor di più, per quelle esterne. I risultati poco lusinghieri di un siffatto modo di procedere sono sotto gli occhi di tutti. I criteri di valutazione dei requisiti professionali sono apparsi vaghi, lacunosi e poco attenti alla elevata professionalità che deve connotare la funzione dirigenziale pubblica. Sicché è quasi sempre accaduto, e non dovrà più accadere, che nel campo più delicato, quello dell'acquisizione di personale dirigenziale anche di altissima responsabilità, si sia proceduto per chiamata diretta senza alcuna comparazione curricolare. Occorre avere l'onestà intellettuale di riconoscere che il sistema legale introdotto dal decreto legislativo 165/2001 e dalle sue successive modifiche è stato, principalmente, un *escamotage* utile per aggirare la trasparenza di una selezione concorsuale meritocratica. Lo *spoils-system* all'italiana ha dovuto subire critiche impietose perfino da parte delle componenti politiche che lo avevano promosso e, da ultimo, anche la censura della Corte costituzionale.

Discorso più delicato è quello relativo alla progressione professionale. E' indubbio che l'esperienza maturata durante il periodo di servizio sia, da un lato, ineluttabile e, dall'altro, non sia sinonimo di crescita professionale: questa si sarebbe un valore aggiunto da non disperdere, a tutto vantaggio della collettività. E' un giusto *mix* di esperienze, competenze, attitudini, motivazioni ed aspirazioni dovrebbe consentire di selezionare i migliori sia per l'accesso alla dirigenza che per la successiva crescita professionale, in unione, come più volte ricordato, alla massima trasparenza sia degli incarichi (di qualunque livello) disponibili, sia dei procedimenti, aperti ad una valutazione comparativa non semplicemente cooptativa, per raggiungere gli incarichi medesimi. In caso contrario il rischio della demotivazione è tutt'altro che da sottovalutare.

Prudenza e saggezza dovrebbero suggerire al legislatore ed al sistema di evitare due mali: da una parte, le carriere "brucianti", che proiettano ai vertici della amministrazioni dirigenti le cui capacità e attitudini non sono state sperimentate e apprezzate oggettivamente e comparativamente; dall'altro, i percorsi di crescita così accidentati e tormentati da ricollocare in primo piano la mera anzianità anziché la professionalità. Potrebbe essere utile, ad esempio, prevedere che, per l'accesso ai vertici della carriera burocratica, occorra aver diretto, in un ragionevole arco di tempo, più di un ufficio e svolto più di una funzione dirigenziale.

Ciò che sembra opportuno evitare, comunque, è l'immediata immissione nella funzione dirigenziale. Il candidato andrebbe sottoposto ad un periodo di verifica per valutarne, obiettivamente e con procedimenti trasparenti, le capacità dirigenziali e, solo dopo, dovrebbe essergli affidato l'incarico più adatto in relazione a quanto dimostrato.

La vigilanza di un organo di garanzia terzo o paritetico potrebbe accompagnare una virtuosa selezione dei migliori.

#### 15. La distinzione tra funzione amministrativa e di supporto alla politica

Uno dei fattori maggiormente distorsivi della corretta prestazione professionale del dirigente pubblico è la componente fiduciaria così come correntemente inteso.

La "fiducia", in tali termini, delega l'individuazione dei responsabili degli uffici alla scelta del vertice politico, operata direttamente per i dirigenti di prima fascia e, a cascata, per quelli di seconda. Si tratta quindi di una "fiducia" personale, poco professionale, fondata sull'appartenenza, sulla familiarità, sulla compagnia, sul cameratismo, sulla cordata: insomma fiducia politica, la quale non può che emarginare la fiducia tecnica, cioè quella che si basa sul merito e sulle capacità dimostrate, misurate, valutate e apprezzate.

Occorre, allora, rescindere questo collegamento che non è in grado di assicurare, a parte gli interessi di alcuni, quelli più generali quali il rispetto dei precetti costituzionali d'imparzialità, autonomia e buona amministrazione.

Bisogna esser chiari. Non viene messo in discussione il diritto-dovere del responsabile politico di verificare la qualità delle prestazioni dirigenziali per l'attuazione del programma di governo, né la possibilità di acquisire ogni utile informazione per raggiungere i traguardi che si è dato e neppure di assicurare la marcia spedita della macchina amministrativa attraverso la piena e leale collaborazione dei dirigenti dei quali orienta l'attività.

Andrebbe, tuttavia, evitata la possibilità che a uomini di diretta espressione della politica (consulenti, esperti, personale di collaborazione) siano affidati compiti dirigenziali. Ai diretti collaboratori dell'organo politico, andrebbe, in altri termini, preclusa la possibilità di gestire direttamente uffici dell'amministrazione, limitando il proprio ruolo a formare *dossier* per il ministro

ai fini dell'assunzione delle responsabilità politiche. Unica figura di raccordo tra politica e amministrazione dovrebbe essere individuata nel segretario generale.

#### 16. Limiti al conferimento di incarichi dirigenziali ad esterni

Un ulteriore fattore di particolare delicatezza è nella possibilità, attualmente offerta dalle norme, già oggetto di critiche, di incaricare di funzioni dirigenziali personale esterno. Anche questo strumento, che in origine sembrava voler assegnare alle pubbliche amministrazioni la opportunità di acquisire occasionalmente particolari professionalità, con l'effetto di rilevante valore aggiunto, è stato invece oggetto di un uso massiccio ed improprio. Ad esempio, non è mai stato richiesto ad alcuno (né si è mai data dimostrazione) dell'effettiva necessità per una data pubblica amministrazione di acquisire questa o quella professionalità; né è mai stata data alcuna prova di una verifica preliminare, in conformità con i principi generali, dell'inesistenza o dell'indisponibilità di questa o quella professionalità tra i dirigenti interni. Similmente, non è mai stata pubblicamente manifestata l'intenzione di acquisire una certa professionalità, cosa che avrebbe consentito a chiunque fosse stato interessato a quel determinato incarico di candidarsi, avendone i requisiti.

Si tratta davvero di un singolare modo di ragionare e procedere nell'interesse pubblico: non si conosce un solo caso in cui sia stata espressa una qualunque valutazione dell'attività che "l'esperto" esterno avrebbe svolto, per effetto dell'incarico dirigenziale assegnatogli in un contesto palesemente arbitrario.

Beninteso, non si vuole negare l'opportunità, per l'amministrazione pubblica, di cooptare dal privato talune competenze non presenti all'interno. Si vuole, invece, contestare decisamente l'assoluta mancanza di trasparenza e di regole certe, a garanzia non solo dei dirigenti ma di tutta la collettività, nella determinazione del fabbisogno, nella procedura di individuazione dei soggetti utili, nell'assegnazione dell'incarico dirigenziale a soggetti esterni.

In altri termini, più esplicitamente: l'eccesso di personale esterno non selezionato è fattore di disturbo per qualsiasi organizzazione complessa, alla quale, per di più, sono affidati compiti di particolare delicatezza come quelle relative all'esercizio di pubbliche funzioni. L'abuso di tale prassi è un fattore di inefficacia, inefficienza ed antieconomicità dell'azione amministrativa, a scapito dei cittadini-utenti oltre che dei dirigenti pubblici professionali.

L'istituto andrebbe allora ricondotto alla sua originaria fisiologia: quella di servirsi di poche e ben determinate professionalità immesse dall'esterno in settori di punta o di particolare delicatezza cercando, nei limiti del possibile, di non creare conflitti con il resto della struttura. La recente evoluzione dell'organizzazione del lavoro pubblico, anche in affidamento esterno, è stata proprio immaginata, tra l'altro, per limitare il minimo il ricorso ai professionisti esterni.

#### 17. Un organo per la tutela dell'imparzialità della funzione dirigenziale

E' nell'interesse generale del Paese che l'autonomia e l'imparzialità della funzione dirigenziale siano adeguatamente protette. I presidi attuali sono poco efficaci. Le interpellanze e le interrogazioni parlamentari sono occasionali; la magistratura amministrativa o del lavoro interviene tardivamente e sul singolo caso; l'organo di controllo contabile, in sede di referto al Parlamento, ha scarsa incisività. Molti soggetti sono coinvolti, ma nessuno sembra in grado di prevenire gli abusi.

Anche sul versante amministrativo gli organi ministeriali competenti, (Funzione pubblica e Ministero dell'economia e finanze) appaiono concentrare la propria azione più sul controllo della spesa e dell'organizzazione, che sul versante della tutela dell'imparzialità nell'esercizio delle funzioni.

Sembra pertanto necessario prevedere l'istituzione di un organo garante, composto da autorevoli personalità di diversa estrazione, dotate di particolare competenza in materia di dirigenza pubblica ed organizzazione di pubblici uffici, che vigili sul rispetto dei principi costituzionali assicurando l'imparzialità nella selezione dei migliori per l'accesso alla dirigenza e l'autonomia nel successivo sviluppo professionale, il buon andamento nell'attribuzione degli uffici e nella valutazione della loro produttività.

La scelta tra un organismo indipendente e uno infra amministrativo, spetta alla politica.

#### 18. La tutela associativa

La cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro, incompiuta e foriera di rischi d'incostituzionalità, ha incentrato la propria filosofia sul concetto di contrattualizzazione delle condizioni di lavoro. Si è così formata, nel tempo, una disciplina spuria in precario equilibrio tra legge e contratto, addirittura pericolosa per la conseguente confusione a livello di tutela dei conflitti e per il potenziale rischio di riduzione dell'imparzialità della funzione dirigenziale.

Lo Stato, abbiamo già sottolineato, non è, né è opportuno che sia, un datore di lavoro nel senso civilistico del termine. L'azione amministrativa risponde a principi, individuati dalla nostra Costituzione, che impongono valutazioni più complesse del semplice conseguimento degli utili ed implicano il rispetto di altri criteri che ad esso sono diametralmente contrapposti. Si pensi, a titolo di esempio, alla garanzia delle pari opportunità, all'esigenza di ponderazione di tutti gli interessi contrapposti prima dell'adozione dei provvedimenti, di imparzialità e garanzia non solo dei destinatari dei provvedimenti stessi ma anche dei possibili controinteressati.

Abbiamo inoltre già evidenziato la possibilità di conciliare l'autonoma responsabilità dirigenziale con l'interesse generale che, giustamente, reclama servizi pubblici in senso lato conformi alla velocità di adattamento del sistema economico e sociale del paese. Ne discende che per gli aspetti più propriamente collegati alla produttività, quindi contrattualizzabili, il dirigente ha bisogno di un supporto associativo che ne rappresenti le esigenze economiche a livello nazionale e di amministrazione. Fin qui, nulla di nuovo.

La circostanza, però, che la rappresentanza degli interessi dirigenziali possa essere decisamente influenzata dai sindacati generalisti, da quelli, cioè, che per il sol fatto di essere i detentori della maggior numerosità di iscritti rispetto all'intero universo del mondo del lavoro dipendente, sono, per ciò stesso, ritenuti dalla parte pubblica idonei, e quindi ammessi, a rappresentare l'intero universo del mondo di qualunque settore, livello e qualifica, e quindi anche del lavoro dirigenziale pubblico, non appare in linea con i reali interessi della collettività, né con quelli dei dirigenti stessi.

In altri termini, occorrerebbe individuare parametri di rappresentanza associativa degli interessi dirigenziali diversi da quelli attuali, proprio perché la funzione dirigenziale pubblica possa conservare quell'autonomia, anche contrattuale, che le compete. Ciò potrebbe ottenersi, ad esempio, elevando di molto la percentuale di dirigenti iscritti per essere abilitati alle trattative, al fine di selezionare alcune organizzazioni associative nelle quali non prevalga la commistione tra interessi dirigenziali e del personale di collaborazione.

Si otterrebbe anche il non secondario obiettivo di liberare così alcuni sindacati dal dilemma, non sempre agevole da risolvere, di quale degli interessi, magari confliggenti, in gioco, sia il caso di far prevalere. Con il rischio di adottare scelte viziate alla radice da conflitti di interesse.

Più in dettaglio, andrebbe impedito che nell'ambito dei contratti di lavoro del personale di collaborazione vengano disciplinati (come purtroppo nei fatti spesso si verifica) aspetti del rapporto

di lavoro dirigenziale. Per i quadri e per i professionisti andrebbero previste aree contrattuali separate, ma collegate con quelle dirigenziali.

La contrattazione di amministrazione, secondo le regole del contratto collettivo di lavoro, potrebbe, infine, provvedere a calare gli accordi nazionali di produttività nelle diverse attività e professionalità.

#### 19. La scuola dei dirigenti

Dovrebbe essere ormai evidente da quanto fin qui sostenuto, la professionalità del dirigente non si acquisisce una volta per tutte. Essa evolve di pari passo con l'evolversi della società e, quindi, necessita di continuo e necessario aggiornamento presso idonee istituzioni, nazionali ed internazionali, particolarmente orientate verso la formazione dirigenziale.

Quelle per la formazione e l'aggiornamento del dirigente pubblico non sono, infatti, spese improduttive, ma di investimento, in quanto soltanto il dirigente qualificato, professionalmente aggiornato e al passo con i tempi, cessa di essere auto-referenziale e favorisce la crescita e le opportunità di tutti.

Siamo, invece, oggi, a livelli molto modesti d'investimento pubblico nell'aggiornamento professionale. La possibile dequalificazione del dirigente rappresenta, per la collettività, un costo maggiore di quello occorrente per un valido sistema formativo.

La Scuola superiore della P.A. ha svolto, nel passato, un fondamentale ruolo di raccordo dei saperi e delle abilità pur nei limiti, oggi più evidenti, della scarsità di risorse finanziarie e della eccessiva vocazione teorica della cultura e dell'insegnamento.

Pensiamo che la preferenza andrebbe accordata ad un'istituzione nazionale di amplissima autonomia, anche finanziaria, costruita intorno a personalità di indiscusso prestigio culturale e professionale, capace di:

- programmare e gestire in via esclusiva il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento anche specialistico dei dirigenti;
- seguire e sostenere le carriere dei dirigenti da essi formati;
- tradurre nell'insegnamento teorico le *best practices* delle amministrazioni;
- costituire un centro di progettazione dell'innovazione amministrativa.

#### 20. Iscrizioni ai partiti politici

In un paese serio i dirigenti pubblici non sarebbero costretti ad iscriversi ai sindacati per la tutela delle proprie condizioni di lavoro, purtroppo così non è. Eccoli, allora, pronti ad iscriversi a miriadi di organizzazioni in contrasto l'una con l'altra e, nella maggioranza dei casi, indifferenti, quando non ostili, tra loro. Parafrasando un ben noto detto, si potrebbe tuttavia affermare che "non è sufficiente che il dirigente pubblico sia indipendente: occorre anche che appaia indipendente". Tanto più quando si ritenga che i funzionari pubblici siano al servizio della Nazione, come loro imperativo categorico, e non a singole parti di essa.

Siamo consapevoli della difficoltà di rendere operativa, anche in termini normativi, una disposizione che potrebbe varcare i limiti costituzionali quale il divieto di iscrizione ai partiti politici. Si potrebbe comunque pensare, in una prospettiva minima, ad un divieto di svolgere cariche direttive a qualsiasi livello nell'ambito di qualsiasi partito locale o nazionale.

Si potrebbe poi ricollegare all'inosservanza di un tale divieto l'uscita dai ruoli del personale dirigente per entrare nel novero dei soggetti che possono operare solo negli uffici di diretta collaborazione.

Quale che possa essere la scelta del legislatore, l'obiettivo dovrebbe comunque essere individuato nella cesura, per evidente incompatibilità, tra funzione pubblica ed interessi di parte.

## L'ADOZIONE DELLA MULTICANALITÀ E L'EROGAZIONE DEI SERVIZI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

di Antonio Naddeo \*

Lo sviluppo dell'era informatica digitale ha prodotto un ampliamento delle possibilità di erogazione dei servizi da parte della pubblica amministrazione. Dal tradizionale "sportello" si è passati ai canali telefonici e all'espansione dei "servizi *on-line*", ovvero quell'insieme di servizi, non mediati da sportello, cui è possibile accedere in modalità remota, mediante una pluralità di canali: *web*, chioschi telematici, tv digitale, *call center*, telefoni cellulari.

Nell'ottica di una maggiore efficacia e semplicità dell'azione pubblica, l'approccio multicanale è uno degli aspetti qualificanti la riforma amministrativa in atto, incentrata su diversi aspetti strategici, tra cui il rapporto tra i privati (cittadini e imprese) e le amministrazioni pubbliche.

Nel nostro ordinamento l'amministrazione pubblica svolge un ruolo molto rilevante, sia nella vita dei cittadini, sia nell'attività delle imprese. Pertanto, assicurare efficacia e semplicità nei rapporti amministrativi, significa contribuire a ridurre i relativi oneri con conseguenti benefici, anche in termini di sviluppo, del sistema Paese.

L'amministrazione pubblica, peraltro, è il principale vettore delle politiche sociali per cui l'inefficace funzionamento della macchina amministrativa, si riverbera, anzitutto, sulle fasce di popolazione che, maggiormente, necessitano di un intervento attivo da parte dell'amministrazione. Rispetto alle imprese, invece, semplificare e rendere efficace il rapporto con le amministrazioni significa, principalmente, ridurre i costi e gli oneri legati alle attività amministrative che incidono, nei diversi momenti del ciclo di vita delle stesse, in termini di sviluppo e competitività. A riguardo, si pensi alle autorizzazioni, alle richieste di finanziamento, alle iscrizioni, esempi di alcune delle attività amministrative più rilevanti.

In questo contesto, la multicanalità può incidere positivamente sulla qualità dei rapporti amministrativi perché modernizza e semplifica le modalità di svolgimento delle attività amministrative e pone le premesse per un'efficace strategia di valutazione della soddisfazione dei privati-utenti. La multicanalità, infatti, avvicina l'amministrazione alle esigenze dei privati, mettendo a disposizione un insieme diversificato e integrato di canali di *front office*.

L'approccio multicanale, in questo senso, supera e comprende il processo di informatizzazione pubblica. Ciò in quanto, ferme restando le finalità dell'informatizzazione, soprattutto per i processi di *back office*, una visione più matura del rapporto tra amministrazione e tecnologie ha suggerito di superare la visione internet-centrica dell'innovazione, in considerazione del fatto che diverse fasce della popolazione e del territorio nazionale non sono tuttora nelle condizioni di servirsi della rete. Dunque, erogare i servizi pubblici in modalità multicanale significa allargare le reali possibilità di fruizione degli stessi.

L'informatizzazione resta, tuttavia, uno degli assi portanti di una moderna visione della multicanalità. In particolare, la cooperazione applicativa tra le amministrazioni rende possibile la circolazione telematica sicura di documenti, dati e informazioni. Questo, oltre a favorire l'uniformazione e la qualità dei dati utilizzati dalle amministrazioni nello svolgimento delle proprie attività, riduce i tempi di lavorazione delle pratiche e aumenta l'efficacia dei servizi erogati.

---

\* Antonio Naddeo è capo del Dipartimento della funzione pubblica

Le ricadute dell'adozione della multicanalità non si limitano alla pur importante gestione delle procedure amministrative tra *front office* e *back office*. Esse riguardano, altresì, il ciclo di valutazione e conseguente miglioramento e adattamento delle politiche pubbliche. La multicanalità, infatti, aumenta anche la possibilità di raccogliere presso i privati-utenti informazioni relative ai servizi resi; informazioni che, opportunamente elaborate, costituiscono gli elementi di base per adattare i servizi ai bisogni degli utenti, per rimuovere eventuali diseguaglianze nella fruizione e per prendere atto delle esigenze emergenti.

In questa prospettiva, la multicanalità diventa strumento per il miglioramento delle politiche pubbliche e mezzo per l'adeguamento della qualità dei servizi erogati alle necessità della società civile.

## LA CULTURA DELL'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE. DALL'OCSE ALL'EUROPA.

di Simona Nasole\*

### 1. L'analisi delle politiche pubbliche: una definizione

Diverse indagini più o meno recenti hanno posto in evidenza il basso grado di efficienza del sistema italiano nella gestione dei Fondi strutturali e, in generale dei finanziamenti comunitari. Da qui l'interesse per cercare di analizzarne le cause.

Naturalmente, per affrontare l'argomento dell'inefficienza organizzativa e di gestione in ambito comunitario è necessario, innanzitutto, rivolgere l'attenzione agli Stati membri, all'approccio che ognuno di essi e, in particolare, l'Italia hanno nei confronti di termini come efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

E' bene chiedersi in definitiva che cos'è l'analisi delle politiche pubbliche; in che cosa consiste, quindi, il controllo di gestione e la valutazione delle politiche pubbliche, quali sono stati i cambiamenti culturali che la Comunità europea ha impresso con la propria politica di interventi sul decisore politico nazionale e sui suoi collaboratori, cioè sulle diverse burocrazie, da quelle nazionali a quelle regionali.

#### 1.1. Il controllo di gestione

Il sistema del controllo di gestione può essere definito come una sorta di “navigatore satellitare” che viene applicato ai processi decisionali che avvengono all'interno di un progetto per:

- comprendere se gli obiettivi siano coerenti con le risorse disponibili;
- confrontare modi diversi per raggiungere gli obiettivi;
- misurare se le azioni che avvengono all'interno di un progetto siano o meno funzionali al raggiungimento degli obiettivi.

Il controllo di gestione è il processo con il quale la direzione (sia di una struttura pubblica che di un'azienda pubblica) si assicura che l'organizzazione operi in maniera efficace ed efficiente. E' l'insieme delle procedure e delle condizioni che permettono ai dirigenti di un'organizzazione di controllare nel modo migliore il funzionamento e l'evoluzione di un'organizzazione e, al contempo, la sua produttività.

Si può affermare che “il controllo di gestione nelle organizzazioni pubbliche è una disciplina che si collega incontestabilmente all'approccio organizzativo del management pubblico.”<sup>1</sup>.

Il controllo di gestione è parte, infatti, della teoria organizzativa.

Chi attua il controllo di gestione si preoccupa del risultato immediato dell'attività, dei prodotti realizzati, dei risultati, dei servizi amministrativi.

---

\* Simona Nasole è ricercatore *senior* dell'Istituto “Max Weber” e si occupa dei temi della gestione delle politiche pubbliche nazionali e regionali in epoca di cambiamento istituzionale e organizzativo. Lo studio è stato presentato al Seminario di studi su “L'influenza della cultura amministrativa europea negli ordinamenti dei Paesi della Comunità Europea”.

<sup>1</sup> P. Giberte - M. Andrault, “*Contrôler la gestion ou évaluer les politiques?*,” Parigi 1984.

Il controllo in questione si effettua rispetto a degli obiettivi che è necessario specificare a priori in maniera esplicita per identificare precisi criteri di valutazione.

Il controllo di gestione, quindi:

- limita il campo d'indagine
- orienta la raccolta delle informazioni
- determina gli elementi del controllo.

Chi controlla la gestione si sforza, in effetti, di misurare i risultati dell'attività così come sono stati caratterizzati dagli indicatori scelti ("realizza" in sostanza una tabella di marcia).

Si può dire che il controllo di gestione si basa, anche se il controllo dei risultati permette teoricamente di farne a meno (W.G. Ouchi, 1977), su una concezione meccanicistica sul raggiungimento dei risultati di un periodo; l'idea stessa che il controllo permetta di correggere il tiro suggerisce l'esistenza di una "vera" funzione di produzione, almeno da parte del dirigente, se non da parte dei suoi superiori, che risalga dai risultati ricercati ai mezzi da utilizzare per raggiungerli.

I risultati del controllo di gestione- collegati con il concetto di *feedback* – possono essere utilizzati immediatamente per migliorare l'intervento pubblico.

Il controllo di gestione si iscrive nel quadro di una razionalità tipicamente economica; (costi/benefici o costi/risultati) l'efficienza e l'efficacia non sono altro che due elementi di tale razionalità.

Si può affermare, poi, come le scienze sociali contribuiscono alla soluzione dei problemi del controllo di gestione: si tratta di evitare indicatori che inducono comportamenti disfunzionali, assicurare una coerenza tra il sistema di sanzione/ricompensa e il sistema di controllo.

Il controllo di gestione si basa su un sistema d'informazione che permette ad intervalli regolari delle revisioni (periodiche). Un tale sistema (o per semplificare tale schema di funzionamento) fornisce in linea di principio l'immagine del servizio o dell'intera organizzazione.

Il sistema classico di controllo di gestione mira a registrare dei risultati, dei consumi di mezzi, a fotografare uno stato dell'organizzazione o del servizio in un determinato momento, qualunque sia l'origine di questo stato, dei suoi risultati, dei suoi oneri.

Un sistema formale di controllo di gestione, basato sulla nozione di periodo registra i flussi di questo periodo o l'ammontare degli *stocks* alla fine del periodo senza far risultare esplicitamente gli sfasamenti che si sono potuti produrre nel tempo tra i valori osservati di questi flussi o *stocks* e le loro cause lontane o vicine.

L'approccio del controllo di gestione appare essenzialmente comparativo, interessandosi a stati di attività dati temporalmente e suscettibili di essere confrontati con una norma di valutazione.

Le fonti d'informazione, utilizzate per fare "controllo di gestione", sono quasi unicamente interne per permettere di seguire l'attività che interessa.

L'informazione, nel caso del controllo di gestione, si rivela essenzialmente quantitativa essendo costituita da una lista di indicatori di attività o di performance (risultati) che vengono utilizzati per il loro carattere accessibile, misurabile e pertinente.

Lo sfruttamento dell'informazione si concreta nella costituzione di uno schema di riferimento quantificabile e quantificato per ogni periodo di riferimento.

Il decreto legislativo 3.2.1993, n. 29, con le sue modifiche e integrazioni, la legge 24.12.1993, n. 537 e le leggi 14.1.1994, nn. 19 e 20, contengono principi e norme dirette ad avviare un profondo processo di riforma delle amministrazioni pubbliche.

Il sistema dei controlli è stato considerato, dalla riforma, come controllo di gestione, come autocontrollo, come analisi, come studio, come flusso organizzato e continuo di informazioni rivolto a conoscere il funzionamento e l'attività dei servizi dell'amministrazione al fine di migliorare l'azione politico-amministrativa e di verificare la coerenza tra scelte e attuazione concreta.

La matrice concettuale di tale interpretazione si evince nelle categorie logiche del controllo di Robert Anthony. Si tratta di teorie elaborate nell'ambito dei sistemi di pianificazione e controllo delle imprese e che, tuttavia, assumono un rilievo proprio per il recente approccio di tipo aziendale ai problemi della pubblica amministrazione.

In sintesi l'Anthony distingue tra:

- pianificazione strategica, intesa come individuazione degli obiettivi, delle risorse, delle politiche da adottare;
- controllo direzionale, inteso come azione di verifica dei dirigenti sul conseguimento degli obiettivi stabiliti;
- controllo operativo, inteso come verifica puntuale dell'esecuzione degli specifici compiti assegnati

Con riferimento al "controllo di gestione", il controllo - pur manifestandosi in via preventiva, concomitante e successiva secondo le diverse modalità di esercizio - è in sostanza, orientato al futuro, in quanto mira a migliorare i processi di gestione e, in ultima analisi, a influenzare in positivo il comportamento degli individui; anche se il suo antecedente è da scoprire in quell'"Ufficio organizzazione e metodi" introdotto nei Ministeri negli anni '70 del secolo scorso.

In tal senso, l'introduzione del controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche rappresenta quasi una rivoluzione.

## 1.2. La valutazione delle politiche pubbliche

Da tempo il dibattito sull'organizzazione delle pubbliche istituzioni ha coinvolto, oltre che i giuristi, anche chi sa di economia.

Questi ultimi hanno studiato e sperimentato le condizioni per l'estensione delle tecniche e dei principi dell'analisi economica (rivolta a determinare la formazione dei prezzi nel mercato e l'allocazione delle risorse tra i soggetti economici operanti nella società) al processo di formazione e di determinazione delle decisioni che toccano le comunità (da quella nazionale a quella locale), così come al processo di distribuzione delle risorse all'interno del settore pubblico.

Ma anche i principi e le tecniche della sociologia sono applicabili ai comportamenti della burocrazia, potendo essi generare sprechi, più o meno evidenti, di risorse pubbliche.

L'analista di organizzazione diventa, poi, assai utile se si vuole capire il grado di produttività (*performance*) di una struttura rispetto a quello di un'altra; diventa, poi, indispensabile il suo apporto quando si tratti di pervenire a una scelta che è ormai nella nuova Costituzione: in linea di massima, occorre privilegiare il ricorso al privato per evitare l'elefantiasi burocratica (per esempio della c.d. "sussidiarietà orizzontale").

Finora probabilmente, ha preso sopravvento nel nostro sistema la cultura giuridica, la ricerca del massimo garantismo possibile.

Abbiamo cercato soltanto di indicare i fondamenti normativi dell'agire quotidiano nell'area dell'analisi delle politiche pubbliche, che è complementare a quella di richiedere, a chi non ha rispettato le regole di buona gestione, di risarcire il danno.

Ma non possiamo dimenticare che la nostra cultura è anche economica; è questa la cultura che deve improntare l'analisi che la legge n. 20 del 1994 richiede che venga effettuata: applicare la disciplina dell'economia dell'organizzazione alle pubbliche istituzioni.

La valutazione di un piano, di un programma consiste nel verificare se gli obiettivi di una legge, sia essa nazionale sia regionale, diventati obiettivi da perseguire a mezzo del piano/del programma elaborati dalle diverse burocrazie, siano stati conseguiti in quanto tempo, a quali costi per la comunità, o per quella parte di comunità sociale che è da considerare destinataria o fruitrice degli interventi previsti dalla politica pubblica all'esame.

Chi attua la valutazione delle politiche pubbliche si sforza di cogliere il risultato finale dell'azione intrapresa oppure il suo impatto sull'ambiente, tenendo conto più globalmente del processo in corso e di eventuali collegamenti con altre azioni pubbliche.

La nozione "d'impatto" si rivela spesso complessa da definire e, di conseguenza, i cambiamenti che si possono attribuire alle iniziative adottate difficili da delineare.

Un apporto essenziale della valutazione delle politiche consiste nello sforzo di chiarimento *ex post* delle intenzioni dei pubblici poteri. Un tentativo di valutazione non si può ridurre alla stima degli effetti attesi (*intended*) in un intervento, ma comporta la ricerca degli effetti non previsti, si sforza di evidenziarli e di valutarne l'importanza.

La valutazione delle politiche pubbliche, con lo spazio che lascia al processo di realizzazione dei risultati, riposa su ipotesi molto più "interazioniste", sull'idea, cioè, di una funzione di produzione molto più aleatoria.

Nella prospettiva di valutare le politiche l'accento è posto sulle strategie definite da coloro che intervengono nel processo di elaborazione e di attuazione delle politiche pubbliche.

La fase di attuazione riveste, in questo caso, un'importanza determinante perché è il luogo privilegiato dell'emergere degli interessi in campo e dei conflitti possibili; ma permette di scoprire il gioco degli interlocutori e di mettere in luce le reazioni (collaborazione, rigetto, inerzia...) dei *partners* amministrativi (e di porre in luce le distorsioni o le collusioni tra pubblici operatori e cittadini/imprese).

Nell'analisi delle politiche pubbliche, la lunghezza del processo di valutazione, l'accento posto sui fattori contingenti, intesi come un campo del cambiamento sociale, ci avvicina di più alla filosofia di un vero controllo *a posteriori* dove ciò che ci si aspetta dal controllo è un effetto di apprendimento che, nell'ipotesi che sia cumulativo, deve permettere di migliorare nel lungo periodo la qualità dei programmi di intervento pubblico.

La valutazione delle politiche, almeno idealmente, poggia su un'accezione più ampia della razionalità, e cioè sul semplice adeguamento dei mezzi ai fini.

La valutazione delle politiche pubbliche si concretizza in studi che sono risposte pronte a delle domande dei responsabili del sistema politico-amministrativo.

Una valutazione di politiche riguarda uno specifico programma di interventi; esistono, infatti, poche probabilità che, in un dato momento, si svolgano valutazioni su ognuna delle politiche dell'organizzazione o del servizio considerato.

Se i controlli coprono il rischio di anacronismo, la volontà di ragionare in termini differenziali (insita nel concetto di valutazione delle politiche) comporta che siano identificate le differenze, ed in seguito che la loro evoluzione venga seguita nel tempo perché proprio questo costituisce il vero ciclo delle politiche; la valutazione delle politiche pubbliche è, in definitiva, una cronaca.

L'analisi non poggia solo o semplicemente sui risultati, presi come indicatori di *performance* e "isolati" dal loro contesto, ma su dei fatti e dei dati che risultano da un processo di evoluzione considerato in quanto tale.

Pertanto l'approccio della valutazione delle politiche appare piuttosto dinamico nella misura in cui integra la dimensione evolutiva dei fenomeni osservati, riferendosi costantemente al processo di elaborazione e attuazione degli interventi sul lungo periodo.

Nella valutazione delle politiche pubbliche le fonti d'informazioni devono essere per lo più esterne.

In questo caso, la moltiplicazione e l'intrecciarsi delle fonti d'informazione (documenti ufficiali, note di servizio, lavori parlamentari o istanze nazionali o locali, colloqui con responsabili politici e amministrativi, analisi quantitativa) costituiscono gli unici mezzi per assicurarsi una certa affidabilità nella valutazione delle differenze.

L'informazione diventa essenzialmente qualitativa quando si effettua uno studio d'impatto i cui indicatori sono di difficile elaborazione sotto forma di atti e difficili da "alimentare".

J.C. Thoenig ha rivelato che l'analista delle politiche pubbliche dovrebbe essere dotato delle qualità di un buon giornalista.

C'è chi afferma che dedicare tempo e risorse per fare "valutazione di un piano o di un programma" sia cosa diversa dal fare "controllo di gestione".

Una differenza che nasce dalla specificità dell'obiettivo che la comunità sociale intende perseguire quando si fa valutazione del programma o del piano. Quello di sapere se la legge votata dai suoi rappresentanti nelle sedi competenti (e applicata dall'esecutivo che spesso l'ha anche proposta), è una "buona legge".

La valutazione di un piano o di un programma, riferito alla legislazione (regolatrice di una determinata politica pubblica), quindi, è cosa diversa dal fare controllo di gestione; anche se non occorre mai dimenticare che, all'interno della rete del sistema dei controlli interni quale definito dal d.lgs. n. 286/99, deve scorgersi il criterio della integrazione tra le diverse tipologie di controllo.<sup>2</sup>

Valutare un piano, valutare un programma significa controllare se, in che modo ed entro quali tempi gli obiettivi di legge siano stati perseguiti.

Mestiere interessante questo; ma anche impegnativo, forse scomodo, perché tende ad inchiodare il non-fare della burocrazia, l'omissione, alla tavola dell'etica della responsabilità, perché tende a ricordare al legislatore che non è più il tempo di nascondere le sue incapacità di alta direzione della

---

<sup>2</sup> Le diverse tipologie (gradi) di controllo sono quelle del "controllo strategico" (art. 6), del "controllo di gestione" (art. 4), della "valutazione del personale con incarico dirigenziale" (art. 5), del "controllo di regolarità amministrativa e contabile" (art. 2).

“*res publica*” dietro “grappoli di legge”, messi a punto dai suoi Uffici Legislativi, accusando la burocrazia di non essere in grado di gestirli.

1.3 La diffusione della cultura della valutazione delle attività della P.A. nella società italiana. Il richiamo alle linee guida dell’OCSE

Solo una continua attività di valutazione delle politiche pubbliche (che è il “ramo nobile” della disciplina denominata correttamente “analisi delle politiche pubbliche”) consente di guardare con attenzione (e quindi, di fare fronte) alle minacce alla democrazia che la burocrazia, se non controllata, naturalmente genera.

Ma che cosa è una burocrazia?

William Niskanen, nel suo fondamentale contributo “*Bureaucracy and Representative Government*”, non si occupa del problema della definizione della burocrazia.

Per la sua mentalità essenzialmente economica gli è stato sufficiente sapere che la burocrazia è sinonimo di complesso di uffici governativi sia centrali che locali; in sostanza, egli pensa che le burocrazie siano delle organizzazioni che non hanno finalità di profitto e il cui funzionamento non proviene da transazioni di mercato ma da contributi periodici approvati dai politici nelle aule parlamentari.

Niskanen ha concentrato i suoi studi sulle più importanti condizioni di efficienza allocativa in un’economia che prevede la presenza di lavoratori (che sono pur sempre dei decisori) nel settore pubblico.

Il primo tentativo importante di studiare il comportamento burocratico da un punto di vista strettamente economico si trova, quindi, in Niskanen.

Lo studioso è convinto che gli uffici possono essere rappresentati in modo simile a quello usato dagli economisti che studiano le imprese del settore privato.

Le principali caratteristiche del modello neoclassico di Niskanen sono:

- i burocrati cercano di massimizzare i *budget* (invece che i profitti);
- l’ente (o l’ufficio) pubblico è un’organizzazione che non ha finalità di profitto e le cui entrate provengono da fonti diverse dalla vendita del proprio prodotto sul mercato;
- nel trattare con il legislatore, i burocrati hanno un effettivo monopolio dell’informazione circa i reali costi dell’offerta

Le burocrazie dei diversi apparati amministrativi, da quello statale a quello provinciale e comunale, si dimostrano assai sorprese se qualcuno chiede loro di rendere conto dei risultati conseguiti.

In genere, le nostre burocrazie non hanno memoria del come esse stesse sono riuscite, a superare i problemi di natura gestionale che sono (state) chiamate ad affrontare. Per evitare di essere considerate responsabili di determinati processi decisionali esse preferiscono tacere o negare il diritto al richiedente, lasciando che sia l’intervento della magistratura (di quella amministrativa, di quella civile) a fornire una soluzione, qualsiasi, al caso in controversia.

Purtroppo, la burocrazia del nostro Paese non risulta essere stata contagiata, in maniera pervasiva, dalla “cultura gestionale”, dalla “cultura dei risultati”; quella cultura che privilegia il ricorso all’elaborazione di modelli gestionali ottimali, all’analisi permanente dei costi in rapporto alla qualità dei servizi resi, alla messa a punto di manuali di procedura.

Negli altri Paesi dell'Unione, si sono accolte da parte dei Ministeri centrali, le indicazioni (le c.d. "linee-guida") contenute in un documento elaborato dal PU.MA. (*Public Management*), organismo dell'OCSE, ente strumentale dell' ONU che si interessa dei temi dello sviluppo economico, con sede a Parigi.

Nel nostro Paese alla valutazione di un piano/di un programma si è pervenuti solo dopo anni di sollecitazioni formulate dai servizi ispettivi dell'Unione Europea.

E, anche dopo che è stato previsto un certo *budget*, sempre da parte dell'Unione Europea, per svolgere questo tipo di controllo, sono irrисorie le risorse finanziarie nazionali destinate a sostenere l'attività che si sostanzia, appunto, nel valutare un programma.

Tuttavia, è opportuno sottolineare alcuni aspetti dell'attività di valutazione come la configura l'OCSE:

- i giudizi finali dovrebbero porre l'accento su come superare i problemi piuttosto che sull'individuazione di colpe in capo alla burocrazia;
- il fatto che i risultati della valutazione siano resi pubblici (ad es. ricorrendo ai media) aumenta la credibilità dell'indagine svolta e spinge l'opinione pubblica a seguire con interesse le "scoperte" dell'attività di valutazione;
- i cittadini devono essere posti in condizione di leggere i vari rapporti elaborati dall'Organo di controllo in modo da poter partecipare al dibattito (condivisione).

In sostanza, il PU.MA. sembra fortemente orientato a privilegiare la trasparenza, venendo ad incidere sul circuito dell'informazione da fornire al cittadino e sul tasso di obiettività che essa deve avere.

Ciò non è cosa da sottovalutare, in quanto attraverso questo percorso si riducono gli spazi ai privilegi a e ai sistemi di remunerazione dei dipendenti pubblici (in particolare, della dirigenza) che non siano fondati sul criterio della produttività (*performance*), sul criterio del merito.

Il contributo fondamentale delle valutazioni di un programma/di un piano sotto il profilo della sua efficacia è quello di costringere il "potere dell'informazione" ad occuparsene; esso, negli altri Paesi, risulta essere analizzato soprattutto dall'Amministrazione che ha ritenuto di dover commissionare tale tipo di controllo.

Ma il PU.MA. ritiene che debba rientrare nei compiti delle Amministrazioni pubbliche quello di sollecitare tutti (*management* e dipendenti) a dimostrare la propria disponibilità ad accettare di essere sottoposti a controllo: "la parola d'ordine fondamentale dovrebbe essere costituita dal fatto che per poter essere l'Amministrazione efficace e costruttiva ha bisogno di un continuo studio dei risultati e del loro *feedback*".

Gli ingredienti per l'affermazione di una "cultura della valutazione" sono stati così indicati dal PU.MA.: "formazione e confronto professionale, valutatori competenti, committenti molto interessati".

Mi pare che negli stessi termini si pone la questione del nostro Paese: c'è necessità che le diverse Amministrazioni pubbliche dimostrino ormai con i fatti di saper effettuare, ai vari livelli (al centro come in periferia), analisi delle politiche pubbliche; c'è necessità che i risultati acquisiti in alcuni punti dell' istituto superiore di controllo, la Corte dei conti, siano trasferiti, ricorrendo al sistema delle formazione permanente, bisogna suscitare nella "classe politica" un vivace interesse per quanto la magistratura contabile, interessata a valutare i risultati, sia in grado di produrre per capire gli effetti prodotti dagli interventi politici.

## 2. I controlli nel quadro dell'Unione europea

Il controllo sulla gestione delle risorse finanziarie delle Comunità europee è affidato ad un sistema complesso, articolato su sei livelli.

Il primo è costituito dai controlli esercitati dalle amministrazioni degli Stati membri sull'utilizzazione dei fondi comunitari.

L'inclusione di questi controlli nel sistema comunitario si spiega con la considerazione che l'attività di gestione delle risorse finanziarie dell'Unione è svolta in via normale dalle amministrazioni nazionali attraverso un modello di co-amministrazione, di grande interesse teorico e operativo.<sup>3</sup> Ciò vale in particolare per la politica agricola comunitaria, finanziata dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG-Garanzia), attuata tramite "organismi nazionali d'intervento".

Sul versante della spesa, un settore importante di attività amministrativa indiretta riguarda, appunto, i Fondi strutturali.

Per quanto riguarda i controlli degli Stati membri valgono naturalmente i principi stabiliti dai diritti nazionali, in quanto gli interventi, sia pure cofinanziati dai Fondi strutturali, rientrano nella competenza degli Stati e sono quindi disciplinati, sotto tutti i profili, dalla normativa interna.

Ciò non significa tuttavia che la Comunità sia indifferente al modo in cui i contributi dei Fondi sono gestiti dagli Stati membri.

Indipendentemente dalle normative nazionali, la cui applicabilità è salva, i contributi stessi devono infatti tendere al raggiungimento degli obiettivi stabiliti concordemente dalla Comunità europea e dagli Stati membri.

Il controllo di secondo livello è esercitato direttamente da funzionari della Commissione competenti a realizzare le azioni.

La differenza tra i controlli della Commissione e quelli esercitati dai Servizi di controllo interno dell'Ue, sono rilevanti: i primi sono espletati dai funzionari "competenti" (nella duplice accezione della competenza come legittimità a prendere determinate decisioni e come capacità professionale); i secondi da *auditors*.

I primi sono autonomi; i secondi eteronomi.

I primi sono strumentali all'esercizio delle funzioni di titolarità; i secondi rappresentano funzioni principali.

### 2.1 Il controllo finanziario

Il terzo livello è rappresentato dal "controllo finanziario".

L'espressione ha un duplice significato: di organo e di funzione.

---

<sup>3</sup> Si suole distinguere l'attività amministrativa di esecuzione del diritto comunitario in diretta e indiretta. L'attività amministrativa diretta è quella svolta dalla Commissione e riguarda, oltre le funzioni strumentali, come la gestione del personale, l'applicazione dei dazi *anti-dumping*, il controllo sugli aiuti statali alle imprese, eccetera; quella indiretta è svolta da strutture pubbliche degli Stati membri. Si ritiene che l'amministrazione indiretta sia simile all'istituto della delega di funzioni regionali agli enti locali, contemplato dall'art 118.2 cost. (S. Cassese, *Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, 770). Sembra preferibile l'opinione che configura l'amministrazione indiretta come co-amministrazione, come "compenetrazione tra amministrazioni nazionali e comunitarie" (E. Moavero Milanesi, *Brevi osservazioni sul ruolo della Commissione con riguardo allo sviluppo delle funzioni esecutive delle amministrazioni comunitarie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1993, 71.)

Sotto il primo profilo è costituito da una direzione generale della Commissione (DG XX), suddivisa in tre direzioni.<sup>4</sup>

Sotto il secondo profilo, l'espressione indica il controllo sull'attività di gestione.

Il controllo finanziario è deputato alla verifica, alla stregua degli altri parametri del controllo esterno, delle proposte di accertamento di entrate e degli ordini di riscossione.

Con la programmazione 1994-1999 si è sancita definitivamente la condivisione delle responsabilità tra la Commissione europea e gli Stati membri nella gestione e nel controllo dei Fondi strutturali, che fino alla programmazione 1989-1993 erano stati di competenza della Commissione, alla luce del fatto che i Fondi costituivano parte del bilancio comunitario.

La normativa comunitaria sull'utilizzo dei Fondi ha potuto, quindi, essere calata nel contesto normativo amministrativo degli Stati membri così come, nel caso dell'Italia, nel contesto regionale.

In particolare, il controllo ha avuto il suo primo fondamento normativo nell'art. 23 del Reg. (CEE) 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988, recanti disposizioni di applicazione del Reg. (CEE) 2052/88 che concerne il coordinamento degli interventi dei Fondi strutturali. I primi 33 articoli di questo regolamento sono stati poi sostituiti dal Reg. 2082/93 del Consiglio del 20 luglio 1993.

In questa sede interessa evidenziare, però, che il Reg. 2082/93 ha demandato allo Stato membro la verifica della correttezza degli interventi, la prevenzione e la sanzione delle irregolarità, il recupero dei fondi persi per abuso o negligenza. Lo stesso regolamento ha ipotizzato inoltre l'effettuazione di controlli da parte dei funzionari della Commissione anche in collaborazione con i funzionari degli Stati membri.

Per completare il quadro normativo comunitario sul controllo finanziario relativo alla precedente programmazione è doveroso citare altri tre regolamenti importanti ancora vigenti in alcune parti:

- Reg. (CEE) 1681/94 della Commissione dell'11 luglio 1994, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali, nonché all'organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Questo regolamento ha dettato importanti incombenze a carico dello Stato membro che sono valide ancora oggi;
- Reg. (Ce, Euratom) 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, relativo agli interessi finanziari delle Comunità;
- Reg. (Euratom, Ce) 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche in loco che concernono la tutela degli interessi finanziari comunitari.

Il quadro normativo esposto pone in evidenza come gli Stati membri, che hanno avuto in gestione gli interventi, siano stati investiti della verifica della corretta attuazione.

In Italia sono stati coinvolti a vario titolo nella gestione e nel controllo dei Fondi strutturali nella programmazione 1994-1999 alcune amministrazioni centrali (Ministero del Tesoro, Ministero del bilancio e della programmazione economica, Ministero del lavoro e della previdenza sociale), le Regioni e le Province autonome.

---

<sup>4</sup> Le tre direzioni hanno i seguenti compiti:

- direzione "A": controllo delle spese per il funzionamento, ricerca, energia e industria-metodologia- controllo della contabilità;
- direzione "B": controllo dei Fondi strutturali, dei PIM (programmi integrati mediterranei), dei prestiti, dell'ingegneria finanziaria e dei movimenti di capitale- costo/efficacia e costo/ beneficio;
- direzione "C": controllo entrate-controllo delle spese del FEAOG-Garanzia, delle spese di cooperazione e dell' aiuto alimentare.

Ogni amministrazione ha avuto quindi il compito di procedere autonomamente alla gestione e al controllo dell'attuazione dei Programmi operativi e dei Docup di propria competenza. Ciò ha posto naturalmente in risalto carenze di coordinamento e di uniformità dell'organizzazione.

La normativa comunitaria ha investito lo Stato membro della responsabilità nei confronti dell'Unione europea, assegnandogli implicitamente un potere di confronto con le istituzioni comunitarie e di direzione della materia al proprio interno.

Le Regioni, d'altro canto, hanno sempre sostenuto la loro autonomia in materia di gestione degli interventi. Conseguentemente, le varie amministrazioni, centrali, regionali e provinciali, hanno effettuato i controlli per verificare gli interventi di propria competenza. E' di immediata evidenza che questi controlli sono stati effettuati in modo non uniforme e seguendo metodologie diverse.

Occorre altresì osservare che l'impegno delle varie amministrazioni è stato finalizzato soprattutto all'impiego dei fondi a disposizione.

In ogni caso c'è da richiamare l'attenzione sul fatto che il controllo non ha mai ricevuto un indirizzo unitario neanche da parte degli organi comunitari. Perciò quando i funzionari comunitari procedevano ad un controllo presso un'amministrazione italiana, si assisteva ad una verifica basata su regole sconosciute ai funzionari italiani, tradizionalmente abituati alla certezza del diritto nazionale.

Rinviando a un paragrafo successivo la trattazione delle vicende della riforma dei controlli interni in Italia<sup>5</sup>, appare, invece, necessario tracciare un quadro descrittivo degli interventi normativi della Commissione, che hanno fornito un punto di riferimento di cui le amministrazioni si sono potute servire costantemente per la verifica della correttezza degli interventi.

Con la decisione 1035/97, la Commissione ha diramato, tramite un allegato, le schede relative all'ammissibilità delle spese nel quadro dei Fondi strutturali.

Per quanto tardivo, questo documento è stato di fondamentale importanza per costruire le basi dell'attività di controllo.

In Italia, nel corso della programmazione 94-99, l'attività di controllo si è basata in gran parte su controlli "in loco" fisici e documentali presso gli operatori, nella convinzione che la correttezza degli interventi coincidesse con la corretta esecuzione dei progetti da parte dei percettori dei contributi.

Un ruolo di raccordo tra la Commissione e le amministrazioni italiane interessate al controllo sugli interventi cofinanziati è stato svolto dal ministero dell'Economia e delle Finanze (ex Ministero del Tesoro e del Bilancio e programmazione economica).

In virtù del Protocollo d'intesa sottoscritto nel maggio del 1994 dal direttore generale del Controllo finanziario della Commissione europea e dal Ragioniere generale dello Stato, il Ministero del Tesoro ha espletato i controlli sull'utilizzo dei Fondi strutturali, attraverso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in cui opera l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (Igrue).

E' doveroso aggiungere che questa funzione è stata esercitata in un contesto di scarsità di risorse umane e strumentali, di cui si tratterà in seguito.

---

<sup>5</sup> D.lgs. n. 29 3 febbraio 1993, e successive modifiche.

Tuttavia, vi è stato uno sforzo di indirizzo e coordinamento da parte della struttura tecnica creata presso il ministero del Tesoro, anche alla luce dei nuovi criteri di controllo introdotti dal Reg. 2064/97.

Con l'entrata in vigore del Reg. (Ce) 2064/97, quindi, la Commissione europea si è dotata di uno strumento importante per sollecitare l'attenzione delle strutture preposte agli interventi dei Fondi strutturali, prevedendone un'accurata verifica.

In seguito la Commissione ha pubblicato una "Guida all'*audit* dei sistemi di gestione e controllo", per il controllo finanziario dei Fondi strutturali negli Stati membri, dettando una serie di norme minime per il controllo degli interventi, ad uso di tutti i servizi di controllo.<sup>6</sup>

E' bene richiamare l'attenzione sul fatto che il Reg. 2064/97 è stato approvato quasi al termine del previsto periodo di programmazione (94-99) e ha avuto come obiettivo la razionalizzazione dei sistemi di gestione e controllo, introducendo alcuni obblighi per gli Stati membri:

- la definizione di una pista di controllo adeguata;
- la verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione controllo;
- l'esecuzione di ulteriori controlli che riguardano almeno il 5% della spesa totale sovvenzionabile<sup>7</sup>;
- la trasmissione alla Commissione, al momento della presentazione della domanda di pagamento del saldo o della dichiarazione della spesa riguardanti ciascuna forma di intervento, di un attestato redatto da una persona o da un organismo indipendente nelle sue funzioni dal servizio responsabile della realizzazione.

L'assolvimento di tali obblighi, pur improntati a validi principi, ha richiesto uno sforzo enorme a una realtà amministrativa già organizzata e oberata di impegni per far fronte alla gestione e al controllo degli interventi.

Inoltre, nello stesso periodo in cui venivano introdotti questi compiti e queste funzioni, le amministrazioni erano penalizzate dai vincoli del Trattato di Maastricht, che hanno comportato una riduzione della spesa corrente e di conseguenza un blocco delle assunzioni.

Pertanto le Amministrazioni pubbliche (Stato-Regioni) hanno percepito in genere i nuovi obblighi come gravose incombenze.

Una buona parte delle amministrazioni hanno provveduto ad istituire strutture deputate allo svolgimento delle funzioni di controllo e di certificazione, costituendo al proprio interno appositi uffici, oppure affidando queste funzioni all'esterno (il che ha comportato un notevole sforzo finanziario).

Era previsto, comunque, che ove si fossero verificati inadempimenti nell'applicazione del Reg. 2064/97, si rischiava di avere dei riflessi finanziari negativi a carico dello Stato membro.

Peraltro i tempi strettissimi di applicazione non consentivano di sanare eventuali irregolarità.

Sul punto si è espressa la Corte dei conti italiana: nella relazione speciale 1/2001 tale istituto superiore di controllo ha espresso al volontà di esperire accertamenti approfonditi sullo stato di adeguamento delle amministrazioni italiane, per evitare danni finanziari di notevole portata a carico dello Stato.

---

<sup>6</sup> Questo manuale trattava, tra l'altro, la verifica delle strutture organizzative delle amministrazioni titolari degli interventi.

<sup>7</sup> E' opportuno chiarire che questi controlli sono diversi da quelli espletati in maniera concomitante con la gestione.

## 2.2 L'ultimo livello della struttura del controllo: la Corte dei Conti europea

Infine, è necessario concludere trattando dell'ultimo livello, quello esterno, svolto dalla Corte dei conti istituita dal Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975.

La Corte dei conti si è insediata nel 1997, subentrando alla Commissione di controllo, dalla quale differisce per composizione e funzioni, nonché per durata del mandato, per garanzie e per posizione giuridica dei componenti.

Essa gode di una posizione di autonomia, sanzionata da una disciplina volta a tutelare in modo rigoroso l'esercizio imparziale delle funzioni dei suoi membri (art. 188-B CEE).

La Corte comunitaria non esercita, a differenza di alcune Corti nazionali, funzioni giurisdizionali.

Collateralmente all'attività di controllo, che costituisce naturalmente la sua missione principale, essa esercita pure funzioni consultive e di assistenza tecnica al Consiglio ed al Parlamento europeo in materia finanziaria.

Ai sensi dell'art. 188-C CEE, la Corte esamina i conti di tutte le entrate e di tutte le spese, controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria.

E' bene soffermarsi sul concetto di sana gestione finanziaria definito dall'art. 2 del regolamento finanziario con riferimento ai principi di efficacia, economia ed efficienza.

Secondo il manuale d'*audit* della Corte, rielaborato nell'agosto del 1990, l'efficacia misura "il tasso del successo".

Consiste nel valutare in che misura i risultati sono stati conformi alle finalità dell'azione ed hanno raggiunto gli obiettivi.

Il controllo di efficacia, però, non deve limitarsi alle rilevazioni delle lacune e delle insufficienze.

Per rendere utile il suo lavoro, l'*auditor* deve anche analizzare ed identificare le cause.

Effettuata la valutazione di efficacia, si passa all'esame della gestione delle risorse, che vanno analizzate sotto due profili:

- da una parte, occorre verificare se il servizio abbia acquisito le migliori risorse al minimo costo: è il controllo delle economie basato sull'esame delle alternative. La gestione è economica quando le risorse materiali ed umane sono disponibili al momento giusto, nel luogo giusto, nella quantità giusta, nella qualità giusta e al prezzo giusto;
- dall'altra, occorre valutare il rapporto tra le risorse utilizzate e i risultati conseguiti: è il controllo di efficienza, che traduce il rendimento dell'azione.

Secondo la Corte dei conti europea, l'efficienza verte su due aspetti: l'organizzazione ed il funzionamento del servizio.

Una gestione è inefficiente quando:

- la soluzione tecnica adottata funziona, ma non è adatta ai bisogni, essendo per esempio mal dimensionata, mal situata, costosa e così via;
- la produttività del personale e delle attrezzature è inadeguata.

Una distinzione usuale in tema di controlli è quella tra preventivi e successivi.

In realtà, tale contrapposizione ha senso solo per il controllo sugli atti, per i quali il momento preso in considerazione è quello dell'acquisizione di efficacia.

Il controllo su attività, invece, per sua natura può essere concomitante o successivo (ma non preventivo, giacché non può essere esercitato prima che l'attività abbia inizio).

E' questo il criterio accolto dal trattato CEE, che all'art. 188-C 2., stabilisce che il controllo della Corte dei conti può essere effettuato (anche) prima della chiusura dei conti.

E' oramai opinione comune che un'organizzazione quando supera una certa soglia di complessità deve dotarsi di un sistema di controllo interno, ossia di un sistema di procedure volto a verificare che l'attività si svolga in conformità dei principi di efficacia e di efficienza. In particolare, il controllo interno, nelle amministrazioni pubbliche ha il compito di "monitorare" l'attività di gestione per accertare il rispetto della normativa, il buon uso delle risorse umane, finanziarie e materiali e il raggiungimento degli obiettivi.

In questo contesto la missione del controllo esterno è quella di esaminare il funzionamento del controllo interno per individuare gli eventuali punti critici e suggerire così le necessarie modifiche per ottimizzare il sistema.

E' questo il metodo comunitario dell'analisi dei sistemi, tendente a valutare l'affidabilità del controllo interno. In realtà la dinamica è meno semplice, in quanto, come si è visto, nella Comunità il sistema è costituito da una pluralità di controlli: delle amministrazioni nazionali, della Commissione, del controllo finanziario, dell'Ispettorato Generale dei Servizi, del contabile e infine della Corte dei conti.

Questa struttura complessa è governata dalla seguente regola: ogni livello di controllo valuta l'affidabilità del sistema di gestione e del livello di controllo subordinato. In una prospettiva sinergica, l'analisi dei sistemi dovrebbe pertanto costituire un patrimonio comune risultante dall'accumulo dei contributi di tutte le diverse istanze di controllo.

Tuttavia si è visto che la struttura dei controlli comunitari è molto pletorica.

In principio, questo modello, non è censurabile. E' noto, però, che non esiste nessun sistema di controllo che possa dare la garanzia assoluta contro rischi di errori o di irregolarità. A tal proposito, diverse sono state le proposte di regolamento sui sistemi di gestione e controllo e sulle correzioni finanziarie che si sono basate, sul principio della prevenzione delle irregolarità, che trova fondamento nell'art. 280 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Vi sono poi misure dissuasive e di protezione per contrastare le attività lesive degli interessi finanziari della Comunità passano anche attraverso un'efficace organizzazione delle strutture che gestiscono i flussi dei Fondi strutturali e il loro utilizzo.

Queste proposte sono state presentate e discusse nei Comitati dei Fondi strutturali e nei *Working Group* del Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle Regioni e hanno dato luogo successivamente, nel 2001, al varo dei regolamenti 438/01 e 448/01.

Il Reg. 438/01 ha richiesto agli Stati membri di rendere chiari e trasparenti gli adempimenti degli organismi deputati ad assicurare una sana gestione finanziaria dei Fondi strutturali attraverso al creazione delle Autorità di gestione e pagamento.

La normativa sui controlli relativi ai Fondi strutturali, nel corso della programmazione 94-99, aveva trovato fondamento nell'art. 23 del Reg. (CEE) 4253/88, modificato dal Reg. (CEE) 2082/93.

Secondo la nuova normativa, dettata dal Reg. 1260/99, gli Stati membri sono i principali responsabili del controllo finanziario, in particolare tale responsabilità investe:

- l'organizzazione dei sistemi efficaci di gestione e controllo con obbligo di informare la Commissione;
- la gestione efficace e regolare dei Fondi strutturali;
- la necessità di garantire l'esattezza delle dichiarazioni di spesa trasmesse alla Commissione;
- la necessità di garantire il rispetto di tutta la normativa comunitaria;
- l'esigenza di prevenire, individuare e correggere le irregolarità;
- l'obbligo di collaborare con la Commissione per assicurare una corretta gestione finanziaria dei fondi comunitari;
- l'obbligo di istituire un servizio indipendente dell'Autorità di gestione con il compito di redigere una relazione finale in merito alla fondatezza delle domande e alla regolarità delle operazioni.

Quanto ai rapporti tra i vari livelli di controllo la Commissione deve:

- accertare che gli Stati membri abbiano istituito adeguati sistemi di gestione e controllo;
- effettuare controlli *in loco*;
- chiedere allo Stato membro di procedere ai controlli *in loco*;
- procedere, in caso di irregolarità, alla richiesta di misure correttive o rettificative.

Inoltre, la Corte dei conti può avvalersi di tutti gli esiti degli altri controlli; può partecipare alle verifiche della Commissione; può chiedere la collaborazione delle autorità di controllo nazionali.

In virtù del rapporto di partenariato tra Commissione e Stati membri, vengono organizzate riunioni annuali che consentono una condivisione di informazioni e di metodologie in tema di controlli.

I nuovi regolamenti (per la programmazione 2000-2006) hanno focalizzato maggiormente l'attenzione sulla definizione delle responsabilità dei vari soggetti preposti all'attuazione degli interventi. Anche per quanto riguarda la gestione finanziaria, vi è stata una profonda innovazione.

Alla luce delle moderne esperienze in tema di amministrazione di stampo anglosassone e ai principi più volte enunciati dall'INTOSAI<sup>8</sup>, la Commissione ha impostato una nuova metodologia connessa al controllo delle strutture organizzative.

Per tutto quanto detto sino ad ora, è evidente che il sistema non rende al massimo, in quanto lavora in condizioni di parziale disordine. Ancora una volta sembrerebbe necessario un intervento di ricalibratura funzionale tendente a migliorare la differenziazione e il coordinamento delle varie istanze di controllo.

### 3. La riforma dei sistemi dei controlli interni (1993-1999)

La Costituzione repubblicana del 1948 nel dar vita al sistema ordinamentale dello Stato, ha inteso assicurare un ruolo fondamentale alle autonomie locali, di cui si è preoccupato di delineare, poi nel titolo V della parte seconda il relativo sistema di interrelazioni con gli altri livelli di governo.

---

<sup>8</sup> L'INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) è un'organizzazione creata nel 1953 e composta dalle Istituzioni superiori di controllo delle pubbliche finanze dei vari Paesi membri (sono più di 170) che vi aderiscono, che intende promuovere le attività pubbliche finalizzate ad una migliore gestione finanziaria, tenendo ad aumentare il grado di responsabilizzazione in seno ai sistemi di governo. L'INTOSAI si pone come tavolo di confronto tra i vari Paesi membri per lo scambio di informazioni ed esperienze sulle tecniche di *audit* poste in essere in ambito di contabilità pubbliche. Di questa organizzazione fa parte anche la Corte dei conti italiana.

L'adeguamento allo spirito di pluralismo istituzionale è stato radicale; esso ha comportato non solo l'introduzione, a fianco degli enti locali c.d. "tradizionali", di un nuovo ente territoriale, la Regione, cui sono state assegnate funzioni sia legislative che amministrative (art 117 e seguenti), ma ha voluto, soprattutto, assegnare ai primi la natura di enti autonomi.

La nuova configurazione ha costituito una novità assoluta rispetto alla situazione esistente all'epoca del vigente Statuto Albertino, dato che gli enti locali venivano a qualificarsi come una sorta di "amministrazione indiretta dello Stato".

La Costituzione del 1948, poi, se, da un lato, ha sancito che la Repubblica, una ed indivisibile, si trova impegnata a riconoscere e a promuovere le autonomie locali e ad attuare nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, oltre ad adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5), dall'altro, ha previsto un sistema di controlli esterni (anche se non indipendenti nei riguardi del sistema stesso delle autonomie locali).

Affermata l'intestazione alla Corte dei conti del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (Esecutivo nazionale), del controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e di quello partecipativo sulla gestione finanziaria degli enti nei cui riguardi lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, Cost.), la stessa carta costituzionale ha demandato a leggi della Repubblica l'individuazione sia dell'organo dello Stato chiamato ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti amministrative delle regioni (art. 125, primo comma, Cost.) che dell'organo della regione deputato ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali (art. 130).

L'esperienza operativa di quasi mezzo secolo di vita istituzionale ha dimostrato come, dal punto di vista dell'efficacia concreta, questi ultimi tipi di controlli si siano rivelati sostanzialmente formalistici e, per questo, scarsamente capaci di incidere sul sistema, per cui il legislatore nazionale (Parlamento) ha considerato necessario introdurre, agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, una diversa rete di controlli interni ed esterni che si dimostrassero rispondenti alla funzione di cui trattasi; finendo per intestare quello esterno alla Corte dei conti e svolgibile da tale Organo nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

### 3.1 Le riflessioni della dottrina dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/93

La storia del complesso delle decisioni politiche assunte nella materia dei controlli risulta, contrassegnata da alcuni eventi che mette conto citare.

Infatti, con la legge 21 marzo 1953, n. 161, furono snellite le procedure per il controllo e furono modificate alcune norme procedurali relative all'assistenza e alla rappresentanza del difensore nei giudizi dinanzi alla Corte.

Solo a metà degli anni '50 del secolo scorso, la legge 21 marzo 1958, n. 259, intese disciplinare il controllo della Corte dei conti sugli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria istituendosi la relativa Sezione del controllo.

Qualche anno dopo, con la legge 20 dicembre 1961, n. 1345, furono istituite le Sezioni speciali IV e V per le pensioni di guerra, venne soppressa la Sezione speciale per il contenzioso contabile e fu istituita la II Sezione giurisdizionale con competenza promiscua, insieme alla I, nelle materie della contabilità pubblica, mentre veniva diversamente articolato il Consiglio di Presidenza.

Dieci anni dopo circa, con la legge 20 marzo 1975, n. 70, le disposizioni in materia di responsabilità per danni previste per i dipendenti dello Stato, cioè dei Ministeri, furono estese ai dipendenti degli enti pubblici.

Solo agli inizi degli anni '80, sempre del secolo scorso, il Parlamento nazionale dimostra una sostanziale attenzione al sistema finanziario degli Enti locali. Infatti, con il decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, venne disposto (art. 13) l'obbligo, per le Province ed i Comuni con popolazione superiore ad ottantamila abitanti, della trasmissione dei relativi conti consuntivi alla Corte dei conti dopo l'esame fatto dall'organo regionale di controllo (CO.RE.CO.).

La Corte, in apposita Sezione, risultava istituzionalmente impegnata da quell'anno a riferire annualmente al Parlamento, entro il 31 maggio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa posta in essere dagli enti locali in esecuzione delle politiche pubbliche rientranti nella loro sfera di competenza.

Sempre nello stesso periodo, con il d.P.R. 29 aprile 1982, n. 240, in attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, furono istituite, con sede nel capoluogo di quella regione, una Sezione giurisdizionale con competenza in materia di responsabilità e pensioni territorialmente limitata e le Sezioni Riunite di livello regionale per gli appelli in materia di contabilità pubblica e per la deliberazione e la relazione da svolgere sul rendiconto generale della Regione in questione.

Pur avendo, il Parlamento nazionale, agli inizi degli anni '70, con il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, individuato nella figura del dirigente statale il responsabile del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 98 Cost.), solo agli inizi degli anni '90, sotto la spinta di un orientamento di pensiero maturatosi negli U.S.A.<sup>9</sup>, è emersa, nel nostro Paese, l'esigenza di valutare la gestione pubblica secondo i parametri dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, di analizzare il costo del lavoro, di calcolare la produttività e il rendimento dell'attività amministrativa e di misurarne, alla fine i risultati.

La risposta normativa alle esigenze di sempre, perché previste nella nostra Carta costituzionale, e ora rinate a seguito delle pressioni esercitate dall'Unione europea perché fossero rispettate le regole del Trattato di Maastricht, si è avuta con il decreto legislativo n. 29/1993, sottoposto nell'arco di cinque anni successivi, a innumerevoli modifiche e integrazioni. In tale contesto si ritenne di dover concepire una diversa distribuzione delle responsabilità tra organi di indirizzo politico ed organi amministrativi/tecnici. Ciò ha condotto ad un diverso sistema di responsabilizzazione per cui gli operatori delle pubbliche istituzioni, soprattutto quelli titolari della funzione direttiva (dirigenti), si vedono direttamente interessati al buon funzionamento dei propri uffici in quanto chiamati a rispondere del loro eventuale cattivo funzionamento.

Con l'originario articolo 20 del decreto legislativo n. 29/1993, mantenuto in vita fino al 1999, le cui prescrizioni risultano destinate sia alle amministrazioni statali che agli enti pubblici e a quelli territoriali, la verifica del raggiungimento di *standard* ottimali in termini di produttività dei servizi e di capacità di raggiungimento dei risultati fu affidato ad organi di controllo interno denominati:

- nucleo di valutazione (sulla funzionalità degli uffici);
- servizio di controllo interno.

Anche se denominati diversamente, il legislatore avrebbe voluto che essi si occupassero sostanzialmente di verificare il buon andamento dell'azione amministrativa, valutando quest'ultima alla stregua del parametro della legalità coniugandolo con quelli dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia; solo così si sarebbe posto il decisore politico nelle condizioni di conoscere lo stato di esecuzione delle leggi e gli effetti (sociali/economici) che esse avrebbero dovuto avere sui loro destinatari.

---

<sup>9</sup> Molti dei tentativi condotti in altri Paesi per razionalizzare la gestione della pubblica amministrazione ruotano intorno alla costruzione di sistemi di misurazione e valutazione. Dopo le prime pionieristiche esperienze degli anni '60, come il *Planning Programming Budgeting System* statunitense, questi tentativi hanno avuto un notevole sviluppo durante gli anni '70 e '80, soprattutto nei Paesi anglosassoni. Il punto di partenza di tali sistemi tende sempre ad essere la necessità di supplire, all'interno del settore pubblico, alla mancanza degli strumenti fondamentali di misurazione (del prodotto) e valutazione (dei risultati) di cui dispongono le aziende private: i prezzi di vendita e i profitti.

In che cosa allora consisteva la diversa denominazione?

Nel fatto che diversa era la loro composizione: i nuclei di valutazione avrebbero potuto essere composti anche da esperti esterni all'amministrazione; il servizio di controllo interno, invece, avrebbe dovuto essere costituito solo da dirigenti appartenenti all'amministrazione pubblica.

Purtroppo, anche a seguito della legislazione successiva al d.lgs. 29/93, tali organismi di controllo interno hanno finito per svolgere attività mutevoli, fortemente condizionate dalle esigenze contingenti sopravvenute nell'ambito delle diverse amministrazioni.

Nello stesso periodo, una svolta nel sistema del controllo esterno, attribuito alla Corte dei conti, veniva impressa dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20. La normativa in questione, all'art. 3, comma 1, ha inteso ridimensionare in modo significativo il numero di atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità di tale Istituzione superiore di controllo, circoscrivendo l'esercizio di esso agli "atti del governo", peraltro già chiaramente specificati dall'art. 100, comma 2, della Costituzione.

La soluzione normativa adottata ha fornito oggetto di ampio dibattito, anche in dottrina, in quanto sono stati esclusi dalle tipologie dei provvedimenti assoggettate al controllo (preventivo) gli atti aventi natura gestionale sotto il profilo amministrativo, mentre per converso, sono stati assoggettati a controllo alcuni provvedimenti che si atteggiavano come "atti politici" o di "alta amministrazione" ed altri che non rientrano certamente fra gli "atti di governo". Sembra opportuno chiarire che per "governo" s'intende l'organo costituzionale previsto dall'art. 92, comma 1, della Costituzione.

C'è da sottolineare che con la legge 20/94 si interpretano finalmente in maniera aderente allo spirito del Costituente del 1948 le potenzialità d'intervento contenute nel richiamato art. 100, dato che si assegna alla Corte dei conti una pluralità di funzioni generalizzate di controllo successivo da svolgersi, anche in corso di esercizio, sulla gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificandone sia la legittimità che la regolarità.

Nei confronti delle amministrazioni regionali, poi, il controllo sulla gestione ha per oggetto la verifica del perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma. A tal riguardo, la Corte dei conti ha posto attenzione allo strumento principe con cui si realizzano gli obiettivi delle diverse politiche pubbliche, cioè alla legge di rendicontazione generale annuale. Quindi, tale funzione non sembrerebbe assumere una valenza sostanzialmente diversa, nella sua portata ultima, da quella esercitabile nei riguardi delle altre amministrazioni pubbliche.

Il controllo sulla gestione, in quanto ha ad oggetto la verifica di un'attività amministrativa già conclusa e di una gestione finanziaria ad essa connessa, anche se essa si può svolgere in tempi concomitanti, non può essere qualificata come un intralcio allo svolgimento dell'azione della Pubblica Amministrazione; anche perché sotto il profilo della modalità esso si qualifica "*no surprise*", in quanto l'Istituzione superiore di controllo è tenuta ad avvertire il controllato dell'esercizio di tale attività.

Si può affermare che la legge n. 20 del 1994, se può considerarsi un provvedimento relativamente esaustivo per ciò che riguarda la disciplina della funzione di controllo della Corte dei conti, non si è dimostrato particolarmente attento nella ridefinizione dell'assetto organizzativo delle strutture che tale controllo avrebbe dovuto esercitare; e tale carenza sembra più evidente soprattutto per ciò che attiene al sistema periferico della Corte che si è dovuta, da subito, confrontare da subito con le istituzioni regionali e con quelle locali.

Dall'analisi di referti prodotti in sede di controllo è possibile affermare che, col passare del tempo, i metodi di controllo sulla gestione (amministrativa/finanziaria) delle Regioni e degli enti infraregionali si sono andati sempre più affinando.

Pertanto, è prevedibile che un'ulteriore spinta al miglioramento della qualità del controllo possa essere ottenuto solo da un continuo adattamento dell'organizzazione degli uffici e del conseguente adeguamento del personale, sia di magistratura che di quello tecnico a supporto di quest'ultima, alle esigenze operative del controllo, nell'ambito dell'esercizio dei poteri di economia finanziaria, organizzativa e contabile, previsti dalla art. 3, comma 2, del d.lgs. 3 luglio 1999, n. 286, recante "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59".

Il nuovo sistema dei controlli, introdotto con il decreto legislativo n. 29/93, in materia di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina del pubblico impiego, e con la legge 20/1994, in tema di controlli (preventivo-successivo) della Corte dei conti, rappresenta il punto d'incontro di due vicende che per oltre mezzo secolo hanno avuto percorsi paralleli.

La prima riguarda la frammentazione dell'attività della Pubblica Amministrazione tra diversi uffici da cui è derivata l'impossibilità di accertare le responsabilità delle burocrazie che in essa operano.

La seconda riguarda le procedure adottate per controllare tale attività con le quali si sottopongono gli atti a controllo preventivi di legittimità, si effettuano rinvii, si richiedono correzioni e si svolgono ulteriori accertamenti prescindendo dall'accertamento degli effetti reali dell'atto. L'organo di controllo, infatti, si è sempre limitato ad accertare la conformità dell'atto alla legge, secondo quanto richiesto dalle norme.

Alla luce del nuovo sistema ordinamentale, il controllo sui risultati delle pubbliche gestioni affidato alla Corte dei conti acquista sicuramente un significato diverso, anche se esso trae linfa vitale nel complesso disegno costituzionale che caratterizza l'agire di tutte le pubbliche amministrazioni delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio del bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119).

Il complesso di norme ora richiamate esce indenne quindi, dalla recente riforma, continuando a rappresentare l'insieme dei principi costituzionali fondamentali al quale rimane attualmente ancorato l'esercizio della funzione di controllo della Corte dei conti.

### 3.2 Il d.lgs. n. 286/99: la riforma del sistema dei controlli interni

La riforma dei controlli sulla Pubblica Amministrazione in generale, e sull'Amministrazione in particolare, ha rappresentato uno dei punti più dibattuti in tempi recenti, tanto da essere generalizzata la necessità di una "stagione" di riforme istituzionali. L'evoluzione ed i mutamenti che si sono registrati nella realtà economico-sociale del nostro Paese, che esige celerità ed efficienza nella razionalizzazione degli obiettivi, da un lato, e l'influenza dell'Unione europea che innalza il principio di sana gestione, addirittura a principio costituzionale del sistema europeo, dall'altro, ha evidenziato sempre di più come il sistema dei controlli, sia interni che esterni, imperniati sul riscontro dei singoli atti, non potesse più essere ritenuto appagante.

E', infatti, ormai opinione diffusa che il controllo deve assolvere la funzione di valutare globalmente un determinato settore di attività mediante parametri non solo giuridico-formali, ma

anche, e soprattutto, di economicità, di efficienza e di efficacia, ed è altrettanto certo che il controllo effettuato su un singolo atto in nessun caso fornisce elementi di giudizio che possono servire alla citata valutazione complessiva di un'attività.

L'inadeguatezza dei controlli è stata avvertita in sede legislativa ed ha comportato un ripensamento ed una maturazione evolutiva in funzione delle nuove finalità che uno Stato moderno si propone di perseguire. Oggi, infatti, è sempre più sentita l'esigenza di introdurre controlli d'efficienza che operando come controlli-impulso, sono rivolti a favorire il conseguimento degli obiettivi programmatici e, quindi a dar luogo alla creazione di quella rete di controlli interni di gestione delineati in via programmatica, fin dal 1993, nel decreto legislativo n. 29.

Le soluzioni finora adottate dal legislatore possono, essere ricondotte a sistema guardando al nuovo assetto dei controlli interni delineato dal decreto legislativo n. 29/93; alla riforma del controllo esterno disegnata dalla legge n. 20/94; alla legge n. 94/97 sulla riforma del bilancio dello Stato ed alla connessa disciplina del processo di bilancio ridefinita dal decreto legislativo n. 279/97; al d.lgs. n. 80/98 art 14 che rafforza i legami profondi che intercorrono tra sistemi di valutazione, responsabilità dirigenziale e risultati dell'azione amministrativa e da ultimo il d.lgs. n. 286/99 sul riordino e potenziamento dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

L'ultimo decreto legislativo citato, relativo alla riforma dei sistemi di valutazione e controllo è disciplinata dagli articoli 11 e 17 della legge n. 59 del 1997.

In particolare è specificatamente previsto all'art. 11, comma 1, lett. c) che "il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data d'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a ... c) riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati, dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche" e, all'art. 17, che nell'attuazione della delega il Governo si attenga, oltre che ai principi generali indicati nella legge n. 241/90 e nel decreto legislativo 29/93, ai principi e criteri direttivi inerenti alla previsione di un sistema informativo-statistico presso ciascuna amministrazione a supporto del controllo interno di gestione, alla previsione di sistemi di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici, alla previsione da parte di ciascuna amministrazione di specifici indicatori d'efficienza, efficacia ed economicità e valutazione comparativa di costi rendimenti e risultati con l'allocazione annuale delle risorse.

La centralità del tema è testimoniata dal fatto che la quasi totalità delle azioni di riforma amministrativa poste in essere negli anni '90 si presta ad essere letta in chiave d'introduzione della "cultura della valutazione" e della "democrazia del risultato" nel mondo delle amministrazioni pubbliche, e costituisce il necessario completamento di un'operazione globale di riforma del settore pubblico.

In questa unitaria visione, il d.lgs. n. 286 del 1999 considera sempre più l'azione amministrativa quale "attività di servizio a favore della collettività" indirizzandola verso tecniche gestionali di sana amministrazione e la assoggetta a valutazioni e misurazioni più tipiche e già da tempo in uso nel settore privato. In particolare, esso opera, *in primis*, una revisione del sistema dei controlli interni ed in particolare dei compiti dei Servizi di controllo interno che, introdotti con il decreto legislativo n. 29/93, avevano manifestato delle incongruenze conseguenti dalla concentrazione, in un'unica struttura, di compiti concettualmente diversi, ovvero compiti relativi al controllo strategico, al controllo di gestione nonché controlli di tipo ispettivo e repressivo.

Emerge, inoltre, in maniera evidente, un disegno del sistema dei controlli interni che, analogamente a quanto avviene nel settore privato, fa capo al sistema di controllo di tipo gerarchico-piramidale (controllo strategico, controllo direzionale, controllo di gestione) cui viene affiancato il tradizionale controllo di regolarità amministrativo contabile.

Il decreto legislativo n. 286/99 attua una profonda revisione del sistema dei controlli interni attraverso l'individuazione di una rete di strutture deputate alla verifica di legittimità e regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, alla valutazione della dirigenza e alla valutazione ed al controllo strategico. In particolare dall'art. 1 sono stati fissati i principi che individuano le incompatibilità tra l'una e l'altra funzione di controllo interno, allo scopo di tenere ben distinti i controlli di tipo collaborativo da quelli di tipo repressivo e sono stati fissati i principi di organizzazione del sistema dei controlli interni.

Per ciò che concerne le verifiche di regolarità amministrativo-contabile è previsto che le pubbliche amministrazioni si dotino degli strumenti idonei a garantire anche i controlli sulla legittimità e correttezza dell'azione amministrativa: sono identificate le strutture, organi di revisione, Uffici centrali di bilancio e di ragioneria e servizi ispettivi, peraltro già esistenti, e dotate della necessaria professionalità deputate a tale tipologia di controllo.

Per ciò che concerne il controllo di gestione, in particolare, l'art. 4, comma 1, determina i requisiti del sistema per tutte le amministrazioni pubbliche, mentre al secondo comma specifica il supporto alla funzione dirigenziale nelle amministrazioni statali, fissa in tre mesi il termine per la definizione delle modalità operative di attuazione e attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri (mediante direttiva periodicamente applicabile) la definizione dei requisiti minimi cui deve ottemperare il controllo di gestione.

La valutazione dell'attività del personale dirigenziale inerisce le prestazioni dirigenziali nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse assegnate: inoltre riguarda in particolare i risultati dell'attività amministrativa e della gestione. Tale valutazione, da effettuarsi con carenza annuale, si ispira al principio del doppio grado di valutazione, ovvero il relativo procedimento si basa sulla diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo valutatore e della partecipazione al procedimento del valutato.

L'attività di valutazione e controllo strategico, introdotta allo scopo di verificar l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo politico, consiste nell'analisi della congruenza tra obiettivi e scelte operative effettuate e si connette alla valutazione dell'attività posta in essere dai destinatari delle direttive.

Il decreto sembra voglia ridefinire la nozione stessa di controllo interno, superando quanto viene ancora dal passato (il controllo come meccanismo di garanzia, la funzione del controllo volta ad assicurare la coerenza del sistema). I controlli interni, invece, diventano strumenti di direzione. Ciò comporta da un lato la perdita di qualsiasi terzietà rispetto agli organi titolari della funzione di indirizzo politico o di direzione dell'amministrazione nonché, l'abbandono di qualsiasi automatismo di natura sanzionatoria o impeditiva di efficacia.

Inoltre la specificazione delle differenti funzionalità dei controlli interni trova anche delle articolazioni organizzative. I controlli interni diventano plurimi perché sono molteplici gli obiettivi perseguiti e perché sono diversi i centri d'imputazione delle decisioni. L'architettura dei sistemi di controllo interno, dice il decreto, deve riflettere al complessità dell'amministrazione e non si può più pretendere di riportare il sistema ad un'unità sia essa di natura giuridico/formale o di natura economico-finanziaria.

In qualche modo questa nozione plurale del controllo riporta l'amministrazione italiana in linea con le tendenze attuali di riflessione sui sistemi di governo e che si possono sintetizzare nelle nozioni di "*governance*" e di "*multi-level policy making*". Esse fanno riferimento in una situazione nella quale è di nuovo mutata la natura delle politiche pubbliche, con forte riduzione delle attività regolative direttamente esercitate dalle amministrazioni (a causa dei processi di liberalizzazione, della nascita delle "*authorities*", allo sviluppo dell'autoregolazione, ecc.), altrettanto forte riduzione

della produzione diretta dei beni e servizi da parte dell'amministrazione centrale (a causa dei processi di decentramento, ma anche di *outsourcing* e di creazione di *partnership* con il settore privato o con quello *no profit*, ecc.) ed uno sviluppo, invece, dell'attività di governo come attività di regia di processi complessi, che utilizza una pluralità di strumenti.

E' in questo quadro concettuale che si pone il problema del controllo esterno, o più precisamente il rapporto e il coordinamento tra controlli interni e controlli esterni.

Secondo una diffusa opinione la costruzione del sistema disegnato dal decreto legislativo 286/99 conduce a configurare il controllo sulla gestione della Corte dei conti esclusivamente come controllo di secondo grado sul funzionamento dei controlli interni. Questa impostazione è molto parziale; non coglie la complessità dei rapporti istituzionali in gioco e non tiene conto adeguatamente della stessa elaborazione della dottrina e dell'insegnamento delle principali esperienze in materia di misurazione e valutazione dei risultati della gestione.

La distinzione fra controlli interni e controlli esterni non riguarda le tipologie dei controlli, che sono quelle poste dallo "stato dell'arte" correttamente recepito dal decreto legislativo 286/99: controllo strategico, controllo di gestione, *auditing* finanziario-contabile, misurazione dell'attività dei dirigenti. La linea di confine si traccia con riguardo alla diversità della collocazione istituzionale dei controlli esterni rispetto a quelli interni.

La rete dei controlli interni si colloca, fondamentalmente, all'interno di due circuiti: per il controllo strategico fra politica e gestione amministrativa; per il controllo di gestione dentro l'amministrazione attiva, come momento di verifica e autocorrezione.

Il controllo esterno della Corte dei conti deve essere collocato nel circuito istituzionale fra Parlamento e Governo, fra Assemblea elettiva e organi di governo. Si pone l'accento, nella concreta esperienza istituzionale, su una "nuova ausiliarità" della Corte dei conti verso il Parlamento, con un ritorno alle origini sintetizzate dalla formula cavouriana della Corte "occhio del Parlamento".

Il compito fondamentale della Corte deve essere ricondotto, quindi, ad un "controllo strategico" che ha ad oggetto la misurazione e valutazione delle "politiche pubbliche"

Le esperienze delle maggiori democrazie offrono modelli che confortano questa concezione. I riferimenti più vicini sono quelli del *General Accounting Office* (GAO) negli Stati Uniti e del *National Audit Office* (NAO) in Gran Bretagna; si tratta di esperienze caratterizzate dallo stretto rapporto tra Parlamento e istituzioni superiori di controllo e di rilievo assunto, nel caso del GAO, dalla valutazione delle politiche pubbliche in raccordo con la disciplina del bilancio (*Results Act* del 1993).

In conclusione sembra interessante accennare al tema del controllo sulle gestioni regionali. Il disegno di legge costituzionale sul federalismo cancella, con piena giustificazione culturale ed istituzionale, il controllo sugli atti delle Regioni e degli enti locali, così come era disciplinato dagli art. 125 e 130 della Costituzione del 1948. Queste forme di controllo non hanno dato buona prova ed appaiono, comunque, in contrasto insanabile con i connotati essenziali dell'autonomia.

Resta il problema del controllo sulla gestione delle Regioni. L'interrogativo fondamentale può essere formulato nel modo che segue.

E' configurabile, nel contesto della Costituzione fiscale europea (art. 114 c del Trattato e protocollo sui disavanzi eccessivi; Patto di stabilità e crescita) e nelle condizioni date dalla finanza pubblica italiana un disegno che affidi esclusivamente agli Statuti regionali il compito di individuare i controlli sulla gestione?

Nella situazione italiana un pluralismo di controlli sulle gestioni regionali potrebbe presentare rischi gravi per tutti gli attori istituzionali; potrebbe determinarsi una “solitudine” delle Regioni dinanzi alle regole del patto di stabilità e crescita europeo, tale da generare un “sovraccarico” politico-istituzionale, pesante da sostenere e potenzialmente generatore di tensioni non governabili tra Tesoro e Presidenti delle Regioni.

Si può concludere che si delinea in maniera sempre più chiara una “cultura” del controllo di gestione, in adempimento del precetto costituzionale (art. 97) ed in aderenza delle norme di diritto positivo che negli ultimi tempi ne hanno ribadito il concetto per i diversi livelli di governo. Il sistema dei controlli interni è fondamentale nella Pubblica Amministrazione e va attuato, così come lo è già da tempo, nel settore privato, fatti salvi gli opportuni adeguamenti dell’organizzazione, degli strumenti contabili e dei processi gestionali che, data la complessità del sistema pubblico, richiedono grande impegno e motivazione da parte di tutti i soggetti coinvolti, e in primo luogo della dirigenza, che del processo è il terminale responsabile degli obiettivi e dei risultati.





*Palazzo Vidoni  
Prospetto su via del Sudario.  
Incisione di G.B. Piranesi (1748).*

# *DOCUMENTI*



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie

Decreto 3 agosto 2007

Rifinalizzazione delle risorse al progetto "La P.A. che si vede"  
(G.U. n. 76 del 31 marzo 2008)

Il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione

di concerto con

il ministro dell'Economia e delle finanze

visto l'art. 26, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289;  
visto il decreto del Presidente della Repubblica del 17 maggio 2006, con il quale il prof. Luigi Nicolais è stato nominato ministro senza portafoglio;  
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2006, con il quale al predetto ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione;  
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2006, concernente delega di funzioni in materia di riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione al ministro senza portafoglio prof. Luigi Nicolais;  
visto il decreto del ministro per l'Innovazione e le tecnologie, di concerto con il ministro per la Funzione pubblica e il ministro dell'Economia e delle finanze, del 27 settembre 2005, nelle cui premesse è previsto che l'utilizzo del fondo di cui all'art. 26 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è da effettuarsi con modalità analoghe a quelle del fondo di cui all'art. 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, nel rispetto delle indicazioni del Comitato dei ministri per la società dell'informazione ed è altresì riconosciuta l'idoneità della procedura prevista dal decreto del ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 14 marzo 2003 a fornire garanzie istruttorie e di valutazione, in sostituzione di quelle previste dal decreto dello stesso ministro di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze del 14 ottobre 2003;  
considerato che, con il medesimo decreto interministeriale del 27 settembre 2005, è stato, tra gli altri, finanziato il progetto "Umanizzazione della P.A." per euro 3.900.000,00;  
tenuto conto che, a seguito del parere espresso dal CNIPA nell'adunanza del 6 aprile 2006, in base all'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 e successive modificazioni ed integrazioni, il predetto stanziamento è stato ridotto da euro 3.900.000,00 a euro 3.340.440,00, già trasferiti nella disponibilità del Dipartimento della funzione pubblica;  
rilevato che non è stata data alcuna attuazione al progetto sopra specificato;  
ritenuto opportuno rifinalizzare le risorse suindicate destinandole al nuovo progetto "La P.A. che si vede" proposto dal Dipartimento della funzione pubblica, in conformità alle indicazioni espresse dal Comitato dei ministri per la società dell'informazione nella seduta del 3 agosto 2007, come risultante dal verbale della medesima seduta;  
ritenuto, altresì, opportuno semplificare la procedura di utilizzo delle predette risorse, considerato che le stesse risultano già trasferite nella disponibilità del dipartimento interessato;

decreta:

Art. 1

*Rifinalizzazione risorse*

1. Le risorse destinate dal decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il ministro per la Funzione pubblica e il ministro dell'Economia e delle finanze, del 27 settembre 2005

al progetto “Umanizzazione della P.A.” e ridotte, a seguito del parere espresso dal CNIPA nell’adunanza del 6 aprile 2006, in base all’art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 e successive modificazioni ed integrazioni, da euro 3.900.000,00 a euro 3.340.000,00, sono destinate al progetto “La P.A. che si vede”, in conformità alle indicazioni espresse dal Comitato dei ministri per la società dell’informazione nella seduta del 3 agosto 2007.

Art. 2  
*Procedura*

2. Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, il Dipartimento della funzione pubblica presenta al Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie lo studio di fattibilità del menzionato progetto “La P.A. che si vede”, redatto in conformità all’allegato A anche ai fini della verifica della completezza degli elaborati progettuali ivi elencati, da concludersi nei successivi trenta giorni. L’esito positivo della verifica autorizza il Dipartimento della funzione pubblica ad assumere impegni di spesa aventi ad oggetto la realizzazione del progetto.

Il presente decreto sarà trasmesso ai competenti organi di controllo e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 3 agosto 2007.

Il ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione  
Luigi Nicolais

Il ministro dell’economia e delle finanze  
Tommaso Padoa Schioppa

Allegato A

Contenuti dello studio di fattibilità:  
definizione analitica degli obiettivi del progetto;  
descrizione dei contenuti ed analisi dello scenario (includere informazioni dimensionali);  
analisi di fattibilità tecnico-economica con indicazione dei costi/benefici attesi;  
formalizzazione dell’assenso delle amministrazioni coinvolte;  
piano finanziario e programma dei lavori;  
GANTT di progetto con indicazione dei prodotti rilasciati nelle fasi intermedie, delle risorse utilizzate (anche finanziarie) e dei responsabili di ciascuna fase.

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2007

Differimento del termine che autorizza l'autodichiarazione circa la rispondenza ai requisiti di sicurezza di cui all'articolo 13, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2003.

*(GU n. 13 del 16.1.2008)*

Il Presidente del Consiglio dei ministri

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

vista la direttiva 1999/93/CE del 13 dicembre 1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche e, in particolare, l'allegato III, così come modificato in esito alla rettifica pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, serie L 13 del 19 gennaio 2000;

vista la decisione della Commissione europea 2003/511/CE del 14 luglio 2003, relativa alla pubblicazione dei numeri di riferimento di norme generalmente riconosciute relative a prodotti di firma elettronica conformemente alla direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;

visto il proprio decreto del 30 ottobre 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 2004, n. 98, recante approvazione dello schema nazionale per la valutazione e la certificazione della sicurezza nel settore delle tecnologie dell'informazione, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2002, n. 10;

visto il proprio decreto del 13 gennaio 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 2004, n. 98, recante regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione anche temporale dei documenti informatici;

visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, recante Codice dell'amministrazione digitale, e, in particolare, gli articoli 31, 35 e 71;

visto il proprio decreto del 15 giugno 2006, recante delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione al ministro senza portafoglio, prof. Luigi Nicolais;

considerata la complessità nella definizione dei tempi e dei costi di mercato delle procedure di certificazione di cui al citato decreto del 30 ottobre 2003 e la conseguente indisponibilità, allo stato attuale, di dispositivi sicuri per la creazione della firma certificata secondo le norme vigenti, da utilizzare nelle procedure automatiche di cui all'art. 35, comma 3, del decreto legislativo n. 82 del 2005;

ritenuta la necessità di consentire l'utilizzo di dispositivi sicuri per l'apposizione di firme con procedure automatiche, anche per la fatturazione elettronica;

considerata, quindi l'esigenza di differire ulteriormente il termine entro il quale i certificatori qualificati attestano, mediante autodichiarazione, la rispondenza dei propri prodotti e dispositivi relativi alle firme elettroniche da apporre con procedure automatiche ai requisiti di sicurezza definiti dalla vigente normativa, fermo restando lo svolgimento dell'attività di vigilanza prevista dalla stessa;

sentito il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA);

di concerto con i ministri delle comunicazioni, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze;

decreta:

Art. 1

1. Per un periodo di ventiquattro mesi decorrente dall'entrata in vigore del presente decreto, i certificatori di firma elettronica attestano, mediante autodichiarazione, la rispondenza dei propri prodotti e dispositivi relativi alle firme elettroniche da apporre con procedure automatiche ai requisiti di sicurezza previsti dalla vigente normativa.
2. Le autodichiarazioni già rese ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2000, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 aprile 2001, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 ottobre 2001 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2003, relative ai dispositivi sicuri per l'apposizione di firme con procedure automatiche, continuano a spiegare ininterrottamente i propri effetti fino al termine del periodo di cui al comma 1.
3. Le attestazioni di cui al comma 1 rientrano nell'ambito di applicazione delle funzioni di vigilanza e controllo svolte dal CNIPA sull'attività dei certificatori qualificati e accreditati, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni.
4. Il presente decreto non reca oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Il presente decreto è inviato ai competenti organi di controllo e sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 12 ottobre 2007.

p. Il Presidente del Consiglio dei ministri  
il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione  
Luigi Nicolais  
Il ministro delle Comunicazioni  
Paolo Gentiloni Silveri  
Il ministro dello Sviluppo economico  
Luigi Bersani  
Il ministro dell'Economia e delle finanze  
Tommaso Padoa Schioppa

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 novembre 2007

Autorizzazione alla stabilizzazione ed assunzione dei vincitori di concorso degli enti di ricerca, ai sensi dell'articolo 1, comma 520, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

*(G.U. n. 14 del 17 gennaio 2008)*

Il Presidente del Consiglio dei ministri

visto l'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni;  
vista la legge 30 dicembre 2004, n. 311 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005);  
vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006);  
vista la legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007);  
visto in particolare l'art. 1, comma 520, della predetta legge n. 296 del 2006, il quale prevede che, per l'anno 2007, per le specifiche esigenze degli enti di ricerca, è costituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un apposito fondo, destinato alla stabilizzazione di ricercatori, tecnologi, tecnici e personale impiegato in attività di ricerca in possesso dei requisiti temporali e di selezione di cui al comma 519, nonché all'assunzione dei vincitori di concorso con uno stanziamento pari a 20 milioni di euro per l'anno 2007 e a 30 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2008, in deroga all'art. 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2004, n. 311;  
considerato che, ai sensi del citato art. 1, comma 520, della legge 296 del 2006, all'utilizzo del predetto fondo si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentite le amministrazioni vigilanti, su proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato;  
vista la direttiva del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione n. 7 del 30 aprile 2007, riguardante l'applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940, dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione;  
viste le note circolari n. 8 del 18 giugno 2007 e n. 9 del 2 luglio 2007 con le quali sono state fornite istruzioni agli enti di ricerca per la presentazione delle richieste di stabilizzazione ed assunzione, ai sensi dell'art. 1, comma 520, della legge 296/2006;  
viste le richieste di stabilizzazione e di assunzione di vincitori di concorso pervenute da: Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di astrofisica, Istituto nazionale fisica nucleare, Museo della fisica e centro di studi e di ricerche «E. Fermi», Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale, stazione geologica «A. Dohrn», Istituto nazionale di ricerca metrologica, Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, Agenzia spaziale italiana, Istituto superiore di sanità, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, Istituto centrale per la ricerca applicata al mare, Istituto nazionale fauna selvatica, Ente nazionale sementi elette, Istituto nazionale per gli alimenti e la nutrizione, Istituto nazionale di economia agraria, Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, Istituto di studi ed analisi economica, Ente per le nuove tecnologie l'energia e l'ambiente, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, Istituto nazionale di statistica ed Ente italiano della montagna;  
viste le note del capo di gabinetto del ministro per le Riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, in data 17 ottobre 2007, prot. n. 8240, con le quali sono state comunicate le ipotesi di ripartizione del fondo ai ministeri dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare,

dell'Università e ricerca, delle Politiche agricole alimentari e forestali, dello Sviluppo economico, dell'Economia e delle finanze, del Lavoro e della previdenza sociale, della Salute e degli affari regionali e autonomie locali, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 520, della legge 296/2006 che prevede di sentire le amministrazioni vigilanti;

ritenuto di dover ripartire il fondo previsto dall'art. 1, comma 520, della predetta legge n. 296 del 2006, autorizzando, in deroga al divieto di cui al comma 95, dell'art. 1, della citata legge n. 311 del 2004, i predetti enti di ricerca ad effettuare stabilizzazioni ed assunzioni di vincitori di concorso per un contingente complessivo di personale pari a n. 801 unità e nel limite di spesa di 2.499.963 euro per l'anno 2007 e di una spesa complessiva annua lorda a regime di 29.999.562 euro a decorrere dall'anno 2008;

vista la nota in data 13 novembre 2007, n. 43633 del capo di gabinetto del ministro per le Riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione con la quale si chiede il concerto del ministro dell'Economia e delle finanze in ordine alle richieste di autorizzazioni alle assunzioni presentate dai predetti enti;

acquisito il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze con nota n. 26831, del 15 novembre 2007;

vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 16 novembre 2007;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2006 concernente «Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di riforme ed innovazioni nella pubblica amministrazione al ministro senza portafoglio prof. Luigi Nicolais»;

sulla proposta del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze,

decreta:

#### Art. 1

1. Gli enti di ricerca citati nelle premesse sono autorizzati, ai sensi dell'art. 1, comma 520, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in deroga all'art. 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, alle stabilizzazioni ed assunzioni di vincitori di concorso indicati per ciascun ente nella tabella allegata che è parte integrante del presente decreto, per un contingente complessivo di n. 801 unità di personale, per una spesa complessiva di 2.499.963 euro per l'anno 2007 e di una spesa complessiva annua lorda a regime di 29.999.562 euro a decorrere dall'anno 2008.

2. Le assunzioni di personale di cui al comma 1 possono essere effettuate a decorrere dal 1° dicembre 2007.

3. Ai fini della determinazione e del calcolo dell'onere finanziario complessivo, si tiene conto del differenziale concernente la spesa annua lorda esclusivamente nel caso di assunzione di personale vincitore di concorso già dipendente del medesimo ente. Pertanto, il relativo onere viene valutato in termini di differenziale di costo tra le qualifiche di provenienza e di destinazione.

4. Nell'ambito del contingente autorizzato gli enti dovranno stabilizzare secondo le priorità individuate dalla direttiva del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione n. 7 del 30 aprile 2007, fermo restando che si potrà dare corso alla stabilizzazione soltanto nel caso in cui sia stato maturato il requisito temporale del triennio e siano state svolte, con esito positivo, le prove selettive.

5. Le unità di personale dirigenziale autorizzate si riferiscono esclusivamente ai vincitori di concorso in quanto la stabilizzazione si applica solo al personale non dirigenziale.

6. Gli enti di ricerca di cui al comma 1 che intendano avviare assunzioni per unità di personale appartenenti a qualifiche diverse rispetto a quelle autorizzate con il presente decreto, fermo restando il limite delle risorse finanziarie assegnate a ciascuna amministrazione, non possono procedere senza la preventiva autorizzazione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, e

del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, IGOP. È ammessa un'unica richiesta di rimodulazione.

7. Gli enti di ricerca di cui al comma 1 sono tenuti entro e non oltre il 31 dicembre 2007, a trasmettere per le necessarie verifiche alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio 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 qualifiche, specificando se a tempo pieno o ridotto, indicando in tale caso la tipologia e la quota percentuale del *part time*, ivi inclusa la spesa per l'anno 2007, nonché la spesa annua lorda a regime effettivamente da sostenere. Al completamento delle procedure di assunzione, va altresì fornita dimostrazione da parte degli enti interessati del rispetto dei limiti di spesa previsti dal presente decreto.

8. Alla copertura dell'onere a carico delle amministrazioni interessate si provvede mediante utilizzo delle risorse iscritte nell'UPB 4.1.5.4. Fondi da ripartire per oneri di personale - cap. 3032, dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007 e corrispondenti capitoli per esercizi successivi.

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

Roma, 16 novembre 2007

Il Presidente del Consiglio dei ministri

Romano Prodi

Il ministro per le Riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione

Luigi Nicolais

Il ministro dell'Economia e delle finanze

Tommaso Padoa Schioppa

## DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

29 novembre 2007

Autorizzazione ad assumere personale a tempo indeterminato nelle amministrazioni dello Stato, enti pubblici non economici e di ricerca, a norma dell'articolo 1, comma 513 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.  
(GU n. 14 del 17.1.2008)

### Il Presidente della Repubblica

visto l'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e, in particolare, il comma 3-ter del medesimo articolo e successive modificazioni e integrazioni;

vista la legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) ed in particolare l'art. 1, comma 96, che stabilisce come, in deroga al divieto di cui al comma 95 del medesimo art. 1, per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza ed urgenza e previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, nonché gli enti di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono procedere alle assunzioni nel limite di una spesa pari a 40 milioni di euro per l'anno 2007 e a 120 milioni di euro a regime, a carico dell'apposito fondo costituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze;

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

vista la legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), ed in particolare l'art. 1, comma 940 che prevede, al fine di garantire i livelli occupazionali nel Parco nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga e del Parco nazionale della Maiella, l'erogazione a favore dell'ente Parco nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga e dell'ente Parco nazionale della Maiella la somma di euro 2.000.000, a decorrere dall'anno 2007, per consentire la stabilizzazione del personale fuori ruolo operante presso tali enti, attraverso riduzione del fondo di cui al comma 96 dell'art. 1, della citata legge n. 311 del 2004;

visto, altresì, l'art. 1, comma 513, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che dispone che per l'anno 2007, a valere sul fondo di cui al comma 96 dell'art. 1, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, appositamente incrementato, per gli anni 2007, 2008 e 2009, di 31,1 milioni di euro, che i corpi di polizia sono autorizzati, entro il 30 marzo, ad effettuare assunzioni per un contingente complessivo di personale non superiore a 2.000 unità. In questo contingente sono compresi 1.316 agenti della polizia di Stato trattenuti in servizio, da ultimo, ai sensi del decreto-legge 27 settembre 2006, n. 260, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2006, n. 280, che sono assunti a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2007 con le modalità previste all'art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49;

considerato che per il predetto contingente di 1.316 agenti di polizia di Stato è stato previsto un onere annuo pari a 40.927.600 a decorrere dall'anno 2007, che incide sul fondo di cui al citato art. 1, comma 96, della legge 311 del 2004, così come incrementato dall'art. 1, comma 513, della legge n. 296 del 2006, tenuto conto anche di quanto previsto dal menzionato art. 1, comma 940, della medesima legge n. 296 del 2006;

visto, inoltre, l'art. 1, comma 519, della richiamata legge 27 dicembre 2006, n. 296, che destina una quota pari a 8 milioni di euro per l'anno 2007 e a 24 milioni di euro a regime a decorrere dall'anno 2008, corrispondente al 20 per cento del fondo di cui all'art. 1, comma 513, della medesima legge, ovvero del fondo di cui al ripetuto art. 1, comma 96, della legge n. 311 del 2004, alla stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data

del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della medesima legge, che ne faccia istanza, purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge;

considerato che alla ripartizione del fondo previsto dal citato art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006, si provvederà mediante l'emanazione di apposito separato provvedimento, adottato ai sensi dell'art. 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449;

tenuto conto che, ai sensi delle disposizioni normative sopra richiamate, il fondo disponibile per le assunzioni in deroga di cui all'art. 1, comma 96, della legge n. 311 del 2004, corrisponde ad una spesa annua lorda pari a 20.172.400 euro per l'anno 2007 e ad una spesa annua lorda pari a 84.172.400 euro a regime a decorrere dall'anno 2008;

vista la nota circolare Uppa n. 10/07 emanata dall'ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica e dall'Ispettorato per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, in materia di ripartizione del fondo relativo alle assunzioni ed alla stabilizzazione di personale nelle amministrazioni pubbliche per l'anno 2007, ai sensi del comma 96, dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) e dei commi 513, 519 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007);

viste le richieste di assunzione di personale a tempo indeterminato pervenute dalle amministrazioni interessate ai sensi dell'art. 1, comma 96, della legge n. 311 del 2006 e dell'art. 1, comma 513, della legge n. 296 del 2006;

viste le richieste di assunzione di personale a tempo indeterminato pervenute dal Club alpino italiano (CAI), dall'Aeroclub Italia e dalla Scuola archeologica italiana di Atene;

considerato che l'onere finanziario per le assunzioni del predetto personale non grava sul fondo di cui al comma 96, del citato art. 1 della legge n. 311 del 2004, in quanto dette amministrazioni non rientrano nell'elenco degli enti facenti parte dell'aggregato amministrazioni pubbliche definito secondo i criteri di contabilità nazionale SEC 95;

vista la richiesta dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali concernente l'assunzione di n. 42 segretari comunali e provinciali da inserire in fascia C, n. 2 da inserire in fascia B, n. 1 da inserire in fascia A, nonché una riammissione in servizio per le esigenze delle autonomie locali;

considerato che all'atto dell'effettiva assunzione dei segretari comunali e provinciali gli oneri saranno posti a carico dell'ente territoriale con il quale verrà ad instaurarsi il rapporto di servizio;

viste le richieste pervenute dal Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, dal Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, dal Ministero della difesa - Direzione generale per il personale civile, e dalla Corte dei conti dirette ad ottenere, ai sensi della legge 9 marzo 1971, n. 98, e successive modificazioni, e dell'art. 1 comma 96 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, l'autorizzazione ad assumere complessivamente n. 31 unità di personale proveniente dalle ex basi Nato;

visto l'art. 1, comma 95, della legge 30 dicembre, n. 311, che fa salve le assunzioni connesse con la professionalizzazione delle forze armate di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 331, al decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215 ed alla legge 23 agosto 2004, n. 226;

visto l'art. 1, commi 408 e 410, della legge n. 296 del 2006 che dispongono il divieto di assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto, per le amministrazioni che non abbiano provveduto agli adempimenti disposti dall'art. 1, commi 404 e seguenti, della medesima legge n. 296 del 2006;

considerato che dall'istruttoria prevista dall'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, risulta che le richieste di assunzioni pervenute dalle amministrazioni interessate nel corso dell'anno 2007 comporterebbero una spesa annua lorda a regime non compatibile con le risorse finanziarie previste dal fondo di cui al citato art. 1, comma 96 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e che, pertanto, non possono essere interamente accolte;

visto il comma 97, dell'art. 1, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, così come da ultimo integrato dall'art. 1, comma 540, della predetta legge n. 296 del 2006 che, nell'ambito delle procedure e nei

limiti di autorizzazione all'assunzione di cui al ripetuto art. 1, comma 96, della medesima legge n. 311 del 2004 prevede che è prioritariamente considerata l'immissione in servizio degli addetti a compiti di sicurezza pubblica e di difesa nazionale, di soccorso tecnico urgente, di prevenzione e vigilanza antincendio nonché delle categorie di personale elencate dalla lettera a) alla lettera h-*quinquies*) dello stesso comma;

ritenuto di autorizzare in favore delle amministrazioni richiedenti un numero di assunzioni di personale che tenga, altresì, conto della priorità di assunzione dei vincitori di concorso, nonché delle richieste strettamente indispensabili e prioritarie;

ritenuto che, ai fini della determinazione e del calcolo dell'onere finanziario complessivo, si tiene conto del differenziale concernente la spesa annua lorda solo nel caso di assunzioni di personale già dipendente della medesima amministrazione;

ritenuto, pertanto, di dover autorizzare, in deroga al divieto di cui al comma 95, dell'art. 1, della citata legge n. 311 del 2004, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici 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 pari a 20.172.400 euro per l'anno 2007 e ad una spesa annua lorda pari a 84.172.400 euro a regime a decorrere dall'anno 2008;

vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 16 novembre 2007;

su proposta del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del ministro dell'Economia e delle finanze;

decreta:

#### Art. 1

1. Ai sensi dell'art. 1, commi 95, 96 e 97, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e dell'art. 1, comma 513, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le amministrazioni, di cui alla tabella allegata al presente decreto, sono autorizzate ad assumere nell'anno 2007 un contingente di personale a tempo indeterminato pari a complessive n. 4.497 unità, corrispondente ad una spesa complessiva pari a 9.422.903 euro per l'anno 2007 e ad una spesa complessiva annua lorda pari a 84.171.580 euro a decorrere dall'anno 2008, a valere sul fondo di cui all'art. 1, comma 96, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 come rideterminato ai sensi dell'art. 1, commi 940, 513 e 519 della legge citata n. 296 del 2006, ripartito, per ciascuna amministrazione, secondo le indicazioni di cui alla medesima tabella.

2. Le assunzioni di personale di cui al comma 1 possono essere effettuate con decorrenza non anteriore al 1° dicembre 2007. Sono fatte salve, nell'ambito delle risorse finanziarie assegnate, le assunzioni del personale dei corpi di polizia già effettuate al fine di dare avvio ai corsi di allievi ufficiali e sottoufficiali. Per l'anno 2007 è posto a carico del fondo di cui all'art. 1, comma 96, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la spesa di 409.710 euro relativi ai richiami in servizio autorizzati ai sensi della normativa vigente per le forze armate e per l'arma dei carabinieri.

3. Nell'ambito del contingente di personale di cui al comma 1, è autorizzata l'assunzione di n. 5 unità di personale a tempo indeterminato presso il Club alpino italiano (CAI), di n. 1 unità di personale presso l'Aeroclub Italia e di n. 2 unità di personale presso la Scuola archeologica italiana di Atene, il cui onere finanziario è posto direttamente a carico dei bilanci autonomi dei predetti istituti.

4. L'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali è autorizzata, ai sensi dell'art. 1, commi 95 e 96, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ad assumere n. 42 segretari comunali e provinciali da inserire in fascia C, n. 2 da inserire in fascia B, n. 1 da inserire in fascia A, nonché una riammissione in servizio per le esigenze delle autonomie locali.

5. Nell'ambito del contingente di personale di cui al comma 1 è, altresì, autorizzata presso il Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, il Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e

per le risorse strumentali e finanziarie, il Ministero della difesa - Direzione generale per il personale civile, e la Corte dei conti l'immissione di n. 31 unità di personale provenienti dalle ex basi Nato, corrispondenti ad una spesa di euro 81.948 quale onere relativo all'anno 2007 e ad una spesa complessiva annua lorda pari ad euro 983.378 a decorrere dall'anno 2008.

6. Le amministrazioni che non hanno provveduto agli adempimenti disposti dall'art. 1, commi 404 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, non possono procedere alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto.

7. Ai fini della determinazione e del calcolo dell'onere finanziario complessivo, si tiene conto del differenziale concernente la spesa annua lorda esclusivamente nel caso di assunzioni di personale già dipendente della medesima amministrazione. Pertanto il relativo onere viene valutato in termini di differenziale di costo tra le qualifiche di provenienza e di destinazione nel solo caso di richieste di assunzione di personale già dipendente della stessa amministrazione.

8. L'autorizzazione di cui al presente decreto relativa ad assunzioni di personale riferite allo scorrimento o all'utilizzo delle graduatorie da parte delle amministrazioni di cui al comma 1, è subordinata, ove previsto, alla condizione dell'espletamento del procedimento di cui all'art. 34-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

9. Alla copertura dell'onere a carico delle amministrazioni interessate si provvede mediante utilizzo delle risorse iscritte nell'UPB 4.1.5.4. Fondi da ripartire per oneri di personale - cap. 3032, dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007 e corrispondenti capitoli per esercizi successivi.

10. Le amministrazioni di cui al comma 1 che intendano avviare assunzioni per unità di personale appartenenti a categorie e professionalità diverse rispetto a quelle autorizzate con il presente decreto, fermo restando il limite delle risorse finanziarie assegnate a ciascuna amministrazione, non possono procedere senza la preventiva autorizzazione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, e del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, IGOP. È ammessa un'unica richiesta di rimodulazione.

11. Le amministrazioni di cui al comma 1 sono tenute, entro il 31 dicembre 2007 o comunque entro il completamento delle procedure di assunzione, 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 2007, nonché la spesa annua lorda a regime effettivamente da sostenere, fornendo, altresì, dimostrazione del rispetto dei limiti di spesa previsti dal presente decreto.

Il presente decreto sarà inviato alla Corte dei conti per la registrazione e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Dato a Roma, addì 29 novembre 2007.

Giorgio Napolitano

Romano Prodi, Presidente del Consiglio dei ministri

Luigi Nicolais, ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione

Tommaso Padoa Schioppa, ministro dell'Economia e delle finanze

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 2007

Disciplina del regime per i doni di cortesia ricevuti dai componenti del Governo.  
(GU n. 39 del 15.2.2008)

Il Presidente del Consiglio dei ministri

visto l'art. 95, comma primo, della Costituzione;

vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri" ed in particolare l'art. 5;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni ed integrazioni, recante "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" ed in particolare l'art. 2;

viste le convenzioni e la prassi esistenti in ambito nazionale e internazionale in materia di scambio di doni di cortesia in occasione o a margine di visite ufficiali o di incontri di membri del Governo con autorità italiane e straniere;

constatato che le richiamate convenzioni e prassi sono conformi agli usi di cerimoniale ed alle normative vigenti in ambito nazionale ed internazionale;

ritenuta la necessità di provvedere alla definizione e regolazione del trattamento e del regime di detti doni;

decreta:

### Art. 1

#### *Ambito di applicazione*

1. Le presenti disposizioni riguardano tutti gli oggetti che il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri, gli altri membri del Governo e i loro congiunti ricevono, in ragione dell'ufficio che ricoprono *pro tempore*, in occasione di visite ufficiali o di incontri, da parte di autorità o di delegazioni italiane o straniere e che, secondo gli usi di cerimoniale, abbiano carattere protocollare d'uso e di cortesia.

2. Ai fini della presente disciplina, gli oggetti sopra indicati vengono di seguito denominati "doni di rappresentanza".

### Art. 2

#### *Doni di rappresentanza*

1. A partire dal 1 gennaio 2008 i soggetti di cui all'art. 1, comma 1, accettano e trattengono personalmente i doni di rappresentanza il cui valore espresso in denaro non sia superiore a 300,00 euro.

2. I doni di rappresentanza il cui valore espresso in denaro sia superiore ai 300,00 euro e che, in relazione alla loro tipologia e specificità, possono essere destinati alle sedi ufficiali o di rappresentanza, restano nella disponibilità dell'amministrazione.

3. I restanti doni, di valore superiore a 300,00 euro, sono destinati dal Presidente del Consiglio e dai ministri per iniziative aventi finalità umanitarie, caritatevoli, di assistenza e beneficenza.

4. I soggetti di cui all'art. 1, comma 1, che intendano trattenere personalmente un dono di rappresentanza il cui valore ecceda l'importo di cui al comma 1, versano all'amministrazione ricevente la somma di denaro pari alla differenza tra il valore stimato del bene e 300,00 euro.

5. L'amministrazione ricevente individua l'ufficio ove tenere l'apposito registro in cui iscrivere i doni di rappresentanza contenente la descrizione del bene, l'indicazione del donatore, la stima effettuata, la data e il motivo della consegna, la destinazione effettuata.

6. La stima del valore economico del dono di rappresentanza è effettuata dall'Ufficio di bilancio dell'amministrazione ricevente.

Art. 3  
*Onorificenze*

Sono esclusi dal presente provvedimento gli oggetti che si riferiscano a decorazioni o insegne o distinzioni onorifiche o cavalleresche o di benemerenzza attribuiti da sovrani, capi di Stato, Governi o da altri soggetti che, in ambito internazionale, godano di prerogative analoghe a quelle di un sovrano, di un capo di Stato o di un Governo, nonché le insegne onorifiche nazionali concesse dallo Stato italiano ad autorità italiane o straniere.

Roma, 20 dicembre 2007.

Il Presidente: Romano Prodi

## DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

29 dicembre 2007

Autorizzazione alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato, a norma dell'articolo 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006.

*(GU n. 44 del 21.2.2008)*

### Il Presidente della Repubblica

vista la legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) ed in particolare l'art. 1, comma 96, che stabilisce come, in deroga al divieto di cui al comma 95 del medesimo art. 1, per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza ed urgenza e previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, nonché gli enti di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono procedere alle assunzioni nel limite di una spesa pari a 40 milioni di euro per l'anno 2007 e a 120 milioni di euro a regime, a carico dell'apposito fondo costituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze;

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

vista la legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007);

visto, in particolare l'art. 1, comma 519, della predetta legge 27 dicembre 2006, n. 296, che destina una quota pari a 8 milioni di euro per l'anno 2007 e a 24 milioni di euro a regime a decorrere dall'anno 2008, corrispondente al 20 per cento del fondo di cui all'art. 1, comma 513, della medesima legge, ovvero del fondo di cui al citato art. 1, comma 96, della legge n. 311 del 2004, alla stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della medesima legge, che ne faccia istanza, purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge, prevedendo, inoltre, che alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo esperimento delle procedure selettive;

visto il citato art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006 nella parte in cui prevede che le assunzioni previste sono autorizzate secondo le modalità di cui all'art. 39 comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni;

visto l'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la citata legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), ed in particolare l'art. 1, comma 940 che prevede, al fine di garantire i livelli occupazionali nel Parco nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga e del Parco nazionale della Maiella, l'erogazione a favore dell'ente Parco nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga e dell'ente Parco nazionale della Maiella la somma di Euro 2.000.000, a decorrere dall'anno 2007, per consentire la stabilizzazione del personale fuori ruolo operante presso tali enti, attraverso riduzione del fondo di cui al comma 96 dell'art. 1 della citata legge 30 dicembre 2004, n. 311;

visto il decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale, convertito in legge con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, ed in particolare l'art. 27-bis che dispone che, nei limiti dell'importo stanziato dall'art. 1, comma 940, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli enti Parco nazionale della Maiella e del Gran Sasso e dei Monti della Laga, sono autorizzati a utilizzare le somme

eccedenti quelle occorrenti per la stabilizzazione del personale fuori ruolo interessato dal suddetto comma 940 per l'assunzione dei lavoratori già titolari di rapporto di lavoro precario e degli ex lavoratori socialmente utili, previa procedura selettiva;

vista la direttiva del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione n. 7 del 30 aprile 2007, riguardante l'applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione;

vista la nota circolare Uppa n. 10/2007 elaborata dall'ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica e dall'Ispettorato per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, in materia di ripartizione del fondo relativo alle assunzioni ed alla stabilizzazione di personale nelle amministrazioni pubbliche per l'anno 2007, ai sensi del comma 96 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) e dei commi 513, 519 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007).

viste le richieste di stabilizzazione di personale a tempo determinato pervenute dalle amministrazioni interessate ai sensi dell'art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006;

viste le richieste di stabilizzazione di personale a tempo determinato pervenute dagli enti Parco nazionale della Maiella e del Gran Sasso e dei Monti della Laga, ai sensi dell'art. 1, comma 940, della legge n. 296 del 2006 e dell'art. 27-bis del citato decreto-legge 10 ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale, convertito in legge con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222;

visto l'art. 1, commi 408 e 410, della legge n. 296 del 2006 che dispongono il divieto di assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto, per le amministrazioni che non abbiano provveduto agli adempimenti disposti dall'art. 1, commi 404 e seguenti, della medesima legge n. 296 del 2006;

considerato che dall'istruttoria prevista dall'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, risulta che le richieste di assunzioni pervenute dalle amministrazioni interessate alle stabilizzazioni, nel corso dell'anno 2007, comporterebbero una spesa annua lorda a regime non compatibile con le risorse finanziarie previste dal fondo di cui al citato art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006 e che, pertanto, non possono essere interamente accolte;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 2007, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 513, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'art. 1, comma 96, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, concernente l'autorizzazione alle assunzioni, per l'anno 2007, per le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, nonché gli enti di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sottoposti al blocco delle assunzioni di cui all'art. 1, comma 95, della citata legge n. 311 del 2004;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 novembre 2007, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 520, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in deroga all'art. 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, concernente l'autorizzazione, per l'anno 2007, alle stabilizzazioni di ricercatori, tecnologi, tecnici e personale impiegato in attività di ricerca e alle assunzioni di vincitori di concorso, per le specifiche esigenze degli enti di ricerca;

tenuto conto dei requisiti soggettivi richiesti dall'art. 1, comma 519, della predetta legge n. 296 del 2006, nonché delle priorità di assunzione indicate dalla citata direttiva del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione n. 7 del 30 aprile 2007;

visto l'art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006 che prevede che le amministrazioni continuano ad avvalersi del personale in possesso dei requisiti per la stabilizzazione, e prioritariamente del personale di cui all'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, e successive modificazioni, in servizio al 31 dicembre 2006, nelle more della conclusione delle procedure di stabilizzazione;

visto l'art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006 nella parte in cui prevede che la stabilizzazione del personale volontario del corpo nazionale dei vigili del fuoco è consentita al personale che risulti iscritto negli appositi elenchi, di cui all'art. 6 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, da almeno tre anni ed abbia effettuato non meno di centoventi giorni di servizio;

visto che, per gli anni 2008 e 2009, l'art. 1, comma 526, della legge n. 296 del 2006, prevede che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi compresi i corpi di polizia ed il corpo nazionale dei vigili del fuoco, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni possono procedere, nel limite di un contingente di personale non dirigenziale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 40 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente, alla stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale, in possesso dei requisiti di cui al comma 519, dell'art. 1, della medesima legge, favorendo, pertanto, le amministrazioni che avranno maggiore *turn-over*;

ritenuto di dover ripartire il fondo previsto dall'art. 1, comma 519, della predetta legge n. 296 del 2006, autorizzando, in deroga al divieto di cui al comma 95, dell'art. 1, della citata legge n. 311 del 2004, le amministrazioni che ne hanno fatto richiesta ad effettuare stabilizzazioni per un contingente complessivo di personale pari a n. 719 unità e nel limite di spesa pari 66.609 di euro per l'anno 2007 e a 23.998.603 di euro a regime a decorrere dall'anno 2008, corrispondente al 20 per cento del fondo di cui all'art. 1, comma 513, della medesima legge, ovvero del fondo di cui all'art. 1, comma 96, della legge n. 311 del 2004;

vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 28 dicembre 2007;

sulla proposta del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del ministro dell'Economia e delle finanze;

decreta:

#### Art. 1

1. Le amministrazioni di cui all'allegata tabella sono autorizzate, per l'anno 2007, ai sensi dell'art. 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in deroga all'art. 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, alle stabilizzazioni, mediante assunzione a tempo indeterminato, indicate nella medesima tabella allegata che è parte integrante del presente decreto, per un contingente complessivo di n. 719 unità di personale, corrispondente ad una spesa complessiva di 66.609 euro per l'anno 2007 e ad una spesa complessiva annua lorda a regime di 23.998.603 euro a decorrere dall'anno 2008.
2. Le assunzioni di personale di cui al comma 1 possono essere effettuate a decorrere dal 31 dicembre 2007.
3. Nell'ambito del contingente autorizzato gli enti dovranno stabilizzare secondo le priorità individuate dalla direttiva del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione n. 7 del 30 aprile 2007, fermo restando che si potrà dare corso alla stabilizzazione soltanto nel caso in cui sia stato maturato il requisito temporale del triennio e siano state svolte, con esito positivo, le prove selettive.
4. Le amministrazioni di cui al comma 1 che intendano avviare assunzioni per unità di personale appartenenti a qualifiche diverse rispetto a quelle autorizzate con il presente decreto, fermo restando il limite delle risorse finanziarie assegnate a ciascuna amministrazione, non possono procedere senza la preventiva autorizzazione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, e del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, IGOP. E' ammessa un'unica richiesta di rimodulazione.
5. Le amministrazioni che non hanno provveduto agli adempimenti disposti dall'art. 1, commi 404 e seguenti, della legge n. 296 del 2006, non possono procedere alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto.
6. Le risorse finanziarie previste dall'art. 1, comma 940, della legge n. 296 del 2006, sono ripartite tra il Parco nazionale della Maiella ed il Parco nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga

secondo quanto risulta dalla tabella di cui al comma 1, ai fini di quanto previsto dal predetto comma 940, nonché dell'art. 27-*bis* del citato decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159.

7. Le amministrazioni di cui al comma 1 sono tenute entro e non oltre il 31 maggio 2008, a trasmettere per le necessarie verifiche alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio 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 qualifiche, specificando se a tempo pieno o ridotto, indicando in tale caso la tipologia e la quota percentuale del *part-time*, ivi inclusa la spesa per l'anno 2007, nonché la spesa annua lorda a regime effettivamente da sostenere. Al completamento delle procedure di assunzione, va altresì fornita dimostrazione da parte degli enti interessati del rispetto dei limiti di spesa previsti dal presente decreto.

8. Alla copertura dell'onere a carico delle amministrazioni interessate si provvede mediante utilizzo delle risorse iscritte nell'UPB 4.1.5.4. Fondi da ripartire per oneri di personale - cap. 3032, dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007 e corrispondenti capitoli per esercizi successivi.

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

Dato a Roma, addì 29 dicembre 2007

Giorgio Napolitano

Romano Prodi, Presidente del Consiglio dei ministri

Luigi Nicolais, ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione

Tommaso Padoa Schioppa, ministro dell'Economia e delle finanze

## DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

29 dicembre 2007

Autorizzazione al Ministero dell'università e della ricerca ad assumere personale docente di prima e seconda fascia presso le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, a norma dell'articolo 39 della legge n. 449 del 1997.

*(GU n. 44 del 21.2.2008)*

Il Presidente della Repubblica

visti il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, concernente disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri, ed in particolare l'art. 1, comma 1, che ha modificato il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché il comma 8 del medesimo art. 1 che ha istituito il Ministero dell'università e della ricerca ed ha previsto il trasferimento al citato ministero, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, delle funzioni attribuite al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dall'art. 50, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché quelle in materia di alta formazione artistica, musicale e coreutica;

vista la legge 21 dicembre 1999, n. 508, concernente la riforma delle accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli istituti superiori per le industrie artistiche, dei conservatori di musica e degli istituti musicali pareggiati;

visto l'art. 3, comma 58, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, il quale prevede che, in attesa della completa attuazione della legge 21 dicembre 1999, n. 508, al personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) si applica, in materia di assunzioni, la disciplina autorizzatoria di cui all'art. 39, comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni;

considerato che, come peraltro chiarito con circolare congiunta del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato in data 11 aprile 2005, per il personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) continua ad applicarsi, in materia di assunzioni, la disciplina autorizzatoria di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come successivamente modificato ed integrato, atteso che non è stata ancora completata la riforma prevista dalla citata legge n. 508 del 1999;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, che all'art. 1, comma 187, prevede per il personale della scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale l'applicazione delle specifiche disposizioni di settore;

visto il citato art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come successivamente modificato ed integrato;

vista la nota del Ministero dell'università e della ricerca in data 3 agosto 2007, con la quale si chiede l'autorizzazione ad assumere a tempo indeterminato, ai sensi del predetto art. 39, n. 140 unità di personale docente di prima e seconda fascia inserito nelle graduatorie previste dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508;

viste le note in data 5 e 26 novembre 2007, con le quali il Ministero dell'economia e delle finanze ha espresso parere favorevole all'assunzione delle suindicate unità di personale docente di prima e seconda fascia presso le istituzioni AFAM;

ritenuto di poter autorizzare un numero di assunzioni di personale docente, nell'anno accademico 2007/2008, idoneo ad assicurare il funzionamento didattico delle istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale;

vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione dell'11 dicembre 2007; sulla proposta del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il ministro dell'Università e della ricerca;

decreta:

Il Ministero dell'università e della ricerca è autorizzato, ai sensi dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come successivamente modificato ed integrato, ad assumere, per l'anno accademico 2007-2008, n. 140 unità di personale docente di prima e seconda fascia al fine di assicurare il funzionamento didattico delle istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale.

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

Dato a Roma, addì 29 dicembre 2007

Giorgio Napolitano

Romano Prodi, Presidente del Consiglio dei ministri

Luigi Nicolais, ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione

Tommaso Padoa Schioppa, ministro dell'Economia e delle finanze

Fabio Mussi, ministro dell'Università e della ricerca

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Decreto 10 gennaio 2008

Modifiche ed integrazioni al decreto 5 novembre 2004, concernente  
«Organizzazione e funzionamento del Dipartimento della funzione pubblica  
nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri».  
(GU n. 53 del 3.3.2008)

Il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione

vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante: “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri”, e successive modificazioni e integrazioni;  
visto l’art. 27 della legge 29 marzo 1983, n. 93, che ha istituito il Dipartimento della funzione pubblica nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri;  
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante: “Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1999, n. 59”, ed in particolare l’art. 7, comma 3, che riserva alle determinazioni del segretario generale ovvero del ministro o del sottosegretario delegato, nell’ambito delle rispettive competenze, l’organizzazione interna delle strutture nelle quali si articola la Presidenza del Consiglio dei ministri;  
visto il decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, recante: “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell’art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137”;  
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche ed integrazioni, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;  
vista la legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”, ed in particolare i commi 587 e 591;  
vista la legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”;  
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002, e successive modifiche, recante: “Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri” ed, in particolare, l’art. 21 che definisce le funzioni attribuite al Dipartimento della funzione pubblica e ne individua il numero massimo di uffici e servizi;  
visto il decreto 5 novembre 2004 del ministro per la Funzione pubblica, recante: “Organizzazione e funzionamento del Dipartimento della funzione pubblica nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri”;  
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2006 recante delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione al ministro senza portafoglio prof. Luigi Nicolais;  
ravvisata la necessità di apportare al citato decreto 5 novembre 2004 del ministro per la Funzione pubblica talune modifiche per l’adeguamento degli obiettivi e delle competenze del Dipartimento della funzione pubblica alle disposizioni normative e derivanti dal riassetto delle funzioni assegnate nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, realizzato dal decreto-legge 18 maggio 2006, convertito con modifiche dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, dalle funzioni individuate della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché ai contenuti della delega conferita al ministro con il citato decreto del 15 giugno 2006;  
visti il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell’11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, il Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, il programma operativo nazionale “Governance e assistenza tecnica FESR”, il programma operativo nazionale “Governance e azioni di sistema FSE”;

visti il Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'autonoma separata area di contrattazione per il personale con qualifica dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri, sottoscritto in data 13 aprile 2006 ed il Contratto collettivo nazionale di lavoro comparto Presidenza del Consiglio dei ministri, personale non dirigente, sottoscritto in data 17 maggio 2004;  
sentite le organizzazioni sindacali di categoria, ai sensi degli articoli 6 e 8 del C.C.N.L. area dirigenza e dell'art. 6, lettera C, comma 1,1) lettera a) del CCNL comparto Presidenza del Consiglio dei ministri;

decreta:

#### Art. 1

*Modifiche all'art. 4 del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004*

1. All'art. 4, comma 3, del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 3, la lettera c) è sostituita dalla seguente: «c) “Servizio per la comunicazione e le relazioni con i cittadini”: definizione delle strategie di azione e comunicazione volte a migliorare i rapporti tra amministrazioni e cittadini anche attraverso la valorizzazione degli Uffici di relazione con il pubblico; gestione dell'Ufficio relazioni con il pubblico del Dipartimento; attività di ricerca e di monitoraggio sulla qualità dei servizi delle pubbliche amministrazioni;”;

b) al comma 3, dopo la lettera c) è aggiunta la seguente : «d) “Servizio per la stampa e documentazione”: rassegna della stampa quotidiana e periodica; cura dei rapporti con gli organi di comunicazione, nazionali ed esteri; organizzazione delle conferenze stampa cui partecipa il vertice politico; attività di supporto al portavoce del ministro; coordinamento della diffusione di notizie e dei comunicati riguardanti l'attività del Dipartimento attraverso i mezzi di comunicazione; coordinamento dell'attività redazionale concernente le pubblicazioni del Dipartimento”.

#### Art. 2

*Modifiche all'art. 5 del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004*

1. All'art. 5, comma 2, del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004, le lettere e) ed f) sono sostituite come segue:

“e) Ufficio per l'informazione statistica e le banche dati istituzionali;”;

“f) Ufficio per il programma di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni;”.

#### Art. 3

*Modifiche all'art. 7 del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004*

1. L'art. 7 del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004 è sostituito dal seguente:

“Art. 7 (Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni). - 1. L'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni promuove la valorizzazione delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni; svolge attività di indirizzo e coordinamento in materia; esercita la vigilanza sulla Scuola superiore della pubblica amministrazione e sul Formez; sviluppa programmi e azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, definisce strategie organizzative e di rafforzamento istituzionale delle P.A.; sviluppa la programmazione integrata delle risorse nazionali ordinarie e aggiuntive e delle risorse comunitarie per il potenziamento delle pubbliche amministrazioni e cura la gestione di quelle affidate; dispone il monitoraggio, quantitativo e qualitativo, degli interventi effettuati nei diversi settori, in raccordo con la

Commissione europea, le Autorità di gestione regionali e nazionali, gli organismi intermedi e gli enti attuatori.

2. L'Ufficio è articolato nei seguenti servizi:

a) "Servizio per lo sviluppo della qualità e dell'efficacia nel sistema formativo pubblico": supporto alla elaborazione degli indirizzi e delle direttive in materia di formazione e potenziamento di processi e prodotti nelle pubbliche amministrazioni, anche in raccordo con istituzioni, enti comunitari ed internazionali;

promozione di interventi mirati al miglioramento della qualità e dell'efficacia del sistema formativo pubblico; monitoraggio delle attività di formazione e di valorizzazione delle risorse umane in ambito pubblico nazionale e regionale; analisi qualitativa dei programmi formativi delle amministrazioni statali e regionali;

coordinamento della realizzazione del rapporto annuale sulla formazione nel settore pubblico;

b) "Servizio per la programmazione e gestione di interventi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, delle pertinenti risorse aggiuntive e da risorse ordinarie": programmazione, progettazione e gestione di interventi per il potenziamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni; analisi delle fonti finanziarie disponibili in una logica di integrazione tra fondi comunitari e nazionali; monitoraggio e gestione dei flussi finanziari; coordinamento dei rapporti con gli organismi di gestione e sorveglianza del FESR; cura dei rapporti con la Commissione europea; vigilanza e coordinamento sulla Scuola superiore della pubblica amministrazione e sul Foromez;

c) "Servizio per la programmazione e gestione degli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo e dalle pertinenti risorse aggiuntive": programmazione, progettazione e gestione di interventi per il potenziamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni; analisi delle fonti finanziarie disponibili in una logica di integrazione tra fondi comunitari e nazionali; monitoraggio e gestione dei flussi finanziari; coordinamento dei rapporti con gli organismi di gestione e sorveglianza del FSE; cura dei rapporti con la Commissione europea."

#### Art. 4

*Modifiche all'art. 9 del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004*

1. Il comma 3 dell'art. 9 del decreto del ministro per la funzione pubblica 5 novembre 2004 è soppresso.

#### Art. 5

*Modifiche all'art. 10 del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004*

1. L'art. 10 del decreto del ministro per la funzione pubblica 5 novembre 2004 è sostituito dal seguente: "Art. 10 (Ufficio per l'informazione statistica e le banche dati istituzionali). - 1. L'Ufficio per l'informazione statistica e le banche dati istituzionali promuove e cura iniziative volte allo sviluppo e al consolidamento dell'informazione statistica in materia di pubblica amministrazione, svolge le attività connesse alla partecipazione del dipartimento al SISTAN, gestisce la banca dati relativa all'anagrafe delle prestazioni e delle collaborazioni di cui all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e all'art. 1, comma 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, cura l'attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296, commi 587-591 in materia di partecipazione delle pubbliche amministrazioni a società e consorzi, cura le attività volte allo sviluppo e alla gestione dei sistemi informativi del dipartimento; promuove l'integrazione e il controllo delle attività afferenti ai vari servizi informativi, al fine di una migliore flessibilità ed efficienza globale dei sistemi; analizza l'organizzazione dei processi al fine di rilevare i fabbisogni di informatizzazione e le opportunità di sviluppo ottimale dell'infrastruttura tecnologica del dipartimento; supporta lo sviluppo delle banche dati del dipartimento e cura la gestione di quelle assegnate all'ufficio; elabora progetti pilota sui sistemi di gestione della conoscenza, cura la progettazione e la gestione dei siti web internet e intranet.

2. L'Ufficio è articolato nei seguenti servizi:

a) "Servizio per l'informazione statistica e la gestione integrata delle banche dati": attività connesse alla partecipazione del dipartimento al SISTAN, supporto allo sviluppo delle banche dati istituzionali, gestione della banca dati relativa all'anagrafe delle prestazioni e delle collaborazioni di cui all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e all'art. 1, comma 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662; attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296, commi 587-591; gestione delle altre banche dati affidate all'ufficio; controllo delle attività svolte da fornitori e consulenti esterni nelle attività di sviluppo e di redazione dei contenuti al fine di alimentare sia le banche dati che i sistemi di gestione della conoscenza; promozione dello scambio di conoscenza e della collaborazione in materia con la comunità scientifica, il settore privato, le amministrazioni nazionali ed estere;

b) "Servizio per l'organizzazione e la gestione del sistema informativo": predisposizione delle condizioni tecniche, amministrative e funzionali, volte alla gestione dell'infrastruttura tecnologica di rete e delle postazioni di lavoro del dipartimento; acquisizione di beni e servizi di natura informatica, curando in particolare gli aspetti di efficienza e qualità delle prestazioni; predisposizione ed attuazione del piano della sicurezza informatica; cura delle iniziative di sperimentazione volte all'introduzione di tecnologie e di sistemi sempre più innovativi all'interno del sistema informativo ed approfondimento degli aspetti giuridico-normativi legati al trattamento automatico delle informazioni;

c) "Servizio progettazione e gestione sito web": studio, analisi e progettazione del sito dipartimentale; ideazione, coordinamento e attività redazionali concernenti le pagine web del sito dipartimentale; ideazione e gestione dell'intranet dipartimentale; analisi dei processi interni al fine di garantire il continuo miglioramento delle prestazioni tenendo presente i necessari aspetti di sicurezza e i prodotti dell'evoluzione tecnologica nel settore."

#### Art. 6

##### *Modifiche all'art. 11 del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004*

1. L'art. 11 del decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 novembre 2004 è sostituito dal seguente: "Art. 11 (Ufficio per il programma di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni). - 1. L'Ufficio per il programma di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni contribuisce all'elaborazione e alla pianificazione integrata delle politiche di modernizzazione. Favorisce il contributo delle diverse leve di intervento alla realizzazione degli obiettivi prioritari di modernizzazione attraverso: l'analisi della domanda di cambiamento, la formulazione degli obiettivi strategici e delle alternative di intervento, la valutazione dell'attuazione e dei risultati conseguiti in funzione dei successivi cicli di programmazione; assicura lo scambio di conoscenze e la collaborazione con la comunità scientifica, le amministrazioni estere e le organizzazioni internazionali; realizza attività di studio e indagine volte ad individuare la domanda emergente di cambiamento; promuove la partecipazione degli interlocutori interni ed esterni al processo di pianificazione strategica.

2. L'Ufficio è articolato nei seguenti servizi: a) "Servizio per la competitività delle imprese e la qualità della vita dei cittadini": pianificazione e verifica dei risultati degli interventi integrati di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, finalizzati a: i) favorire la competitività delle imprese italiane; ii) migliorare i servizi ai cittadini e favorire la loro partecipazione alle diverse fasi di definizione e attuazione delle politiche pubbliche;

b) "Servizio per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche": pianificazione degli interventi integrati di modernizzazione finalizzati ad aumentare la produttività e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche privilegiando il cambiamento organizzativo, il miglioramento dei processi interorganizzativi e l'uso efficace delle tecnologie; verifica dei risultati."

Il presente decreto è trasmesso agli organi di controllo per gli adempimenti di competenza ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 10 gennaio 2008.

Il ministro per le Riforme e le innovazioni nelle pubbliche amministrazioni  
Luigi Nicolais

## DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

28 gennaio 2008, n. 27

Regolamento recante disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale e delle scuole regionali ed interregionali.

(GU n. 41 del 18.2.2008)

### Il Presidente della Repubblica

visto l'articolo 87 della Costituzione;

visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto l'articolo 104 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

visto l'articolo 1, comma 19, lettera b), del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233;

ravvisata l'esigenza di disciplinare l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione di dirigenti della pubblica amministrazione locale;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 15 giugno 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 158 del 10 luglio 2006, ed in particolare l'articolo 2, primo comma, lettera f);

vista la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 7 settembre 2007;

acquisito il parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, espresso nella seduta del 15 novembre 2007;

udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 17 dicembre 2007;

vista la deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione dell'11 gennaio 2008;

sulla proposta del ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i ministri dell'Interno, dell'Economia e delle finanze e per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione;

emana il seguente regolamento:

#### Art. 1

##### *Compiti della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale*

1. La Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale, di seguito denominata: "Scuola", prevista dall'articolo 104 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominata: "legge", è disciplinata dalle disposizioni del presente regolamento.

2. La Scuola, in attuazione degli obiettivi strategici indicati dal Consiglio nazionale di amministrazione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di seguito denominato "Consiglio", e nel rispetto degli indirizzi annuali e triennali per l'attività amministrativa e la gestione dallo stesso Consiglio fissati in relazione al prevedibile andamento delle risorse finanziarie, cura:

a) la formazione professionale dei segretari comunali e provinciali ai fini del rilascio dell'abilitazione all'iscrizione al relativo albo, nonché lo svolgimento dei corsi di specializzazione e

delle relative prove selettive per il conseguimento della idoneità a segretario generale previsti dall'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465;

b) il perfezionamento e l'aggiornamento professionale dei segretari comunali e provinciali;

c) la formazione d'accesso alla qualifica dirigenziale, l'aggiornamento professionale ed il perfezionamento del personale della pubblica amministrazione locale che svolge funzioni dirigenziali e direttive, nonché lo svolgimento di corsi e seminari di aggiornamento e riqualificazione destinati ai dirigenti e al personale in servizio presso gli enti locali il cui consiglio sia stato sciolto ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 o per i quali sia intervenuta dichiarazione di dissesto;

d) lo svolgimento di percorsi formativi per gli amministratori locali;

e) l'assistenza tecnica in materia di formazione al sistema delle autonomie locali, nonché l'elaborazione, anche su incarico del ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di studi e ricerche a sostegno della funzione di governo delle comunità rappresentate per la piena valorizzazione del principio di pari ordinazione e di sussidiarietà.

3. La Scuola può stipulare convenzioni con Paesi appartenenti all'Unione europea ai fini della formazione dei dirigenti nel campo della cooperazione europea e della gestione dei fondi strutturali.

4. Le attività formative di cui al comma 2, lettere c) e d), sono svolte d'intesa con il Ministero dell'interno.

5. Nel rispetto della normativa vigente le attività di formazione, aggiornamento e perfezionamento danno luogo al rilascio di titoli attestanti il superamento dei corsi e dei seminari svolti ed il grado di profitto conseguito, esprimendolo con un giudizio sintetico anche numerico.

## Art. 2

### *Organi della Scuola*

1. Organi della Scuola sono il comitato tecnico scientifico ed il direttore.

## Art. 3

### *Comitato di indirizzo tecnico-scientifico*

1. Il comitato di indirizzo tecnico-scientifico, di seguito denominato: "comitato", è composto, nel rispetto dell'equilibrio di genere, da cinque esperti di comprovata esperienza e professionalità in materia di formazione, di organizzazione e di funzionamento della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie locali.

2. I membri del comitato sono nominati dal presidente dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di seguito denominata: "Agenzia", tra le seguenti categorie: professori universitari, ordinari o associati, di ruolo, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato, dirigenti pubblici di prima fascia, segretari comunali e provinciali, dirigenti privati dotati di adeguata esperienza nel settore della formazione. Uno dei componenti, con funzioni di presidente, è designato dal ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, uno dal ministro dell'Interno e due dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. La nomina del quinto componente è effettuata previa delibera del Consiglio. I componenti del comitato restano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta. Il presidente convoca e presiede le sedute del comitato. Partecipano alle riunioni del comitato, senza diritto di voto, il direttore e, ove nominati, i due vice direttori della scuola.

3. Ai cinque componenti del comitato è attribuito, per ogni seduta alla quale partecipano, un gettone di presenza stabilito dal Consiglio. La misura di tale gettone di presenza non può comunque superare l'ottanta per cento di quello spettante ai componenti del Consiglio.

4. Sono demandati al comitato, nei limiti delle risorse finanziarie assegnate dal Consiglio:

a) la programmazione della attività didattica della Scuola attraverso la deliberazione, su proposta del direttore, del piano generale della formazione, con il connesso piano finanziario, recante la

attuazione degli indirizzi annuali e triennali e degli obiettivi strategici e gestionali definiti dal Consiglio;

b) la definizione dei piani di studio per i corsi di abilitazione e di formazione, nonché la definizione dei criteri e delle modalità di svolgimento delle prove di esame;

c) la formulazione del parere sulle convenzioni di cui all'articolo 7, commi 3 e 4;

d) la verifica della conformità ai programmi di cui alla lettera a) delle attività didattiche espletate;

e) la valutazione della qualità e dei risultati dell'attività formativa anche mediante gli organismi di cui all'articolo 2, comma 138, e seguenti, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

#### Art. 4

##### *Direttore e vicedirettori*

1. Il direttore della Scuola:

a) propone al comitato lo schema del piano generale della formazione, con il connesso piano finanziario, da svolgere, direttamente o a mezzo di convenzioni, nel corso dell'anno successivo;

b) assicura, in conformità agli obiettivi indicati dal Consiglio, l'organizzazione ed il funzionamento della Scuola ed, in particolare, lo svolgimento dell'attività didattica secondo gli atti di programmazione del comitato, adottando i provvedimenti necessari alla loro attuazione;

c) cura i rapporti della Scuola con gli organi dell'Agenzia e le relazioni esterne di rilievo istituzionale;

d) coordina le strutture territoriali della Scuola e verifica il rispetto, da parte delle stesse, delle disposizioni relative allo svolgimento delle attività formative;

e) stipula, sentito il comitato, le convenzioni di cui all'articolo 7, commi 3 e 4, e adotta i provvedimenti necessari alla loro attuazione;

f) svolge tutte le attività non espressamente attribuite alla competenza di altri soggetti.

2. Nello svolgimento delle attività di cui al comma 1 il direttore è coadiuvato, qualora nominati, da non più di due vice direttori che operano secondo le direttive dallo stesso impartite e adottano gli atti ad essi delegati.

3. Il direttore è nominato dal presidente dell'agenzia, previa delibera del Consiglio, ed è scelto tra esperti di comprovata professionalità nei settori della formazione e della pubblica amministrazione centrale e locale. Dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta.

4. I vicedirettori, su proposta del direttore, sono nominati dal presidente, previa delibera del comitato tecnico-scientifico, scelti fra i soggetti di cui al comma 3. I provvedimenti di nomina indicano il vice direttore designato a sostituire il direttore in caso di assenza, impedimento o vacanza e la durata che non può comunque eccedere la durata dell'incarico del direttore. I vice direttori durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.

5. Il direttore, qualora dipendente dalle pubbliche amministrazioni, conserva il trattamento economico fondamentale relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza. Negli altri casi, il trattamento economico fondamentale è determinato dal Consiglio in misura non superiore a quello previsto per i segretari generali di classe 1A. Al direttore compete altresì un'indennità di funzione stabilita dal Consiglio in misura comunque non superiore al 60 per cento del trattamento economico fondamentale previsto per i segretari generali di classe 1A.

6. I vicedirettori, qualora dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, conservano il trattamento economico fondamentale relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza. Negli altri casi, il trattamento economico fondamentale è determinato dal Consiglio in misura non superiore a quello previsto per i segretari generali di classe 1A. Ai vice direttori compete altresì un'indennità di funzione stabilita dal Consiglio in misura comunque non superiore al 40 per cento del trattamento economico fondamentale previsto per i segretari generali di classe 1A.

7. La spesa complessiva per le figure di cui al presente articolo è posta a carico della Scuola e non può eccedere i limiti fissati, per tali specifiche esigenze, dal piano finanziario di cui all'articolo 8, commi 2 e 3.

8. Il direttore e i vice direttori svolgono la loro attività esclusivamente alle dipendenze della Scuola. Se in servizio presso pubbliche amministrazioni, per la durata dell'incarico sono collocati fuori ruolo ovvero in aspettativa secondo i rispettivi ordinamenti. Il conferimento di ulteriori incarichi al direttore e ai vicedirettori da parte di soggetti esterni devono essere autorizzati dal presidente dell'agenzia.

#### Art. 5 *Personale della Scuola*

1. Per l'espletamento della propria attività la Scuola si avvale di personale docente e non docente.
2. Il direttore, previa deliberazione del comitato, su proposta del presidente del comitato, affida gli incarichi di docenza annuali o pluriennali per l'insegnamento delle discipline fondamentali per l'attività didattica della Scuola. Tali incarichi sono affidati ad esperti scelti tra docenti universitari, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, dirigenti delle amministrazioni pubbliche, segretari comunali e provinciali e amministratori pubblici muniti di *curriculum* di eccellenza e di competenze specifiche nelle materie oggetto del programma formativo.
3. Il trattamento economico dei docenti della Scuola è determinato dal Consiglio, tenendo conto anche di quello stabilito per i docenti delle altre scuole di formazione e di aggiornamento professionale del personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche e delle scuole di organizzazione aziendale presso le università, in misura comunque non superiore a quanto corrisposto ai propri docenti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.
4. Il contingente numerico del personale non docente per le esigenze permanenti di organizzazione e gestione della Scuola è stabilito dal Consiglio, nei limiti e con le modalità stabilite dalla legislazione vigente per le amministrazioni statali. Per le attività di organizzazione e di gestione, la Scuola può avvalersi di segretari comunali e provinciali collocati in disponibilità e di personale distaccato o comandato dalle pubbliche amministrazioni e, in particolare, dagli enti locali. Tale personale conserva il trattamento economico del comparto di appartenenza. Le funzioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), possono essere svolte anche nei confronti del personale dipendente dell'agenzia e della Scuola.
5. La spesa complessiva per il personale è posta a carico della Scuola e non può eccedere i limiti fissati, per tali specifiche esigenze, dal piano finanziario di cui all'articolo 8, commi 2 e 3.
6. I segretari comunali e provinciali in disponibilità, previa deliberazione del Consiglio, possono essere autorizzati a prestare servizio presso il Dipartimento per gli affari regionali, presso la segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché presso la segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'espletamento di funzioni connesse alle proprie competenze specialistiche. Per tutta la durata dell'utilizzo del segretario l'agenzia mantiene la titolarità del rapporto di lavoro con gli stessi segretari.

#### Art. 6 *Organizzazione territoriale della Scuola*

1. La Scuola dispone di una propria sede, individuata dall'agenzia, nonché di attrezzature per il suo autonomo funzionamento.
2. Allo svolgimento, in forma decentrata delle attività di specializzazione e di aggiornamento professionale, la Scuola può provvedere attraverso proprie strutture territoriali. L'istituzione e l'articolazione territoriale di dette strutture, nel numero massimo di cinque, è stabilita dall'agenzia conformemente agli obiettivi strategici di cui all'articolo 1, comma 2.
3. L'organizzazione e il funzionamento delle strutture territoriali di cui al comma 1 sono stabiliti dal direttore della Scuola. Le attività formative alle stesse demandate sono definite con le modalità previste dall'articolo 3, comma 4, tenendo conto delle esigenze di formazione emergenti a livello regionale e interregionale.

4. Alle strutture territoriali di cui al comma 2 sono preposti dei responsabili, nominati dal presidente dell'agenzia, previa deliberazione del Consiglio, su proposta del direttore, alle cui dipendenze operano. I responsabili di sede sono prioritariamente scelti fra i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, i quali sono collocati fuori ruolo, secondo i rispettivi ordinamenti, per la durata dell'incarico. I responsabili possono altresì essere individuati, in misura non superiore alla metà dei posti disponibili, fra esperti di comprovata professionalità nei settori della formazione e della pubblica amministrazione centrale e locale.

5. La durata dell'incarico dei responsabili di sede è prevista nel provvedimento di nomina e non può comunque eccedere la durata dell'incarico del direttore.

6. I dirigenti responsabili di sede, qualora dipendenti da pubbliche amministrazioni, conservano il trattamento economico fondamentale relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza. Agli stessi compete altresì un'indennità di funzione stabilita dal Consiglio in misura comunque non superiore al 40 per cento del trattamento economico fondamentale previsto per i segretari generali di classe 1B. Qualora i responsabili siano scelti fra esperti esterni alle pubbliche amministrazioni, il trattamento economico fondamentale è determinato dal Consiglio nella misura stabilita per i segretari generali di classe 1B. Agli stessi compete altresì un'indennità di funzione stabilita dal Consiglio in misura comunque non superiore al 40 per cento del trattamento economico fondamentale previsto per i segretari generali di classe 1B.

#### Art. 7

##### *Finalità e modalità di svolgimento dell'attività didattica della Scuola*

1. L'attività didattica è orientata alle finalità di cui all'articolo 1, comma 2.

2. L'attività didattica comprende interventi formativi e di assistenza tecnica formativa, anche in materie economiche, di tecnica della normazione giuridica, nonché di tecniche di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, ed è realizzata utilizzando tra l'altro lo scambio di esperienze con esponenti dell'imprenditoria pubblica e privata, nazionale, comunitaria e internazionale, nonché di pubbliche amministrazioni estere.

3. Per la realizzazione degli interventi formativi di aggiornamento e di specializzazione, nonché di assistenza tecnica formativa, anche in sede decentrata, il direttore può stipulare, previo parere del comitato, convenzioni con l'Agenzia per la formazione, con le scuole di cui all'articolo 1, comma 580, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con le università, nonché con associazioni senza fini di lucro ed altri istituti, enti e società di formazione e di ricerca, pubblici e privati, che presentino i necessari requisiti di organizzazione e qualificazione professionale.

4. Oltre all'attuazione dei compiti di cui all'articolo 1, comma 3, la Scuola, nel rispetto degli indirizzi generali fissati dal Consiglio, può stipulare con amministrazioni pubbliche centrali e locali che lo richiedano, convenzioni annuali o pluriennali per lo svolgimento, nei riguardi del rispettivo personale che espleta funzioni dirigenziali, anche in forma personalizzata, delle attività di formazione di cui all'articolo 1, comma 2, lettere c) e d). Gli oneri relativi a tali convenzioni gravano sulle amministrazioni richiedenti.

#### Art. 8

##### *Ordinamento contabile della Scuola*

1. Le attività ed il funzionamento della Scuola sono finanziate con il fondo di cui all'articolo 102, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e con i proventi derivanti dalle eventuali convenzioni di cui all'articolo 7, comma 4.

2. Il direttore, previa deliberazione del comitato, presenta al Consiglio, entro il 31 ottobre di ogni anno, il piano generale della formazione, unitamente al piano finanziario, nel quale sono indicate separatamente per la sede centrale della scuola e per ogni sua struttura territoriale, le spese amministrative di funzionamento, le spese di docenza e quelle di organizzazione di corsi. In ogni

caso le spese amministrative e di funzionamento non possono eccedere la percentuale stabilita annualmente dal Consiglio con riferimento alle risorse attribuite.

3. Il Consiglio, entro il successivo mese di novembre, approva il piano generale della formazione con il connesso piano finanziario, tenendo distinte le risorse dirette alle attività formative dei segretari comunali e provinciali da quelle destinate alle attività formative del personale della pubblica amministrazione locale che espleta funzioni dirigenziali e degli amministratori locali, nonché da quelle necessarie per il funzionamento generale della Scuola e assegna i necessari finanziamenti.

4. Per la gestione delle entrate e delle spese, affidate al direttore della Scuola, si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 24, 26, 27, 28, 29 e 30, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465.

#### Art. 9

##### *Rendiconto e relazione annuale sull'attività della Scuola*

1. Ai fini dell'approvazione da parte del Consiglio del rendiconto generale della gestione ai sensi dell'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, entro il 20 del mese di gennaio dell'anno successivo il direttore della Scuola presenta il rendiconto annuale redatto secondo le istruzioni dello stesso Consiglio, comprensivo di una relazione illustrativa dell'attività svolta nell'anno precedente sia a livello centrale che territoriale corredata del referto delle verifiche effettuate dal comitato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, lettera d).

2. Le disponibilità finanziarie non utilizzate sono contestualmente restituite all'Agenzia.

#### Art. 10

##### *Abrogazioni e disposizioni transitorie*

1. All'entrata in vigore del presente regolamento i provvedimenti di conferimento degli incarichi di direttore, vice direttore e del comitato tecnico scientifico della Scuola nazionale, nonché quelli dei direttori delle scuole regionali e interregionali, decadono se non confermati nel termine di sessanta giorni. In caso di mancata conferma i nuovi incarichi sono attribuiti nel termine di trenta giorni dalla scadenza del termine per la conferma.

2. Fino alla adozione delle deliberazioni con le quali il Consiglio, ai sensi dell'articolo 6, costituisce le nuove strutture territoriali, le scuole regionali e interregionali operanti alla data di entrata in vigore del presente regolamento provvedono allo svolgimento dell'attività didattica in forma decentrata.

3. Il decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 396, è abrogato.

4. Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

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

Dato a Roma, addì 28 gennaio 2008.

Giorgio Napolitano

Romano Prodi, Presidente del Consiglio dei ministri

Linda Lanzillotta, ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali

Luigi Amato, ministro dell'Interno

Tommaso Padoa Schioppa, ministro dell'Economia e delle finanze

Luigi Nicolais, ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione

## ACCORDO DI COLLABORAZIONE TRA ALTO COMMISSARIO PER LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE E CNIPA

Firmato il primo protocollo di collaborazione tra l'alto commissario per la lotta alla contraffazione e il CNIPA, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, per dare un ulteriore impulso alle strategie nazionali anticontraffazione. Presente la senatrice Beatrice Magnolfi, l'intesa è stata siglata dall'alto commissario per la lotta alla contraffazione Giovanni Kessler e da Fabio Pistella, presidente del CNIPA.

La continua espansione del fenomeno, che genera tra l'altro forti perdite di gettito fiscale per lo Stato e mancati introiti per le imprese, ha spinto l'alto commissario a potenziare i livelli di protezione puntando anche ad un diretto coinvolgimento delle istituzioni pubbliche.

I principali punti dell'intesa sono:

- 1) lo sviluppo di procedure automatizzate di implementazione della banca dati; in essere presso l'alto commissario, dedicata alla raccolta, al monitoraggio ed alla analisi delle informazioni relative alla contraffazione;
- 2) la razionalizzazione delle basi dati e delle procedure di rilevazione delle amministrazioni pubbliche impegnate nella lotta alla contraffazione, anche attraverso l'interconnessione tra i sistemi informativi, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di sistema;
- 3) il supporto tecnico-specialistico alla valutazione di progetti volti a sviluppare e ampliare l'impiego di nuove tecnologie nella prevenzione, monitoraggio e repressione dei fenomeni di contraffazione.
- 4) Il supporto alla validazione del sito web dell'alto commissario per la lotta alla contraffazione ai fini dell'accessibilità, anche attraverso lo sviluppo di piattaforme di servizio per il cittadino che ne facilitino utilizzo e la sicurezza.

Tale accordo consentirà di fornire una maggiore validità alla proiezione dei dati sul fenomeno della contraffazione e, dunque, un loro riutilizzo anche per reimpostare strategie di prevenzione e repressione più efficaci. Per rispondere a tali obiettivi è prevista anche la creazione di un comitato tecnico-scientifico.

«Questo atto», ha dichiarato Giovanni Kessler, alto commissario per la lotta alla contraffazione, «sancisce la volontà comune di affrontare un fenomeno sempre più aggressivo con il supporto di strumenti altamente tecnologici che riteniamo ormai indispensabili per raggiungere questo obiettivo».

«L'informatica ormai pervade tutta la PA con banche dati e trasmissione celere di informazioni. elementi indispensabili nella lotta alla contraffazione dove il tempo ha un valore», ha detto Fabio Pistella, presidente del CNIPA, ricordando che «si agisce non solo per il rispetto della legge, ma anche a favore del sistema produttivo: sappiamo tutti quanto abbia rilievo la lotta alla contraffazione per un Paese che, come l'Italia, vive di marchi e di qualità e di presenza nazionale».

Da parte sua la senatrice Beatrice Magnolfi, che ha la delega per l'Innovazione tecnologica, ha sottolineato che «questa collaborazione del CNIPA con banche dati e strumenti a disposizione della Guardia di finanza, può efficacemente sostenere l'azione dell'alto commissario nel suo difficilissimo lavoro nell'interesse del Paese».

Roma, 15 gennaio 2008.

## PROGETTO “FORMAT@ZIONE - I TERRITORI DEL LINGUAGGIO”

Luigi Nicolais, ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, insieme a Giovanna Melandri, ministro per le Politiche giovanili e le attività sportive, Beatrice Magnolfi, sottosegretario per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e Gianfranco Simoncini, assessore all’Istruzione, formazione e lavoro della Regione Toscana hanno presentato l’accordo siglato tra i tre enti per la realizzazione del progetto “Format@zione - I Territori del linguaggio”.

L’accordo, presentato nel corso di una conferenza stampa a Palazzo Vidoni, a Roma, il 13 febbraio 2008, ha la finalità di rendere disponibile ai giovani, servizi e opportunità che li stimolino a sperimentare la condivisione interdisciplinare delle esperienze linguistiche delle altre arti: pittura, poesia, cinema, teatro. Il valore complessivo dei finanziamenti è fissato in € 1.150.000.

Musica e multimedialità ne saranno le coordinate fondamentali: due mondi nei quali la creatività e l’interesse dei giovani si intrecciano, generando in continuazione nuove e sempre più evolute forme espressive.

Obiettivi primari del progetto:

- coinvolgere il territorio creando e promuovendo luoghi di aggregazione e inclusione sociale;
- stimolare la creazione di contenuti digitali;
- stimolare l’acquisizione di nuove competenze ICT al servizio dell’autoespressione e della creatività interdisciplinare;
- sostenere percorsi di orientamento e formazione per l’acquisizione di specifiche competenze professionali legate alle discipline artistiche e dello spettacolo.

I numeri del progetto:

- 10.000 giovani dai 15 ai 30 anni coinvolti;
- 50 istituti superiori partecipanti;
- 20 concerti didattico-multimediali realizzati;
- 10 città capoluogo di provincia interessate;
- 11 tra corsi di formazione e laboratori di orientamento professionale effettuati;
- 282 PAAS (punti di accesso assistiti ai servizi della rete) sensibilizzati;
- 1 nodo di convergenza multimediale realizzato sul *web*.

Scheda sintetica

format@zione: i territori del linguaggio

Enti attuatori	Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie - Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive  Regione toscana Direzione generale politiche formative, beni e attività culturali
Descrizione del Progetto	Il Progetto si propone di promuovere e sostenere iniziative rivolte al mondo giovanile attraverso una linea d’azione volta ad agevolare la partecipazione dei giovani alla società dell’informazione, riducendo il <i>digital divide</i> ( <i>software, hardware, banda larga ed accesso alla rete</i> ) e tesa ad estendere il loro diritto alla cultura.

<p><i>Target</i> del Progetto</p>	<p>Il Progetto è rivolto ai giovani dai 15 ai 30 anni residenti nel territorio della Regione Toscana.</p>
<p>Obiettivi del Progetto</p>	<p>Il Progetto ha la finalità di rendere disponibile ai giovani, servizi e momenti di incontro e formazione che attraverso la musica e la multimedialità, facilitino la sperimentazione della condivisione interdisciplinare delle esperienze linguistiche delle arti: pittura, poesia, cinema e teatro. In particolare, gli obiettivi sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- stimolare la creazione di contenuti digitali didattici, mettendo a disposizione conoscenze e strumenti tecnologici che facilitino l'integrazione delle diverse forme espressive;</li> <li>- coinvolgere il territorio, creando e promuovendo luoghi di aggregazione e inclusione sociale, stimolando l'interesse e la partecipazione del mondo giovanile ai temi legati all'espressività artistica attraverso le nuove tecnologie;</li> <li>- stimolare l'acquisizione di nuove competenze ICT (Tecnologie dell'informazione e della Comunicazione) al servizio dell'autoespressione e della creatività interdisciplinare, coinvolgendo direttamente gli istituti scolastici superiori della regione;</li> <li>- sostenere percorsi di orientamento e formazione per l'acquisizione di specifiche competenze professionali legate alle discipline artistiche e dello spettacolo;</li> <li>- integrare e valorizzare preesistenti progetti regionali e nazionali rivolti al mondo giovanile, creando sinergie e scambi di esperienze utili a definire elementi di replicabilità in altri contesti territoriali.</li> </ul>
<p>Azioni del Progetto</p>	<p><b>DIVULGAZIONE</b></p> <p>Realizzazione di 10 <i>workshop</i> multimediali esplicativi di presentazione del Progetto, 1 per ogni capoluogo di provincia della Regione Toscana (Massa Carrara, Lucca, Pistoia, Prato, Firenze, Pisa, Livorno, Arezzo, Siena, Grosseto) che prevedono il coinvolgimento delle seguenti figure:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• amministratori provinciali e comunali,</li> <li>• dirigenti scolastici,</li> <li>• docenti referenti,</li> <li>• rappresentanti dei genitori,</li> <li>• rappresentanti degli studenti,</li> <li>• animatori dei PAAS (punti di accesso assistiti) della Regione Toscana.</li> </ul> <p>Allestimenti di INFO-POINT presso i luoghi di aggregazione giovanile quali concerti, <i>campus</i> universitari, istituti superiori, <i>web</i>, punti informativi delle amministrazioni comunali allo scopo di promuovere l'iniziativa e raccogliere adesioni ai laboratori da parte dei fruitori.</p> <p><b>ORIENTAMENTO</b></p> <p>Realizzazione di 20 concerti didattico multimediali, 2 per ogni capoluogo di provincia della Regione Toscana che prevedono il coinvolgimento di 10.000 studenti degli istituti superiori toscani. Saranno articolati in modo da</p>

	<p>proporre esempi di condivisione interdisciplinare delle arti per stimolare i ragazzi ad una più ampia e critica fruizione culturale, ad interessarli alla multimedialità, creando da un lato una più attenta e critica domanda di servizi culturali e sensibilizzando al contempo gli studenti verso le professioni nel settore dell'arte e dello spettacolo.</p> <p><b>INTERAZIONE</b></p> <p>Attivazione di un nodo di convergenza multimediale sul web @polidi web per stimolare un'azione bidirezionale della creatività, dal "fruire" all' "agire", al "modificare". A tale scopo si intende realizzare un "circuito <i>in-out</i>", accessibile cioè per condividere percezione, attenzione, memoria, pensiero, linguaggio, emozioni:  un'interfaccia ergonomica che offra l'elaborazione di nuovi percorsi comunicativi, facilitando l'interazione fra giovani e tecnologia nelle infinite possibilità della rete.</p> <p><b>FORMAZIONE</b></p> <p>Realizzazione di percorsi laboratoriali e di formazione professionale alle discipline delle arti e dello spettacolo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- laboratori di orientamento multidisciplinari alle professioni delle arti e dello spettacolo;</li> <li>- laboratori di formazione professionale nelle discipline di <i>light designer</i> e <i>sound engineering</i>;</li> <li>- laboratorio multimediale rivolto alla creazione di contenuti digitali didattici a supporto della didattica tradizionale.</li> </ul> <p><b>ANIMAZIONE</b></p> <p>Azione di promozione per stimolare l'adesione al progetto in particolare fra i giovani che non sono inseriti all'interno di percorsi già strutturati, come istituti scolastici, associazioni culturali ecc. Centrale sarà la realizzazione di appuntamenti-evento che diano visibilità al progetto ed agli artisti del territorio.</p>
--	---

## PROTOCOLLO D'INTESA

per la progettazione e l'avvio di attività di alta formazione, specializzazione operativa, ricerca e sviluppo nell'ambito delle nuove professionalità dell'economia della conoscenza.

tra

il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e l'assessore alle Politiche giovanili, ai rapporti con le università, alla sicurezza del comune di Roma

Il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e l'assessore alle Politiche giovanili, ai rapporti con le Università, alla sicurezza del Comune di Roma,

visto

l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che regola la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

l'articolo 8, del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, che disciplina le modalità di realizzazione di programmi comuni fra più amministrazioni;

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

il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2006, con il quale al predetto ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per le Riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione;

il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2006, recante delega di funzioni al ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione;

considerato

che il Comune di Roma, in attuazione dei suoi principi programmatici e delle sue finalità istituzionali ha perseguito e persegue lo sviluppo della cultura e delle conoscenze scientifiche, l'attenzione ai giovani ed alla loro formazione, nonché lo sviluppo di una dimensione internazionale e interculturale della città che si attua anche attraverso politiche di scambio, confronto, accoglienza e integrazione;

che la nuova fase di sviluppo dell'economia mondiale registra due fatti incontestabili: la presenza crescente delle tecnologie dell'informazione (IT) e delle telecomunicazioni (ICT) come settore economico e occupazionale "pulito" da un lato e, dall'altro, l'evoluzione dell'economia tradizionale verso un modello in rete, fortemente supportato da sistemi informativi, informatici e telematici per la gestione istituzionale, economica e aziendale (sistemi intranet, internet ed extranet, siti e portali per l'informazione e il commercio elettronico; *call center* per l'assistenza al cliente; sportelli informativi per il cittadino e le imprese in ambito pubblico e privato; servizi come la posta elettronica, il trasferimento di *files*, la teleconferenza, ecc.);

che le imprese, le medie e piccole in particolare, denotano una scarsa propensione alle dinamiche tecnologiche e competitive anche nella prospettiva di internazionalizzazione;

che sistemi effettivi di *market place*, *content management*, *knowledge management*, *business intelligence* accompagnati dai relativi *software* per la gestione in rete quali CRM e simili sono ancora obiettivi nominalistici;

che nel settore delle professioni (avvocati, notai, commercialisti, medici, ecc.) e nelle associazioni di categoria (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, ecc.) lo sviluppo di logiche di procedure e atti *on line*, di ricerca e gestione di informazione, di elaborazione di servizi transattivi stenta a orientarsi concretamente verso la costruzione di nuovi prodotti e attività a supporto tecnologico, anche nella prospettiva di confronto internazionale;

che questa situazione di ritardo tecnologico sconta l'assenza di reali attività di ricerca, sviluppo e alta formazione in chiave interdisciplinare, all'intersezione tra le conoscenze specifiche (economia, diritto, medicina, ecc. ma anche lettere, scienze della formazione, beni culturali, editoria, spettacolo, turismo, territorio, ambiente, ecc.) e le tecnologie informatico-telematiche utili, capaci di configurare professionalità inedite e possibilità occupazionali di nuovo respiro; che rientrano nella delega del ministro per le Riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione le funzioni di impulso e promozione per la diffusione e l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei diversi settori economici, sociali e culturali del Paese; che per lo svolgimento delle proprie funzioni il ministro si avvale anche del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri,

convengono quanto segue

#### Art. 1

Con il presente protocollo le parti, avvalendosi delle proprie strutture, si impegnano a progettare ed avviare attività di alta formazione, specializzazione operativa, ricerca e sviluppo nell'ambito delle nuove professionalità dell'economia della conoscenza.

#### Art. 2

Le attività di cui all'articolo 1 sono svolte anche con il supporto logistico e professionale delle Università del territorio.

#### Art. 3

E' istituito un comitato tecnico-scientifico con il compito di definire il programma operativo, le linee progettuali e le modalità attuative del presente protocollo. Il comitato è composto da due rappresentanti del Comune di Roma, di cui uno con funzione di presidente, e di un rappresentante del ministro per le Riforme e l'innovazione nella P.A..

#### Art. 4

Il presente protocollo d'intesa ha la durata di 3 (tre) anni a decorrere dalla data di sottoscrizione.

Roma, 26 febbraio 2008.

Il ministro per le Riforme e l'innovazione  
nella pubblica amministrazione

Luigi Nicolais

L'assessore alle Politiche giovanili,  
ai rapporti con le Università,  
alla sicurezza del Comune di Roma

Jean Leonard Touadi



*Palazzo Vidoni.  
Un lato del porticato del  
cortile interno.*

# *RUBRICHE*





*Stemma dei  
Giustiniani-Bandini*

## *RISPOSTE AI QUESITI*



*Indice*

<i>N.</i>	<i>Ufficio</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Pag.</i>
2/08	UPPA	Art.1, comma 520, legge 296/2006 - d.p.c.m. del 16 novembre 2007.	139
3/08	“	Proroga termini validità graduatorie di concorso per le assunzioni presso le pubbliche amministrazioni.	141
4/08	“	Lavoratori turnisti. Festività lavorate.	143
5/08	“	Quesito in merito previsioni contenute nell’articolo 3, comma 76, della legge n. 244 del 2007.	145
6/08	“	Assunzione di personale a tempo indeterminato mediante scorrimento di graduatoria concorsuale.	147
8/08	“	Richiesta di rimodulazione delle unità di personale autorizzate alla stabilizzazione ai sensi dell’art. 1, comma 520, d.p.c.m. 16/11/2007.	150
10/08	“	Richiesta di parere in merito ai commi 76 e 79 dell’art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.	152
11/08	“	Indennità di turnazione di cui all’art. 22 del c.c.n.l. del 19/09/2000 comparto regioni ed autonomie locali.	154
12/08	“	Stipula di contratto di somministrazione a tempo determinato per funzioni di polizia municipale.	155
13/08	“	Legge 5 febbraio 1992, n. 104 e successive modificazioni ed integrazioni. Permessi ex art. 33, comma 3.	160
14/08	“	Contratto di somministrazione e contratto di formazione e lavoro. Interpretazione dell’art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come novellato dall’art. 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.	163
15/08	“	Richiesta copia “risoluzione” (parere) del 18 settembre 2000, n. 3589/10.2.	167
16/08	“	Stabilizzazione personale ai sensi del comma 566 della l. 27 dicembre 2006 n. 296 e interpretazione dell’art. 2, comma 375, della l. 24 dicembre 2007, n. 244.	169
17/08	“	Applicabilità dell’art. 36 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.	171
18/08	“	Stabilizzazione.	173
19/08	“	Criteri di computo della quota di riserva di cui all’art. 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.	175
20/08	“	Stabilizzazione del personale da assumere a tempo determinato ex d.p.c.m. 16 novembre 2007- Dimissioni del personale a tempo determinato.	177
21/08	“	Congedo per assistenza al figlio disabile ai sensi dell’art. 42 comma 5 del decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151 – Riflessi su conteggio ferie e tredicesima mensilità.	179

22/08	“	Regime assunzionale per gli enti commissariati ex artt. 141 e 143 del d.lgs. 267/2000.	181
23/08	“	Interpretazione art. 3, comma 59, legge 24.12.2008 (legge finanziaria 2008) – Contratti di assicurazione per copertura rischi derivanti dall’espletamento dei compiti istituzionali.	184
24/08	“	Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione.	186
25/08	“	Stabilizzazione.	187
26/08	“	Norme in materia di pubblico impiego; stabilizzazione personale precario; legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244.	189
27/08	“	Art. 3, commi 76, 79 e 94 legge finanziaria 2008; art. 1, comma 188, legge finanziaria 2006.	192
28/08	“	Art. 7, comma 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, così come modificato dall’art. 3, comma 76, legge 24 dicembre 2007.	195
29/08	“	Interpretazione dell’art. 3, comma 79 della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008). Forme di lavoro flessibile. Comandi.	197

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 2 del 14 dicembre 2007

A .....

Oggetto: art.1, comma 520, legge 296/2006 - d.p.c.m. del 16 novembre 2007.

Si fa riferimento alla nota n. 1075 del 26 novembre 2007 con la quale codesto istituto chiede di volersi avvalere della disposizione di cui all'art. 1, comma 6, del d.p.c.m. richiamato in oggetto con la quale gli enti di ricerca possono avviare assunzioni per unità di personale appartenenti a qualifiche diverse rispetto a quelle autorizzate.

L'istituto in indirizzo, con il provvedimento citato, è stato autorizzato ad assumere un numero pari a 105 unità di personale, di cui 78 di queste risultano vincitori di concorso pubblico e 27 destinatari della stabilizzazione in quanto in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006. Ciò a fronte di un costo complessivo a regime di € 3.628.609,00.

Codesto ente, con la citata richiesta di rimodulazione, fa presente di voler procedere prioritariamente, in attuazione del Piano di fabbisogno di personale per il triennio 2007-2009, alla stabilizzazione di 89 unità appartenenti ai profili di primo tecnologo, ricercatore, tecnologo e Cter di IV e VI livello e solo successivamente al 2007 procedere all'assunzione dei vincitori di concorso per un totale di 72 unità contro le 78 autorizzate. Al riguardo specifica che le sei unità residue saranno assunte ad avvenuto completamento delle procedure concorsuali attualmente *in itinere*. Si aggiunge, che il costo complessivo per le suddette stabilizzazioni risulta pari a € 3.608.682,00 e pertanto inferiore rispetto alla spesa a regime autorizzata con il d.p.c.m. di che trattasi corrispondente a € 3.628.609,00.

Ciò premesso si rappresenta che la proposta di rimodulazione prospettata non può essere accolta in quanto in contrasto con i principi costituzionali in materia di reclutamento.

L'istituto in indirizzo, infatti, pur in presenza di vincitori di concorso, chiede l'utilizzo delle risorse finanziarie previste dal d.p.c.m. in oggetto solo per fini di stabilizzazione, violando il vincolo più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale di garantire l'adeguato accesso dall'esterno, in misura non inferiore al 50 per cento dei posti utilizzati.

Le procedure di stabilizzazione, configurandosi come modalità speciali di reclutamento che derogano alle procedure concorsuali ordinarie e determinando un'assunzione a tempo indeterminato del personale interessato, non vanno conteggiate nella quota da destinare all'accesso dall'esterno. La stabilizzazione, infatti, è un reclutamento speciale riservato ad una platea definita di soggetti, esattamente come quello previsto per il personale interno con le progressioni verticali.

Solo in assenza di vincitori l'adeguato accesso anziché essere realizzato nello stesso anno può essere compensato nell'ambito del piano triennale del fabbisogno.

Ne deriva, pertanto, che qualora la ripartizione delle risorse finanziarie autorizzata dal d.p.c.m. 16 novembre 2007 non fosse coerente con le esigenze dell'ente, la richiesta di rimodulazione dovrà essere riformulata, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del citato d.p.c.m., e potrà essere autorizzata purché compatibile con il principio costituzionale richiamato.

Fermo restando quanto sopra, si ricorda che per gli anni 2008 e 2009 le esigenze funzionali di codesto ente potranno essere valutate, sempre nel rispetto del principio costituzionale della quota del cinquanta per cento da riservare agli esterni, nell'ambito del regime assunzionale di cui all'art. 1, comma 643 della legge n.296 del 2006.

Tale disposizione prevede che, per i predetti anni 2008 e 2009, gli enti di ricerca pubblici possono procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché entro il limite delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

Anche la stabilizzazione dunque, configurandosi come una forma speciale di reclutamento dalla quale scaturisce una nuova assunzione a tempo indeterminato, al pari delle assunzioni ordinarie sempre a tempo indeterminato, è sottoposta al regime introdotto dal richiamato comma 643 per gli anni 2008 e 2009.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 3 del 17 gennaio 2008

A .....

Oggetto: proroga termini validità graduatorie di concorso per le assunzioni presso le pubbliche amministrazioni.

Si fa riferimento alla nota dell'11 settembre 2007 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine alla proroga della graduatoria approvata in data 23 aprile 2002 ai fini dell'assunzione di n. 1 unità di istruttore amministrativo, cat. C.

Al riguardo, è importante ricordare come, negli ultimi anni, il legislatore sia intervenuto, in materia di assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni, reiterando, con possibilità di eccezionali deroghe, il divieto ad effettuare assunzioni. In detto contesto, le disposizioni di cui all'art. 34, comma 12, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, all'art. 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, all'art. 1, comma 100, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e, da ultimo, quelle di cui all'art. 1, comma 536, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si caratterizzano per aver previsto un sistema di ampliamento della naturale vigenza delle graduatorie concorsuali.

Alla base della vigenza delle graduatorie vi è la necessità di soddisfare esigenze gestionali ed organizzative delle amministrazioni medesime, le quali possono attingere alle stesse, in relazione ai loro bisogni, senza sostenere i costi e le attese derivanti dall'espletamento di nuove procedure concorsuali. Un regime, prolungato nel tempo, di limitazione delle assunzioni, rende priva di efficacia concreta la vigenza di una graduatoria concorsuale. Da ciò l'intervento del legislatore volto a dare validità ultrattiva alle stesse.

In particolare, con l'articolo 34, comma 12, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, articolo 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e articolo 1, comma 100, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 il legislatore, utilizzando una formulazione pressoché invariata, ha previsto una proroga delle graduatorie, di un anno nei primi due articoli e di un triennio nell'ultimo articolo citato riferito alle "...amministrazioni pubbliche che per gli anni 2005, 2006 e 2007 sono soggette a limitazioni delle assunzioni sono prorogati di un triennio".

L'ultravigenza delle graduatorie concorsuali va riferita al termine di scadenza delle graduatorie medesime facendone slittare il periodo di validità (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3627/95; sez. V, sentenza n. 1354/99 e sez. VI, sentenza n. 11306/2001). Nella citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 3627/95, è affermato che: "... la proroga (...) dei riferimenti temporali (...) non può essere intesa che come slittamento (...) e non già come mera proroga del termine finale di validità delle graduatorie. Il legislatore non ha disposto la proroga del periodo di validità delle graduatorie e cioè del solo terminale (...) ma dei riferimenti temporali e quindi del termine iniziale".

Il principio che si ricava da questo orientamento è che il legislatore ha inteso garantire - a fronte del permanere del blocco delle assunzioni - lo slittamento del termine di utilizzabilità della graduatoria anche negli esercizi successivi, fermo restando la salvaguardia di validità del *dies a quo* e cioè la data di approvazione e di pubblicazione delle graduatorie da parte dell'organo competente. In concreto la proroga della vigenza determina una sospensione dello scorrere del tempo. Il tempo

torna nuovamente a decorrere nel momento in cui cessa il blocco o le limitazioni delle assunzioni, quindi, solitamente dal 10 gennaio dell'anno in cui il regime restrittivo finisce.

Nel contesto normativo sopra evidenziato, la Regione, di cui codesto istituto è ente strumentale, sottoposta alla disciplina recante limitazioni delle assunzioni per espressa previsione di legge, risulta destinataria del richiamato comma 100, con la conseguenza che la validità delle graduatorie dalla stessa approvata poteva essere prorogata.

Quanto detto non trova applicazione in riferimento all'anno 2007 in quanto, ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le regioni non risultano più soggette al regime limitativo delle assunzioni.

In applicazione di quanto sopra precisato, è, dunque, evidente che l'efficacia delle graduatorie delle Regioni, precedentemente sospesa per via del regime assunzionale sopra prospettato, riprende a decorrere dalla data del 10 gennaio 2007.

In ordine al caso di specie occorre, comunque, precisare che l'art. 1, comma 40, della legge n. 311 del 2004 prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possano estendere le regole del patto di stabilità interno nei confronti degli enti ed organismi strumentali.

Tale previsione è stata ribadita dall'art. 1, comma 663, della legge n. 296 del 2007, con la conseguenza che, anche nell'anno 2007, la Regione avrebbe potuto avvalersi della medesima facoltà.

Ne deriva che ai fini dell'applicazione della proroga disposta dall'art. 1, comma 100 della legge n. 311 del 2004, nonché da ultimo della previsione contenuta nell'art. 1, comma 536, della legge n. 296 del 2006, che prevede la proroga al 31 dicembre 2008 del termine di validità delle graduatorie delle amministrazioni soggette a limitazioni delle assunzioni, occorre tenere in considerazione le disposizioni dettate dalla Regione Campania a codesto ente.

Nel caso in cui la predetta Regione avesse dettato all'istituto regole limitative delle assunzioni, finalizzate a concorrere al rispetto del patto di stabilità interno, le disposizioni richiamate in materia di proroga dei termini delle graduatorie sono da considerare applicabili anche a codesta amministrazione, per tutto il periodo di durata della limitazione e secondo i criteri sopra descritti.

Nel caso in cui, invece la Regione non avesse voluto dettare agli enti strumentali disposizioni, con effetti sulle assunzioni, ai fini del contributo al rispetto del patto di stabilità interno, codesta amministrazione non potrà avvalersi della normativa in materia di proroga dei termini delle graduatorie con la conseguenza che la graduatoria stessa avrà la vigenza ordinaria prevista dalla legge regionale.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio del trattamento del personale

Parere n. 4 del 15 gennaio 2008

A .....

Oggetto: lavoratori turnisti. Festività lavorate.

Si fa riferimento alla lettera del 19 dicembre 2007 con la quale codesto Comune ha chiesto il parere del Dipartimento della funzione pubblica in merito all'applicazione del recupero della giornata lavorativa effettuata durante le festività infrasettimanali.

In proposito si espongono le seguenti considerazioni.

Il lavoro in turni nel comparto regioni ed autonomie locali è regolato all'art. 22 del c.c.n.l. del 14/09/2000, il quale stabilisce che "gli enti, in relazione alle proprie esigenze organizzative o di servizio funzionali, possono istituire turni giornalieri di lavoro. Il turno consiste in un'effettiva rotazione del personale in prestabilite articolazioni giornaliere. Le prestazioni lavorative svolte in turnazione, ai fini della corresponsione della relativa indennità, devono essere distribuite nell'arco del mese in modo tale da far risultare una distribuzione equilibrata e avvicinata dei turni effettuati in orario antimeridiano, pomeridiano e, se previsto, notturno, in relazione alla articolazione adottata nell'ente". Inoltre, nello stesso articolo è previsto che al personale turnista è corrisposta un'indennità che compensa interamente il disagio derivante dalla particolare articolazione dell'orario di lavoro.

L'art. 24 dello stesso contratto disciplina, invece, una situazione completamente diversa, quella del dipendente che per particolari esigenze di servizio eccezionalmente non usufruisce del giorno di riposo settimanale. In questo caso gli dovrà essere corrisposta la retribuzione giornaliera di cui all'art. 52, comma 2, lett. b), maggiorata del 50%, con diritto al riposo compensativo da fruire di regola entro 15 giorni e comunque non oltre il bimestre successivo.

Sempre l'art. 24 stabilisce che il dipendente, il quale presta eccezionalmente attività in giorno festivo infrasettimanale, ha diritto, a richiesta, a equivalente riposo compensativo o alla corresponsione del compenso per lavoro straordinario con la maggiorazione prevista per il lavoro straordinario festivo.

Quest'ultima ipotesi non è quella del turnista che si trova nell'arco della distribuzione equilibrata e avvicinata dei turni a dover lavorare nel giorno festivo infrasettimanale. In tal caso, cioè nell'eventualità di effettuazione della prestazione lavorativa in turno coincidente con il giorno festivo infrasettimanale (e tale si considera anche la festività del santo patrono), al lavoratore spetta solo l'indennità per turno festivo prevista dall'art. 22, comma 5, come si desume dalla formula della clausola che dice "interamente".

Di conseguenza l'art. 24, a parere dello scrivente, ferma restando ogni autonoma valutazione dell'ente datore di lavoro, non si applica nel caso in cui, nell'ambito dell'ordinaria distribuzione equilibrata e avvicinata dei turni, il lavoratore si trova a prestare la propria attività durante un

giorno festivo infrasettimanale, mentre risulterà applicabile nel caso in cui il lavoratore si dovesse trovare a prestare eccezionalmente l'attività nel giorno festivo al di fuori dell'articolazione in turni.

L'orientamento espresso dallo scrivente trova conferma anche dall'interpretazione più volte data dall'ARAN (pareri: 900-22A1; 900-22H2; 900-24D1 reperibili *on line* sul sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)).

Si rammenta, inoltre, che ogni comparto ha un'autonomia contrattuale e pertanto non sono possibili estensioni analogiche di clausole o istituti da un comparto ad un altro.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Segreteria tecnica del direttore

Parere n. 5 del 21 gennaio 2008

A .....

Oggetto: quesito in merito previsioni contenute nell'articolo 3, comma 76, della legge n. 244 del 2007.

Con riferimento a quanto richiesto da codesta società con la nota n. 87 del 10 gennaio 2007, si forniscono i seguenti chiarimenti.

L'ulteriore precisazione operata dal legislatore nella norma richiamata in oggetto, circa il requisito della "particolare e comprovata specializzazione universitaria" per il conferimento di incarichi di collaborazione, pone l'accento sulla necessità di ricorrere ad elevate competenze.

Per quanto concerne il requisito della particolare professionalità si osserva come l'utilizzo dell'espressione "esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria" deve far ritenere quale requisito minimo necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente.

Conseguentemente le amministrazioni non potranno stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore. Peraltro, il riferimento all'esperienza ed alla particolarità della competenza, così come la necessità di una procedura comparativa per il conferimento degli incarichi, porta a considerare la necessità di reperire collaboratori che operano da tempo nel settore di interesse.

Tale requisito, coordinato con il presupposto dell'assenza di competenze analoghe all'interno dell'amministrazione, depone per una impossibilità di ricorrere a rapporti di collaborazione esterna per attività ordinarie, con la conseguente illegittimità dei contratti stipulati in violazione di tali presupposti.

Appare, inoltre, opportuno chiarire che la modifica dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, operata dalla legge finanziaria per l'anno 2008 all'articolo 3, comma 79, non riguarda i rapporti di lavoro autonomo.

Infatti, le modifiche apportate all'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, già dal decreto legge n. 233 del 2006 e quelle apportate all'articolo 36 citato sono finalizzate a ricondurre l'utilizzo delle diverse tipologie contrattuali, di lavoro autonomo e di lavoro subordinato, alle finalità loro proprie che sono distinte e non possono essere considerate sovrapponibili.

Ciò comporta che il limite temporale individuato dall'articolo 36, comma I, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dalla legge finanziaria per l'anno 2008, non si applica ai contratti di collaborazione che sono contratti di lavoro autonomo e, pertanto, non inclusi nella categoria dei contratti di lavoro flessibile subordinato.

Ulteriori chiarimenti sul tema delle collaborazioni esterne saranno contenuti in una circolare, appositamente predisposta da questo ufficio, di prossima pubblicazione.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 6 del 28 gennaio 2008

A .....

Oggetto: assunzione di personale a tempo indeterminato mediante scorrimento di graduatoria concorsuale.

Si fa riferimento alla nota n. 5866 del 17 dicembre 2007 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine alla possibilità di procedere allo scorrimento di una graduatoria vigente per assumere a tempo indeterminato un idoneo, tenuto conto della disponibilità in dotazione organica del profilo corrispondente a quello previsto nel relativo bando.

Nella richiesta di parere in oggetto l'amministrazione, con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, precisa che il posto da ricoprire è stato istituito prima che fosse indetto il concorso e che la procedura selettiva, cui si riferisce la graduatoria, si è conclusa nell'anno 2007. L'assunzione del vincitore è avvenuta nell'agosto dello stesso anno.

Al riguardo, in ordine alla problematica trattata, lo scrivente è del parere che l'ente possa procedere allo scorrimento della graduatoria *de qua*, proprio in quanto il posto da ricoprire, resosi disponibile in eccesso a quelli messi a concorso, non risulta di nuova istituzione.

Il divieto di utilizzare graduatorie concorsuali per la copertura di posti istituiti dopo la pubblicazione del bando di concorso e l'approvazione della graduatoria medesima, quale principio consolidato in materia di pubblico impiego, è richiamato dall'art. 9, comma 4, del t.u.e.l. e, nel caso di specie, confermato dal bando del concorso che l'amministrazione ha indetto.

Nella fattispecie, lo si ripete, il posto da ricoprire risultava già presente nella dotazione organica dell'ente alla data di indizione del concorso, e, pertanto, l'amministrazione, nel procedere allo scorrimento della graduatoria, agirebbe nel pieno rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione. E' evidente come all'attuazione di detti principi il suddetto divieto risulta preordinato ad evitare che, attraverso l'individuazione del titolare prima della creazione del posto da ricoprire, siano istituiti *ad personam* nuovi posti nella pianta organica dell'amministrazione. Fatta, dunque, salva la possibilità per il Comune di procedere allo scorrimento della graduatoria concorsuale vigente, si precisa che l'assunzione del personale considerato deve avvenire nel rispetto di quanto disposto dall'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

In particolare, il richiamato comma 562 prevede che gli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno possono procedere all'assunzione di personale, ivi compreso quello di cui al comma 558, nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno e purché le spese di personale non superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004.

In ordine alla disposizione richiamata è opportuno precisare che i presupposti assunzionali previsti dal legislatore risultano concorrenti e non sono alternativi.

Non si tralascia di evidenziare che, con l'art. 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il comma 562 è stato integrato con nuove disposizioni.

A seguito dell'entrata in vigore della nuova legge finanziaria, in particolare, le amministrazioni interessate possono disporre eventuali deroghe alla disciplina in esame, ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e nel rispetto delle seguenti condizioni fissate dal legislatore:

- a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento;
- b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento.

A fronte delle modifiche apportate, è bene evidenziare che il comma 121 introduce disposizioni speciali e derogatorie del comma 562, che, in quanto tali, non risultano suscettibili di interpretazione estensiva.

La deroga consente di superare tanto il tetto di spesa del personale quanto il vincolo di subordinare le assunzioni alle cessazioni dell'anno precedente. Tuttavia è fondamentale il richiamo che il legislatore fa all'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Il rinvio a tale disposizione, in armonia con la *ratio* del comma 562, ribadisce l'esigenza di improntare le scelte di politica del personale e quelle occupazionali, espresse nei documenti di programmazione triennale dei fabbisogni, ai principi di riduzione complessiva della spesa per il personale.

Eventuali deroghe ai principi sopra richiamati, che rappresentano i canoni di riferimento imprescindibili nella gestione delle risorse, sono ammissibili solo se analiticamente motivate. A tal proposito rilevano due aspetti certamente qualificanti: la necessità di una motivazione a supporto della deroga e l'esigenza che la stessa sia espressa analiticamente per dare contezza all'esterno delle motivazioni sottese e consentire così ai competenti organi di controllo di esprimere le loro valutazioni al riguardo.

E' il caso di aggiungere che non può costituire motivazione a supporto della deroga il fatto stesso di non aver avuto cessazioni utili al fine di procedere a nuove assunzioni, in quanto se così fosse si vanificherebbe l'elemento teleologico della disposizione di cui al richiamato comma 562 che è quello di fondare le politiche occupazionali a principi di razionalizzazione e riduzione della spesa.

Si ritiene che le motivazioni debbano essere connesse con indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza debitamente relazionate, nonché, eventualmente, con interventi di potenziamento di servizi all'utenza anch'essi opportunamente rappresentati.

Si evince, da quanto sopra esposto, che il rinvio all'art. 19 comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 induce a ritenere che il rispetto delle condizioni previste dalle lettere a) e b) del comma 562 modificato non implica *tout court* la possibilità di ricorrere alla deroga dei presupposti assunzionali fissati dal legislatore per gli enti non sottoposti al patto.

Se così fosse, infatti, avremmo una nuova disciplina ordinaria, modificativa e sostitutiva rispetto a quella del comma 562 o semmai a questa alternativa. La volontà del legislatore invece è soltanto di introdurre possibili deroghe alla normativa ordinaria, che continua a rimanere quella prevista dal comma 562, soltanto in caso di situazioni di eccezionalità. Per assicurare il rispetto degli equilibri finanziari, nonché una gestione comunque avveduta e prudente da parte degli enti, sono stati fissati ulteriori confini alle possibilità di deroga che sono quelli scaturenti dal rispetto delle condizioni

evidenziate nelle richiamate lettere a) e b) che fissano parametri riconducibili rispettivamente alle dinamiche generali della spesa del personale ed a quelle di razionale dimensionamento degli organici rapportato al personale in servizio.

Ciò posto, alla luce delle osservazioni formulate, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria precedentemente approvata ai fini dell'assunzione del personale considerato, nel rispetto delle condizioni e della normativa richiamata.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 8 del 30 gennaio 2008

A .....

Oggetto: richiesta di rimodulazione delle unità di personale autorizzate alla stabilizzazione ai sensi dell'art. 1, comma 520, d.p.c.m. 16/11/2007.

Si fa riferimento alla nota n. 2145 del 5 dicembre 2007 con la quale codesto ente chiede di avvalersi della disposizione di cui all'art. 1, comma 6, del d.p.c.m. richiamato in oggetto con la quale gli enti di ricerca possono richiedere di avviare assunzioni per unità di personale appartenenti a qualifiche diverse rispetto a quelle autorizzate.

L'ente in indirizzo, con il provvedimento citato, è stato autorizzato ad assumere numero 3 unità di personale per i profili dirigente di ricerca primo livello, operatore tecnico, a fronte di un onere per l'anno 2007 di £ 9.105,00 e a regime di £ 109.262,00.

L'ente in indirizzo, con la citata richiesta di rimodulazione, fa presente di voler confermare l'assunzione dell'operatore tecnico di VIII livello *part-time* e di voler procedere, in luogo dell'assunzione dei due dirigenti di ricerca 1 livello, alla stabilizzazione di due ricercatori III livello, di cui uno con decorrenza 1° dicembre 2007 e l'altro nel 2008, al termine del contratto triennale in corso. Comunica, altresì, che l'onere gravante sull'esercizio 2007 risulterebbe pari a € 4.690,00 e l'onere a regime pari ad € 106.500,00, pertanto inferiore alla spesa a regime autorizzata con il d.p.c.m. di che trattasi, corrispondente a € 109.262,00.

Ciò posto, è necessario ribadire in primo luogo che in forza dell'art. 1, comma 519, della finanziaria 2007 aver maturato il requisito dei tre anni, anche non continuativi con un contratto a tempo determinato, rimane condizione necessaria ai fini della stabilizzazione; pertanto, facendo presente che uno dei ricercatori in parola maturerebbe il predetto requisito nel corso del 2008, lo stesso non può essere stabilizzato con le risorse del d.p.c.m. citato, che utilizza un fondo assunzioni per l'anno 2007.

In secondo, con riferimento alla volontà dell'ente di stabilizzare uno dei due ricercatori con decorrenza 1° dicembre 2007, si fa presente che le assunzioni a tempo indeterminato devono decorrere dalla data di sottoscrizione del contratto individuale di lavoro con ciascun dipendente; la decorrenza dal 1° dicembre 2007, indicata nel d.p.c.m., è utile solo ai fini del calcolo delle risorse finanziarie stanziato per l'anno 2007 e, in nessun caso, può essere interpretata per dare un effetto retroattivo all'assunzione che, come noto, si concretizza solo al momento della sottoscrizione del medesimo contratto individuale di lavoro, sia in termini di decorrenza giuridica che economica.

Ciò tenuto anche conto del fatto che la stabilizzazione si configura come assunzione a tempo indeterminato instaurando un rapporto di lavoro nuovo che interrompe definitivamente il precedente a tempo determinato creando una soluzione di continuità.

Pertanto, dalla situazione riassunta, fatte salve eventuali diverse valutazioni del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, lo scrivente ufficio ritiene che la richiesta non possa trovare accoglimento nelle modalità prospettate da codesto ente.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 10 del 28 gennaio 2008

A .....

Oggetto: richiesta di parere in merito ai commi 76 e 79 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Si fa riferimento alla nota del 14 gennaio 2006 n. 17/SEGR/0001252, con la quale codesto ministero pone alcuni quesiti in merito all'interpretazione dei commi 73 e 79, art. 3. della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

In particolare le problematiche rappresentate riguardano la lettura:

1. della modifica apportata, dal citato comma 73, all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che introduce la "particolare e comprovata specializzazione universitaria" in luogo del requisito della provata competenza" per individuare gli esperti a cui conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, per esigenze a cui le amministrazioni pubbliche non possono far fronte con personale in servizio;
2. del disposto di cui al comma 11. dell'art. 36. del citato d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo modificato dal richiamato comma 79, art. 3 della legge n. 244 del 2007, secondo cui " Le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati con fondi dell'Unione europea e del Fondo delle aree sottoutilizzate";
3. del combinato disposto dei testi sopra richiamati che sembrerebbero, ad avviso di codesta amministrazione, configurare nella disciplina della norma richiamata al punto 2 una deroga a quanto richiamato al punto 1 e consentire, nella sostanza, il ricorso a forme di lavoro autonomo prescindendo dal requisito della "particolare e comprovata specializzazione universitaria".

Al fine di fornire una corretta chiave di lettura delle disposizioni sopra riportate, si ritiene opportuno partire da un'illustrazione generale, sia pure sintetica, degli interventi realizzati dal legislatore con la legge finanziaria 2008 in materia di lavoro precario e lavoro flessibile.

I due aspetti, infatti, vanno letti in maniera collegata atteso che negli ultimi anni un abusato ricorso al lavoro flessibile ha determinato nelle pubbliche amministrazioni il formarsi di un'ampia schiera di lavoratori precari.

Con le disposizioni previste dalla legge n. 244 del 2007 il legislatore ha inteso realizzare un duplice intervento:

- da un lato ha dettato una disciplina speciale in materia di stabilizzazione volta al graduale superamento del precariato esistente, per sanare definitivamente la patologia;
- dall'altro ha disegnato un sistema di utilizzo del lavoro flessibile impostato su criteri di rigido contenimento dello stesso, al fine di prevenire *ab origine* il formarsi di nuovi lavoratori precari.

Su quest'ultimo fronte la legge finanziaria 2008 ha operato su un doppio binario e l'obiettivo di un uso oculato del lavoro flessibile si è espresso tanto per quanto riguarda le tipologie contrattuali

riconducibili al rapporto di lavoro di tipo subordinato (nuovo art. 36, d.lgs. 16512001) quanto per quelle riconducibili al lavoro autonomo (art. 7, comma 6, d.lgs. 16512001).

E' opportuno sottolineare bene, al fine di evitare erranee interpretazioni delle norme, che il richiamato art. 36 novellato disciplina soltanto le tipologie contrattuali di lavoro flessibile riconducibili al lavoro subordinato (tempo determinato, somministrazione).

Ciò in considerazione sia della sua collocazione sistematica nel d.lgs. 165/2001, che lo vede inserito nel capo che tratta l'accesso nelle pubbliche amministrazioni e, quindi, le modalità assunzionali riconducibili giuslavoristicamente solo alla tipologia di lavoro subordinato, sia in ragione del fatto che il legislatore ha tenuto sempre separata la disciplina del lavoro autonomo contemplandola in maniera esaustiva e differenziata nel citato art. 7, comma 6, d.lgs. 16512001.

Questa lettura delle disposizioni rende già contezza del fatto che il comma 11, dell'art. 36 novellato, a cui fa riferimento codesta amministrazione, si applica alle tipologie flessibili riconducibili sempre al rapporto di lavoro subordinato. Lo svolgimento di programmi o attività mediante finanziamenti con fondi dell'unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate consente, pertanto, di derogare solo alle disposizioni restrittive sull'utilizzo del lavoro a termine e della somministrazione a cui fa riferimento il comma 1 del predetto articolo 36, essendo assolutamente fuori contesto il lavoro autonomo disciplinato, invece, dall'art. 7, comma 6, del d.lgs 16512001.

Si aggiunge che non sussistono, invece, disposizioni che consentano di derogare al principio fissato dal richiamato art. 7, comma 6, circa la necessità del requisito della "particolare e comprovata specializzazione universitaria" per ricorrere al lavoro autonomo.

Detto requisito è in ogni caso imprescindibile ed è volto, come già accennato, a ricondurre il ricorso alle tipologie contrattuali che ne derivano ad un ambito più corretto e rigoroso che eviti il formarsi di forme di precariato. Il requisito della "particolare e comprovata specializzazione universitaria" consente, unitamente agli altri presupposti previsti dalla normativa al riguardo, di individuare più selettivamente sia le esigenze reali che giustificano il ricorso a tali figure, sia le professionalità a cui si può fare riferimento.

La formulazione utilizzata dal legislatore riconduce il requisito alla laurea specialistica rilasciata dal nuovo ordinamento universitario, ferma restando l'equiparazione prevista per la laurea del vecchio ordinamento. Non sono tuttavia da escludere altre specializzazioni frutto di percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, in aggiunta alla laurea triennale.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio trattamento del personale

Parere n. 11 del 5 febbraio 2008

A .....

Oggetto: indennità di turnazione di cui all'art. 22 del c.c.n.l. del 19/09/2000 comparto regioni ed autonomie locali.

Si fa riferimento alla lettera del 7 novembre 2007, prot. n. 041747, con la quale codesto Comune ha chiesto al dipartimento alcune precisazioni in merito all'applicazione dell'indennità di turnazione di cui all'oggetto.

Il lavoro in turni nel comparto regioni ed autonomie locali è regolato dall'art. 22 del c.c.n.l. del 14/09/2000, il quale stabilisce che “gli enti, in relazione alle proprie esigenze organizzative o di servizio funzionali, possono istituire turni giornalieri di lavoro. Il turno consiste in un'effettiva rotazione del personale in prestabilite articolazioni giornaliere. Le prestazioni lavorative svolte in turnazione, ai fini della corresponsione della relativa indennità, devono essere distribuite nell'arco del mese in modo tale da far risultare una distribuzione equilibrata e avvicendata dei turni effettuati in orario antimeridiano, pomeridiano e, se previsto, notturno, in relazione alla articolazione adottata nell'ente”.

Inoltre, nello stesso articolo, è previsto che al personale turnista è corrisposta un'indennità che compensa interamente il disagio derivante dalla particolare articolazione dell'orario di lavoro; detta indennità va erogata secondo i valori fissati nel comma 5, che specifica la maggiorazione oraria da applicare a seconda del turno effettuato.

Premesso ciò, e considerato già chiarito da codesto ente il termine di turno “equilibrato e avvicendato” distribuito nell'arco del mese, si fa presente che nel successivo comma 6 del citato articolo viene specificato che la predetta indennità spetta solo per i periodi di effettiva prestazione di servizio in turno e pertanto non va erogata per quei giorni in cui si sono verificate assenze legittime a vario titolo da parte del lavoratore turnista (vedere anche parere sul sito dell'Aran n. 900-22C2).

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Segreteria tecnica del direttore

Parere n. 12 del 28 febbraio 2008

A .....

Oggetto: stipula di contratto di somministrazione a tempo determinato per funzioni di polizia municipale.

Con la nota n. 15700/5B del 3 ottobre 2007 codesta amministrazione ha sottoposto all'attenzione dello scrivente due distinte questioni relative al ricorso ai contratti di somministrazione a tempo determinato. La prima relativa all'ambito di intervento della contrattazione collettiva sulla materia e la seconda concernente la possibilità di ricorrere a tale tipologia contrattuale per tutte le funzioni attribuite alle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento alla prima problematica si premette che la normativa di riferimento per le pubbliche amministrazioni è il decreto legislativo n. 165 del 2001, nel caso specifico l'articolo 36, che si connota quale *lex specialis* rispetto al regime generale. Inoltre occorre richiamare il decreto legislativo n. 276 del 2003 il quale, nel sancire l'applicabilità alle sole disposizioni sulla somministrazione a tempo determinato per le pubbliche amministrazioni, articolo 86, comma 9, detta una nuova disciplina delle causali che giustificano il ricorso a tale tipologia contrattuale nell'articolo 20, comma 4, rinviando alla contrattazione collettiva per la sola previsione di limiti quantitativi in conformità con la disciplina dei contratti a tempo determinato stabilita dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 368 del 2001.

L'articolo 85 del decreto n. 276 del 2003 abroga le disposizioni sul lavoro interinale e il successivo articolo 86 , comma 3, dispone che: "In relazione agli effetti derivanti dalla abrogazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 11 della legge 24 giugno 1997, n. 196, le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), della medesima legge e vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, mantengono, in via transitoria e salve diverse intese, la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro, con esclusivo riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine."

Ciò comporta l'ultrattività, rispetto alla legge, delle clausole contrattuali relative alle causali solo in via transitoria e fino alla scadenza del contratto collettivo salvo la possibilità che le parti contrattuali decidano di applicare le nuove causali determinate dalla legge prima del rinnovo contrattuale. Conseguentemente con la stipula dei nuovi contratti collettivi esplicano la loro efficacia le disposizioni di legge di cui al citato articolo 20, comma 4, indipendentemente da eventuali meccanismi di non disapplicazione in questi inseriti per effetto della specifica previsione normativa sopra richiamata.

La fase transitoria si è conclusa con la stipula dei contratti collettivi successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Quanto evidenziato porta alla conclusione che le esclusioni di specifiche mansioni lavorative, previste dall'articolo 1 della legge n. 196 del 1997 e stabilite dalla contrattazione, risultano inapplicabili dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Tuttavia, come peraltro premesso, deve tenersi conto della portata delle disposizioni generali di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001, che, infatti, all'articolo 36 detta uno specifico regime del ricorso alle forme di contratto di lavoro flessibile e rinvia alla contrattazione collettiva la disciplina di tali contratti di lavoro. Ne consegue, ad avviso dello scrivente, la possibilità che la contrattazione intervenga nuovamente sulla materia in forza di tale rinvio.

Con riferimento alla seconda questione occorre, in primo luogo, affrontare la problematica di carattere generale relativa alla individuazione delle figure che possono essere ricoperte con personale in somministrazione in considerazione del fatto che si tratta di dipendenti dell'agenzia di somministrazione anche se inseriti all'interno dell'organizzazione lavorativa dell'amministrazione utilizzatrice.

Tale problematica si sovrappone solo parzialmente a quella relativa alle esclusioni che possono essere previste dalla contrattazione perché queste ultime sono dettate, sostanzialmente, a tutela dei lavoratori mentre la problematica generale afferisce all'attività amministrativa e quindi rimane disciplinata in ambito pubblicistico.

Al riguardo è necessario fare riferimento a quanto sancito dall'articolo 28 della Costituzione, il quale stabilisce che: "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato ed agli enti pubblici". La disposizione garantisce al cittadino una adeguata tutela dei diritti ad esso riconosciuti quando sia in rapporti con la pubblica amministrazione. Una consolidata giurisprudenza, oltre alla dottrina prevalente, ritiene che la responsabilità per fatto proprio del pubblico funzionario costituisca una forma di responsabilità diretta della pubblica amministrazione in forza del rapporto di immedesimazione organica che intercorre fra i due soggetti, in quanto la prima agisce per mezzo dei secondi.

Il dettato costituzionale collega, dunque, alla costituzione del rapporto di lavoro subordinato fra l'amministrazione ed il funzionario la responsabilità degli atti da questi compiuti per conto della prima relativamente a tutti i diversi profili di responsabilità. Da quanto considerato deriva che il rapporto organico o "rapporto d'ufficio" intercorrente fra il dirigente ed il funzionario è costituito dal complesso delle regole che connettono la persona fisica all'esercizio delle funzioni pubbliche, rapporto avente natura pubblicistica e che si distingue nettamente dal rapporto di servizio la cui disciplina è demandata alla contrattazione.

Quanto premesso porta a dover valutare quale sia la validità degli atti autoritativi compiuti da soggetti che non siano dipendenti della pubblica amministrazione e le cui azioni non siano, quindi, riconducibili in capo all'amministrazione.

Sul punto occorre fare riferimento alla recente modifica della legge n. 241 del 1990, operata dalla legge n. 15 del 2005, la quale ha codificato alcuni principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di patologia dell'atto amministrativo, con l'obiettivo di risolvere l'assenza di una disciplina dell'invalidità dell'atto amministrativo. La legge introduce quattro tipologie di nullità del provvedimento amministrativo, fra le quali in primo luogo quella contenuta nell'articolo 21-*septies* relativa alla nullità strutturale, prevista per il caso di mancanza di requisiti essenziali dell'atto sulla scorta degli artt. 1325 c.c. (requisiti del contratto) e 1418 c.c. (conseguenze della mancanza o illiceità dei requisiti).

Il legislatore non ha indicato quali siano gli elementi essenziali dell'atto, tuttavia si ritiene che questi possano individuarsi negli suoi elementi costitutivi, quelli, cioè, necessari per la sua

esistenza, fra i quali la dottrina ha sempre annoverato la capacità del soggetto e cioè la competenza di emanarlo, poiché se l'atto è emanato da un soggetto che non è organo della pubblica amministrazione non si è di fronte ad un atto amministrativo.

A tale problematica generale si aggiunge quella relativa all'utilizzo di personale in somministrazione per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale che porta a soffermarsi sugli ambiti di competenza della polizia locale e sulle fonti normative e regolamentari che li disciplinano.

Si osserva, infatti, che la polizia municipale svolge diverse funzioni definite in norme e regolamenti statali, leggi regionali e regolamenti comunali.

Per quanto concerne la pubblica sicurezza nel vigente riparto delle competenze legislative la materia "ordine pubblico e sicurezza" rimane attribuita alla competenza della legislazione statale esclusiva. In attuazione dell'articolo 159 del decreto legislativo n. 112 del 1998 sono state trasferite agli enti locali le funzioni di polizia amministrativa.

La legge 7 marzo 1986, n. 65, legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale, attribuisce ai comuni le funzioni di polizia locale. Gli addetti al servizio di polizia municipale esercitano le funzioni istituzionali previste da tale legge e collaborano con le forze di polizia dello Stato su disposizione del sindaco e dietro richiesta delle autorità competenti.

In particolare l'articolo 5 della legge stabilisce che i medesimi soggetti esercitano anche funzioni di polizia giudiziaria in qualità di agenti di polizia giudiziaria, servizio di polizia stradale ai sensi dell'articolo 12 del codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), nonché funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza. A tali fini viene ad essi conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza dal prefetto che può, successivamente, dichiararne la perdita.

Nelle funzioni di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria (qualifica che spetta al comandante della polizia municipale) e di agente di pubblica sicurezza tali soggetti dipendono operativamente dalle autorità competenti. Inoltre, in particolare, agli addetti al servizio di polizia municipale, ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza, è data la possibilità, previa deliberazione del Consiglio comunale, di portare armi, senza licenza. Le modalità ed i casi relativi sono stabiliti da apposito regolamento approvato con decreto del ministro dell'Interno, sentita l'ANCI.

La polizia municipale svolge anche altre importanti funzioni quali, ad esempio, quelle relative ai controlli sul commercio fisso e su aree pubbliche, alla tutela ambientale ed al controllo urbanistico.

Il sintetico quadro riassuntivo delle competenze attribuite dall'ordinamento alla polizia municipale, sopra esposto, porta a considerare che gli addetti al servizio di polizia municipale rivestono la qualità di pubblico ufficiale.

L'articolo 357 del codice penale così definisce il pubblico ufficiale: "Agli effetti della legge penale sono pubblici funzionari coloro che esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi."

Per quanto interessa in questa sede deve intendersi, dunque, per pubblica funzione il complesso di pensiero, volontà ed azione che si esplica, con attributi di autorità, nella sfera di organi amministrativi. La qualifica di pubblico ufficiale deve, pertanto, essere riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, quale sia la loro posizione soggettiva, possono o

debbono, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, formare e manifestare la volontà della pubblica amministrazione, oppure esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi (Cassazione, sezioni unite, 11 luglio 1992; Cassazione VI, 13 gennaio 1999).

E' necessario, dunque, che l'esercizio della funzione di pubblico ufficiale sia esercitata nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico. Tale è il caso, ad esempio, delle società di parcheggio automobilistico comunale alle quali i comuni abbiano conferito compiti di prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta ai sensi degli articoli 17, comma 132, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), e 68, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

Riguardo alla prima delle disposizioni richiamate si ricorda che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 157 del 2001, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 98 della Costituzione, in quanto ha ritenuto che: "il legislatore ordinario può prevedere che l'autorità amministrativa possa attribuire specifiche funzioni di accertamento o di verifica, oltre che a propri dipendenti, anche a dipendenti di enti o società cui sia stato affidato un servizio pubblico o che siano concessionari di un servizio in senso largo, quando questo accertamento o verifica sia connesso o sia utile per il migliore svolgimento dello stesso servizio; che, infatti, rientra in una scelta discrezionale del legislatore consentire che talune funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere svolte anche da soggetti privati che abbiano una particolare investitura da parte della pubblica amministrazione, in relazione al servizio svolto".

Secondo la Corte non verrebbe meno, in tal caso, il valore probatorio (in sede civile) degli accertamenti e verifiche da soggetti non dipendenti dall'amministrazione in quanto al legislatore compete la discrezionalità di determinare gli effetti degli atti potendo tale scelta essere censurabile soltanto sotto il profilo della manifesta irragionevolezza.

Inoltre, in relazione alla lamentata violazione dei principi posti dall'articolo 97 della Costituzione, la Corte ha affermato che: "occorre distinguere tra apparato burocratico degli uffici, con rapporto di lavoro dipendente (per i quali è prevista di regola la selezione concorsuale, "salvi i casi stabiliti dalla legge" art. 97, terzo comma, della Costituzione), ed esercizio di funzioni pubbliche, con un rapporto sottostante anche meramente onorario o volontaristico o di mero servizio o di obbligo ovvero di utilizzazione, anche non esclusiva, sulla base di previsione e di requisiti fissati dalla legge (art. 51, della Costituzione)".

Da quanto richiamato deriva che perché sia possibile affidare alcune funzioni tipiche dei pubblici ufficiali a soggetti estranei all'amministrazione occorre che vi sia un'apposita previsione normativa che lo consenta espressamente e che tale previsione normativa stabilisca quale siano gli effetti degli atti da tali soggetti compiuti.

Non appare che sia tale il caso del decreto legislativo n. 276 del 2003 il quale si limita ad affermare, all'articolo 86, comma 9, che i contratti di somministrazione a tempo determinato possono essere stipulati dalle pubbliche amministrazioni, senza dettare in tal senso alcuna apposita disciplina, il che sarebbe stato del tutto estraneo ai contenuti della delega legislativa che lo sorregge.

Rispetto alla questione posta rimane, dunque, da verificare quali altre funzioni, tipicamente attribuite alla polizia municipale, possano essere, eventualmente, svolte da lavoratori somministrati in assenza di specifiche previsioni normative che consentano loro lo svolgimento di pubbliche funzioni.

Escluse quindi tutte le funzioni di rappresentanza degli interessi dell'amministrazione, svolte da funzionari e dirigenti, nonché tutte quelle riconducibili ai pubblici ufficiali, si può fare riferimento a quelle attribuzioni della polizia municipale che non comportano l'adozione di atti produttivi di effetti in capo ai terzi e all'amministrazione. Il cosiddetto servizio interno, infatti, preclude l'esercizio di tutte le funzioni di pubblica sicurezza, con la conseguente perdita dell'indennità connessa (si veda al riguardo la circolare n. 8789 del 1996 della presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica e gli affari regionali).

Inoltre la polizia municipale partecipa al perfezionamento di procedimenti amministrativi sanzionatori complessi ed articolati di competenza ripartita con altre strutture del comune. Ciò comporta la possibilità di far svolgere al personale in somministrazione attività corrispondenti a fasi di procedimenti la cui conclusione sia adottata da altri uffici.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio trattamento del personale

Parere n. 13 del 18 febbraio 2008

A .....

Oggetto: legge 5 febbraio 1992, n. 104 e successive modificazioni ed integrazioni. Permessi *ex art.* 33, comma 3.

Si fa riferimento alla lettera n. 103430 del 10 dicembre 2007, con la quale codesta Università ha chiesto allo scrivente di far conoscere il proprio avviso in ordine all'interpretazione dell'art. 33 comma 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in combinato disposto con l'art. 20 della legge 8 marzo 2000, n. 53, anche a seguito delle recenti circolari diramate dall'INPS. In particolare, la questione verte sull'interpretazione da dare ai requisiti della continuità e dell'esclusività dell'assistenza indicati nel menzionato art. 20.

L'art. 20 della citata l. n. 53 del 2000 ha esteso l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della norma contenuta nell'art. 33 comma 3 della l. n. 104 del 1992. Infatti, è stato specificato che le agevolazioni spettano "anche qualora l'altro genitore non ne abbia diritto" e i permessi sono stati estesi pure "ai familiari lavoratori, con rapporto di lavoro pubblico o privato, che assistono con continuità e in via esclusiva un parente o un affine entro il terzo grado portatore di *handicap*, ancorché non convivente". Pertanto, le agevolazioni sono ora previste, a prescindere dalla convivenza, in favore di quei familiari che prestano assistenza con continuità e in via esclusiva alle persone con *handicap* grave.

L'art. 3 della legge quadro del 1992 ("soggetti aventi diritto") contiene la definizione di "persona handicappata" e al comma 3 stabilisce che "qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità". La situazione di gravità dell'*handicap* viene accertata ai sensi dell'art. 4 comma 1 della medesima legge.

La situazione di gravità dell'*handicap* costituisce il presupposto a cui le norme subordinano il diritto del disabile ad usufruire delle particolari agevolazioni apprestate dal sistema.

Ciò posto, a parere dello scrivente, in linea con la *ratio* della disciplina, per il significato da attribuire al requisito della continuità occorre far riferimento proprio all'art. 3 comma 3 in questione. Infatti, è il legislatore che lega la situazione di gravità alla necessità di un intervento assistenziale "permanente, continuativo e globale". L'accertamento descritto dal successivo art. 4, nel riconoscere alla situazione del soggetto disabile connotazione di gravità, attesta che questo necessita di un'assistenza che, tra gli altri, abbia il carattere della continuità, radicando così in capo al medesimo le agevolazioni e i benefici diretti e indiretti apprestati dal sistema.

Nella sentenza della Corte di cassazione, sez. lav., n. 8436 del 2003 si evidenzia che l'assistenza con continuità di persone portatrici di *handicap*, indica "che lo stato di *handicap* deve avere una consistenza e cioè una gravità tale da richiedere una forma di assistenza con siffatta modalità. È evidente, infatti, che non è il fatto dell'assistenza continuativa in sé che giustifica il beneficio, bensì la circostanza che tale assistenza si renda necessaria in ragione dello stato di *handicap*."

In sostanza, la situazione di *handicap* grave, richiedendo per definizione l'assistenza continuativa, connota anche i caratteri di quest'ultima, in quanto "servente" i bisogni di una persona che per legge ha necessità di ausilio in via permanente.

Pertanto, ad avviso dello scrivente, la titolarità della legittimazione alla fruizione dei permessi in esame può essere rinvenuta soltanto in capo a quel lavoratore che effettivamente presti il suo ausilio non in maniera saltuaria od occasionale ma con assiduità e costanza, in modo tale da prestare un servizio adeguato e sistematico ossia regolare alla persona handicappata.

E' evidente che l'assistenza di cui il portatore di *handicap* grave ha bisogno non si esaurisce nei limitati periodi coincidenti con le ore di permesso, ma l'ordinamento, come visto, nel quadro delle misure di sostegno, ha inteso consentire al lavoratore che presta tale ausilio di fruire di limitati congedi in modo da alleviare la preoccupazione del lavoratore stesso circa eventuali conseguenze negative connesse ad assenze dal servizio. In altre parole, la continuità dell'assistenza non costituisce la finalità del permesso, e tale non potrebbe essere data l'esigua consistenza degli stessi, pari a tre giorni al mese, ma ne costituisce, al contrario il presupposto di fatto legittimante; si tratta, pertanto, di un criterio sostanziale di scelta del congiunto lavoratore cui spettano i permessi, che va individuato in colui che sia in grado di assicurare (verosimilmente, che già assicuri) al disabile un'assistenza regolare, sistematica e costante al di fuori dell'orario di lavoro.

In base a quanto detto, la legittimazione alla fruizione dei permessi risulterà assente ogni qual volta la situazione oggettiva rappresentata dal dipendente all'amministrazione si manifesti inconciliabile con lo svolgimento di un'assistenza continuativa nel senso sopra inteso. Naturalmente, la situazione sarà valutata di volta in volta e a seconda delle circostanze concrete da parte dell'amministrazione interessata.

L'altro aspetto che connota l'assistenza in discorso è quello dell'esclusività.

In proposito, si ritiene che la circostanza che tra i parenti del disabile vi siano altri soggetti che possono prestare assistenza non esclude la fruizione dell'agevolazione da parte del lavoratore se questi non chiedono o fruiscono dei permessi (eventualmente perché non impiegati). In tale ottica si menziona l'orientamento della Corte di cassazione, sez. lav., nella decisione 20 luglio 2004, n. 13481: "Si deve concludere che né la lettera, né la *ratio* della legge escludono il diritto ai permessi retribuiti in caso di presenza in famiglia di persona che possa provvedere all'assistenza".

Tuttavia, a parere dello scrivente l'assistenza va intesa nel senso che il dipendente richiedente i permessi deve essere l'unico lavoratore (soggetto legittimato in base alla normativa specifica) che presta l'assistenza al soggetto disabile, vale a dire che non vi sono altri lavoratori prestanti assistenza che fruiscono di questi permessi per quel soggetto, in linea con l'avviso già espresso dall'INPS (circolare n. 133 del 17 luglio 2000) e dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale (prot. n. 25/I/0003003 del 28 agosto 2006).

V'è poi da aggiungere che, secondo un'interpretazione letterale dell'art. 20 della l. n. 53 del 2000, che, come detto, ha innovato la disciplina della l. n. 104 del 1992, non pare configurabile la cumulabilità da parte dello stesso lavoratore delle agevolazioni di cui al menzionato art. 33, comma 3, per assistere più persone disabili in stato di gravità esistenti nello stesso nucleo familiare. Ad avviso dello scrivente quindi i congedi possono essere fruiti in riferimento ad un'unica persona disabile. Infatti, visto il mutato quadro normativo, che ha allargato la titolarità della legittimazione considerando non più indispensabile la sussistenza della convivenza, si ritiene che l'interpretazione sopra prospettata sia più aderente alla *ratio* e allo spirito della legge.

Da quest'ultimo punto di vista non si vuole certamente escludere che un lavoratore possa/debba adoperarsi per prestare assistenza a più soggetti disabili, ma legare logicamente i due requisiti

legali propri dell'assistenza, visto che un'assistenza resa con continuità è logicamente prestata in favore di una sola persona.

In conclusione, si ritiene che le amministrazioni, nell'ambito del quadro sopra delineato e nell'esercizio della propria discrezionalità datoriale, debbano individuare a seconda delle circostanze che si presentano i presupposti per la concessione dei permessi.

Al fine di evitare la compromissione del funzionamento dell'organizzazione, le amministrazioni dovrebbe concordare preventivamente con il lavoratore le giornate o le ore di permesso. A questo scopo può essere utile elaborare un piano per la fruizione dei permessi, che naturalmente è solo lo strumento formale dell'accordo lavorativo, il cui contenuto si può riempire sulla base della sussistenza del presupposto della legittimazione al congedo per il lavoratore.

Quanto agli strumenti per l'individuazione della legittimazione, ferme restando le certificazioni per l'attestazione dello stato di *handicap* grave, le amministrazioni potranno acquisire delle dichiarazioni sostitutive ai sensi del d.p.r. 28 dicembre 2000 n. 445, salvi naturalmente i controlli del caso.

Si segnala, comunque, che sulle delicate e complesse questioni illustrate si è in attesa di una pronuncia da parte del Consiglio di Stato il quale è stato investito di apposita richiesta da parte del ministro dell'Economia e delle finanze.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio trattamento del personale

Parere n. 14 del 18 febbraio 2008

A .....

Oggetto: contratto di somministrazione e contratto di formazione e lavoro. Interpretazione dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come novellato dall'art. 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Si fa riferimento ai quesiti posti da codesta amministrazione in merito alle problematiche indicate in oggetto.

In particolare codesto Comune con note del 17 gennaio 2008, n. 2230 e 2235 chiede chiarimenti rispettivamente alla possibilità di fare ricorso a contratti di servizio finalizzati alla somministrazione a tempo determinato, nonché di utilizzare i contratti di formazione e lavoro quale strumento di reclutamento finalizzato alla copertura stabile (a tempo determinato) di posti vacanti nella dotazione organica.

In particolare il nuovo testo del citato art. 36 prevede che le amministrazioni pubbliche “assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi ...”.

Prima di passare agli approfondimenti del testo normativo sopra richiamato è innanzitutto opportuno precisare che l'articolo 36 in parola, nell'ambito delle tipologie flessibili previste nel mercato del lavoro ed applicabili al settore pubblico, ricomprende soltanto quelle riconducibili al rapporto di tipo subordinato. Ciò tenuto conto di due elementi salienti. In via prioritaria l'articolo 36 è sistematicamente inserito nel capo III del decreto legislativo 165/2001 dedicato, tra l'altro, all'accesso al lavoro pubblico e al fabbisogno di personale. L'accesso presuppone l'adozione di un provvedimento di assunzione che è la base per la costituzione di un rapporto di lavoro che può essere solo di tipo subordinato. Nel lavoro autonomo in nessun caso è prevista una forma di assunzione. Si aggiunge, inoltre, che le tipologie di lavoro autonomo sono, nel contesto dello stesso decreto legislativo 165/2001, da sempre unitamente ed esaustivamente disciplinate nell'art. 7, commi 6 e seguenti, senza che vi siano aree di sovrapposizione con l'articolo 36 in argomento.

Ciò premesso, volendo definire l'ambito di intervento di contenimento del lavoro flessibile di tipo subordinato realizzato dall'articolo 36 novellato è necessario risalire alla finalità che il legislatore ha inteso perseguire con la stessa.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 ha previsto ulteriori norme in materia di reclutamento con il proposito di condurre a compimento il processo di graduale stabilizzazione del personale precario già intrapreso con le speciali disposizioni già dettate dalla legge finanziaria del 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296). Il rimedio della “stabilizzazione”, quale procedura di reclutamento speciale di assunzione a tempo indeterminato, per fronteggiare il fenomeno del precariato, è stato quest'anno accompagnato dal preciso obiettivo di prevenire il costituirsi di nuove schiere di lavoratori precari. Il regime restrittivo introdotto dall'articolo 36 in oggetto rappresenta lo strumento utilizzato dal

legislatore per perseguire la predetta finalità preventiva, esprimendo al contempo un principio importante che è quello dell'assunzione secondo il modello standard a tempo indeterminato, che costituirà il nuovo criterio cardine delle politiche assunzionali delle amministrazioni pubbliche anche per la definizione delle scelte espresse in sede di programmazione triennale del fabbisogno.

Quest'aspetto di prevenzione del formarsi di nuovo precariato rappresenta la chiave di lettura imprescindibile per definire correttamente la portata innovativa dell'articolo 36 novellato; d'altronde il datore di lavoro pubblico ancor più del datore di lavoro privato deve porre attenzione al rispetto delle norme sull'impiego e sull'apposizione del termine.

*In primis* occorre dire che le tipologie di lavoro flessibile, quali il *part-time* ed il telelavoro, che si esprimono nell'ambito del rapporto di tipo subordinato a tempo indeterminato rimangono tuttora applicabili secondo la specifica normativa prevista. Ciò in quanto la flessibilità dei modelli citati, di carattere organizzativo, riguarda la modalità di effettuazione della prestazione e non determina il formarsi di lavoratori precari.

L'incidenza dell'articolo 36 sui rapporti di lavoro subordinato la cui flessibilità è caratterizzata dall'apposizione al contratto di un termine finale (tempo determinato, somministrazione, contratti di formazione lavoro) va invece vista in maniera differenziata tenendo conto delle peculiarità delle diverse tipologie considerate.

In particolare è di palese evidenza che l'articolo 36 va a dettare una nuova disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, con conseguente disapplicazione per le amministrazioni pubbliche, nel regime ordinario, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368. Il contratto a tempo determinato può essere stipulato per periodi non superiori ai tre mesi o per esigenze stagionali, per evitare che un uso continuato ed improprio dello stesso, anche nel rispetto della disciplina prevista dal d.lgs 368/2001, determini il costituirsi di lavoro precario.

Nell'ambito della somministrazione, invece, per poter individuare correttamente l'ambito operativo della novella occorre distinguere i due rapporti giuridici che si vanno ad instaurare. Per quanto riguarda il contratto di servizio, quindi di tipo "commerciale", che si instaura tra l'agenzia di somministrazione e l'amministrazione, si ritiene che esso non possa soggiacere ai limiti temporali o alla stagionalità richiesti dall'articolo 36, in quanto ciò andrebbe oltre la ratio della norma.

L'utilizzazione del lavoratore somministrato, viceversa, soggiace ai limiti temporali o alla condizione della stagionalità specificata dalla disposizione, per evitare anche in questa circostanza che una durata più lunga dell'utilizzo possa creare aspettative in capo ai lavoratori medesimi. Ciò in un'ottica prudenziale, tenuto conto che il rapporto di lavoro in ogni caso si svolge tra l'agenzia ed il somministrato e non tra quest'ultimo e l'amministrazione.

Il ricorso alla predetta tipologia risulta, pertanto, compatibile con le nuove disposizioni, ferma restando la necessità di prevedere, in sede di stipula del contratto, che la somministrazione di personale deve avvenire nel rispetto dei tempi o della causalità prevista dal nuovo articolo 36.

Rimangono, altresì, fermi i vincoli di spesa previsti dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, considerato che gli oneri connessi alla somministrazione vanno computati tra le spese di personale, come già previsto dall'art. 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Resta da ultimo da definire la portata dell'art. 36 del d.lgs 165/2001, rispetto al contratto di formazione e lavoro che si configura come tipologia flessibile, a causa mista, nell'ambito di un rapporto che crea un vincolo di subordinazione a tempo determinato secondo la disciplina prevista dall'art. 3 del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, legge 19 dicembre 1984, n. 863, e dall'art. 16 del d.l. 16 maggio 1994 n. 299, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 19 luglio 1994, n. 451.

La risoluzione della problematica può essere posta sotto diversi punti di vista e conduce in ogni caso alla medesima conclusione che è quella di escludere l'applicabilità dell'art. 36 ai contratti di formazione e lavoro.

Fondandosi su un'interpretazione letterale che tenga conto del combinato disposto dell'articolo 36 del decreto legislativo 165/2001 e dell'art. 86, comma 9, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 recante "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30", il contratto di formazione e lavoro rimarrebbe escluso dall'ambito della novella. Ciò in quanto l'art. 36 esclude l'applicabilità "delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa" ed ai sensi del citato art. 86, comma 9, il contratto di formazione e lavoro non si applica più alle imprese in quanto trova applicazione esclusivamente nei confronti della pubblica amministrazione.

Detto orientamento risulterebbe, tra l'altro, anche in linea con la particolare attenzione riconosciuta dal legislatore negli ultimi anni alla predetta tipologia di contratto espressa, nel corso delle leggi finanziarie susseguite negli anni recenti, mediante previsione di disposizioni di favore volte alla conversione degli stessi contratti in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ritenendo che gli stessi fossero espressione di un modello di reclutamento di forza lavoro da promuovere maggiormente nel contesto delle modalità assunzionali speciali che si evolvono verso la stabilizzazione, senza dover attivare ulteriori procedure concorsuali pubbliche per la copertura dei posti a tempo indeterminato, sul presupposto che tali procedure sono già state svolte precedentemente alla stipulazione dei contratti di formazione e lavoro.

Ciò in armonia con l'art. 8, comma 6, della legge 29 dicembre 1990, n. 407 che, nel sancire che la "facoltà di assunzione mediante i contratti di formazione e lavoro non è esercitabile dai datori di lavoro che, al momento della richiesta di avviamento, risultino non avere mantenuto in servizio almeno il 60 per cento dei lavoratori il cui contratto di formazione e lavoro sia già venuto a scadere nei ventiquattro mesi precedenti", ha inteso attribuire alla tipologia di che trattasi una vocazione chiaramente volta alla conversione del rapporto a tempo indeterminato.

Vi è anche un'altra caratteristica che induce ad escludere l'applicabilità del nuovo art. 36 al contratto di formazione e lavoro. Essa è da collegare direttamente alla causa mista del contratto che associa alla prestazione lavorativa retribuita un obbligo di formazione per un numero minimo di ore che varia in ragione della finalità del contratto stesso.

I contratti volti all'acquisizione di professionalità intermedie devono prevedere obbligatoriamente almeno 80 ore di formazione in luogo della prestazione lavorativa, in un arco temporale non superiore ai ventiquattro mesi. Quelli volti all'acquisizione di professionalità elevate devono prevedere almeno centotrenta ore di formazione da effettuarsi in luogo della prestazione lavorativa, sempre nell'arco temporale dei ventiquattro mesi.

La disciplina prevista per i contratti di formazione e lavoro è studiata per combinare in maniera equilibrata, secondo la professionalità da acquisire, i tempi della prestazione lavorativa con quelli della formazione, in armonia con la natura mista del contratto. Questo vale anche per i contratti che hanno durata di dodici mesi. L'applicazione del limite temporale dettato dall'art. 36 o la causalità della stagionalità non si concilierebbero con il connubio formazione e lavoro che è alla base della tipologia di contratto in questione. La durata a termine del contratto non è arbitraria o rimessa alla disponibilità delle parti, ma è regolamentata dalla legge in relazione alla durata del periodo di formazione.

Si aggiunge, infine, che anche l'art. 10 del decreto legislativo 368/2001 esclude dal suo campo di applicazione i contratti di formazione e lavoro in ossequio alla specialità del rapporto che lo diversifica da quello a tempo determinato.

Si ritiene, in conclusione, che codesto Comune possa continuare ad avvalersi del contratto di formazione e lavoro come forma di reclutamento per le assunzioni a tempo indeterminato, purché ciò sia correttamente previsto nella programmazione triennale del fabbisogno e sia compatibile con i vincoli di spesa per il personale fissati dal legislatore nel già richiamato art. 1, comma 557, della legge 296/2006.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio trattamento del personale

Parere n. 15 del 28 febbraio 2008

A .....

Oggetto: richiesta copia "risoluzione" (parere) del 18 settembre 2000, n. 3589/10.2.

In relazione alla richiesta specificata in oggetto da parte di codesto Comune nel trasmettere copia del parere in argomento, relativo alla corresponsione dell'indennità di risultato al personale dirigente, si ritiene necessario compiere alcune precisazioni. Occorre infatti tener presente che il parere in questione è strettamente riferibile alla fattispecie particolare prospettata dal richiedente Comune (nucleo in via di costituzione). Inoltre, è necessario considerare che nel frattempo il quadro normativo delineato con le riforme degli anni '90 si è consolidato e pertanto non si può prescindere oggi dalle implicazioni derivanti dal mutato contesto anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali.

Come noto, uno dei punti cardine del recente processo di riforma della pubblica amministrazione è costituito dal principio di distinzione tra politica e amministrazione, che implica la distinzione tra funzioni degli organi di governo e funzioni dei dirigenti. Spetta infatti agli organi di governo la funzione di indirizzo politico-amministrativo e di controllo mentre ai dirigenti è attribuita la titolarità della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, che gli stessi esercitano mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo (principio espresso chiaramente anche per gli enti locali dall'art. 107 d.lgs. 267/2000).

L'atto fondamentale che di regola consente il raccordo tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e le funzioni di gestione è costituito dal P.E.G., previsto dagli artt. 108 e 169 del d.lgs. 267/2000, deputato a tradurre gli obiettivi e le direttive della giunta in attività di gestione da parte delle strutture organizzative dell'ente, mediante la trasformazione degli obiettivi strategici in obiettivi di gestione conseguentemente assegnati ai dirigenti ai fini del loro conseguimento, congiuntamente alle necessarie risorse di carattere finanziario.

Come noto l'adozione del P.E.G. è facoltativa per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti secondo quanto previsto dal medesimo art. 169 comma 3, ma la sua adozione appare consigliabile anche a questi enti in quanto strumento sicuramente utile per la razionalizzazione dell'attività e delle risorse. Inoltre, anche gli enti che non sono tenuti per legge all'adozione del P.E.G. debbono comunque procedere alla formulazione ed assegnazione di obiettivi ai dirigenti e ai responsabili dei servizi per l'orientamento della loro attività e per la successiva valutazione (art. 107 del d.lgs. 167/2000; art. 111 del d.lgs. medesimo, il quale richiama la disciplina applicabile ai dirigenti statali oggi contenuta nel d.lgs. n. 165/2001).

In questo complesso quadro organizzativo si inserisce la valutazione dei dirigenti, che in base a quanto statuito dall'art. 107 comma 7 del d.lgs. 267/2000, è regolata dai principi e dalla disciplina contenuta nell'art. 5 commi 1 e 2 del d.lgs. n. 286/1999, la quale assume a riferimento per la valutazione dei dirigenti anche le risultanze del controllo di gestione. Anche l'art. 147 del citato

decreto legislativo tra le tipologie di controlli interni che gli enti locali debbono individuare prevede il controllo di gestione e la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale.

Alla valutazione, in quanto finalizzata a verificare il raggiungimento degli obiettivi e le modalità di svolgimento dell'attività, è legata la corresponsione del trattamento accessorio.

Per quanto attiene alla retribuzione di risultato essa è corrisposta sulla base del raggiungimento degli obiettivi assegnati, tenendo conto del grado di raggiungimento degli stessi, anche in considerazione dei costi sostenuti e del rapporto attività-risorse umane a disposizione.

In proposito, rileva innanzi tutto l'art. 7 comma 5 del d.lgs. n. 165/2001, applicabile anche agli enti locali in virtù del rinvio operato dall'art. 88 del d.lgs. n. 267/2000 alla disciplina di cui al d.lgs. n. 29/1993 (oggi trasfuso nel menzionato d.lgs. n. 165), secondo il quale "le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese."

Rilevano naturalmente le clausole dei c.c.n.l. per l'area dirigenziale del comparto regioni-enti locali. In particolare, l'art. 14 del c.c.n.l. del 23 dicembre 1999 al comma 1 prevede che gli enti definiscano "meccanismi e strumenti di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, in relazione ai programmi e obiettivi da perseguire correlati alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente rese disponibili". Inoltre, l'art. 29 del medesimo contratto, dopo aver rinvio ai singoli enti la definizione dei criteri per la determinazione e per l'erogazione annuale della retribuzione di risultato, precisa che "gli enti devono prevedere che la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 14, comma 1, del d.lgs.n. 29/93, e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione ...".

Appare opportuno segnalare che nella materia di mancato rispetto della normativa relativa alla valutazione dei dirigenti, ai fini della liquidazione della retribuzione di risultato si è espressa la Corte dei conti, con la sentenza n. 3438/2004 che ha riconosciuto la responsabilità di alcuni membri del consiglio di amministrazione di un I.A.C.P. nonché dei componenti del nucleo di valutazione per "avere riconosciuto a tutti i dirigenti il raggiungimento dei risultati della gestione, nonostante l'ammissione esplicita, dell'assenza di qualsiasi programmazione di obiettivi" nonché "per avere liquidato una indennità che non poteva essere attribuita ai dirigenti dell'istituto per palese inesistenza della preventiva definizione delle strategie gestionali".

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 16 del 21 febbraio 2008

A .....

Oggetto: stabilizzazione personale ai sensi del comma 566 della l. 27 dicembre 2006 n. 296 e interpretazione dell'art. 2, comma 375, della l. 24 dicembre 2007, n. 244.

Si fa riferimento alla nota prot. n. 0001952 del 07/02/2008, con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine all'applicazione delle disposizioni di cui all'oggetto concernenti procedure per la stabilizzazione del personale.

Nella nota richiamata l'ente dichiara di aver avviato con provvedimento n. 118 del 6 settembre 2007, la procedura di stabilizzazione ai sensi dell'articolo 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La stessa amministrazione è anche destinataria della procedura di cui all'art. 1, comma 566, della legge 296/2006 che prevede, in sede attuativa, l'emanazione di apposito decreto interministeriale a tutt'oggi non ancora adottato.

L'amministrazione è interessata a sapere se, in mancanza di tale decreto, possa ugualmente procedere all'attuazione delle procedure di stabilizzazione di cui sopra.

Inoltre l'amministrazione chiede chiarimenti in ordine alle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 375, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) laddove, nel comma 566, art. 1, della citata legge 296/2006, l'inciso "purché abbia superato o superi prove selettive di natura concorsuale" è stato sostituito dall'inciso "ed accertati i requisiti specifici professionali e generali di idoneità".

Ciò premesso si rappresenta che le disposizioni di cui ai commi 519 e 566 dell'art. 1 della legge 296/2006 prevedono due fattispecie di procedure di stabilizzazione diverse.

La prima è una disposizione che ha una valenza di carattere generale a cui possono ispirarsi tutte le amministrazioni pubbliche interessate alla stabilizzazione del personale precario.

La seconda, invece, detta una disciplina specifica per gli istituti zooprofilattici sperimentali, con risorse finanziarie dedicate, per dare continuità alle attività di sorveglianza epidemiologica, prevenzione e sperimentazione rinviando ad un apposito programma annuale, adottato dal Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti gli istituti zooprofilattici sperimentali medesimi, che definisca le attività da svolgere nonché i criteri e i parametri di distribuzione agli stessi di quota parte del predetto stanziamento. Al riguardo si ritiene che il decreto interministeriale contenente il predetto programma annuale costituisce un atto propedeutico ai fini dell'avvio della procedura di stabilizzazione di cui al comma 566, a valere sulle risorse finanziarie ivi stanziare, salva la possibilità dell'ente di procedere alla ricognizione del personale in possesso dei requisiti necessari per la stabilizzazione.

In assenza di indicazioni contrarie da parte della Regione e comunque nel rispetto della disciplina e dei vincoli finanziari previsti in materia di assunzioni a tempo indeterminato, le procedure di stabilizzazione possono essere avviate da codesto ente, anche ai sensi dell'articolo 1, comma 519, della legge finanziaria 2007, secondo quanto chiarito dalla direttiva n. 7 del 30 aprile 2007, nei confronti del personale non dirigenziale in possesso dei requisiti previsti.

In ordine alla seconda questione, si rappresenta che, nel rispetto del principio concorsuale di cui all'art. 97 della Costituzione, il richiamato comma 566 della finanziaria 2007, così come modificato dall'articolo 2, comma 375, della legge 244/2007, l'accertamento dei requisiti specifici professionali e generali di idoneità, non possa prescindere dallo svolgimento di procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge laddove il personale sia stato assunto mediante procedure diverse. Si aggiunge, *a fortiori*, che l'art. 90, comma 3, della medesima legge 244/2007 ribadisce, sempre in materia di stabilizzazioni, il principio che "l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione è comunque subordinato all'espletamento di procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge".

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 17 del 25 febbraio 2008

A .....

Oggetto: applicabilità dell'art. 36 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Si fa riferimento alla nota n. 127/D. G. del 24 gennaio 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine all'applicabilità dell'art. 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come modificato dall'art. 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In particolare l'amministrazione chiede di sapere se i contratti a tempo determinato previsti dall'art. 15-*septies* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 risultino esclusi dalla disciplina fissata dal nuovo art. 36.

Al riguardo, com'è noto, l'art. 15-*septies* del richiamato d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 recante il riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421, al comma 1, prevede che i direttori generali possono conferire incarichi per l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico mediante la stipula di contratti a tempo determinato e con rapporto di lavoro esclusivo, entro il limite del due per cento della dotazione organica della dirigenza, a laureati di particolare e comprovata qualificazione professionale che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali apicali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro e che non godano del trattamento di quiescenza. Tali contratti hanno durata non inferiore a due anni e non superiore a cinque anni, con facoltà di rinnovo.

Il comma 2 della medesima disposizione riconosce alle aziende sanitarie e alle aziende ospedaliere la possibilità di stipulare, oltre a quelli previsti dal comma precedente, contratti a tempo determinato, in numero non superiore al cinque per cento della dotazione organica della dirigenza sanitaria, a esclusione della dirigenza medica, nonché della dirigenza professionale, tecnica e amministrativa, per l'attribuzione di incarichi di natura dirigenziale, relativi a profili diversi da quello medico, ed esperti di provata competenza che non godano del trattamento di quiescenza e che siano in possesso del diploma di laurea e di specifici requisiti coerenti con le esigenze che determinano il conferimento dell'incarico.

A seguito delle modifiche intervenute con l'entrata in vigore della nuova legge finanziaria, l'art. 36 prevede un serie di limiti restrittivi all'impiego di forme contrattuali flessibili da parte della pubblica amministrazione.

Tale disposizione detta, in particolare, una nuova disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, con conseguente disapplicazione per le amministrazioni pubbliche, nel regime ordinario, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368. Il contratto a tempo determinato, in particolare, può essere stipulato per periodi non superiori ai tre mesi o per esigenze stagionali, per

evitare che un uso continuato ed improprio dello stesso, anche nel rispetto della disciplina prevista dal d.lgs 368/2001, determini il costituirsi di lavoro precario.

Vi sono, in ogni caso, alcune tipologie di incarichi conferiti a tempo determinato che, ad avviso del legislatore, rimangono esclusi dal nuovo regime descritto dall'art. 36, comma 1. Si tratta di quelli elencati al comma 7 tra cui, per espressa disposizione, rientrano gli incarichi dirigenziali.

Gli incarichi a tempo determinato conferiti ai sensi dell'art. 15-*septies*, commi 1 e 2, del d.lgs. 502 del 1992 si ritiene debbano rientrare tra quelli dirigenziali e, dunque, tra quelli cui il legislatore non ha inteso applicare il nuovo regime normativo.

Si tratta, infatti, di contratti di lavoro che, al pari degli altri contemplati nella deroga, hanno natura speciale e che nascono nei limiti del contingente limitato appositamente assegnato e previsto dal legislatore. Il rapporto ha una natura di per sé limitata nel tempo in forza della scadenza prevista nel contratto che viene fissata in ragione degli obiettivi assegnati al dirigente e, per quanto concerne gli incarichi di cui al comma 1 del medesimo articolo 15-*septies*, in base ai limiti temporali all'uopo normativamente individuati. La specialità dell'incarico e la durata temporanea sono elementi meritevoli che prevalgono sull'elemento contrattuale del termine, escludendo la precarietà del rapporto e possibili aspettative di "stabilizzazione" da parte del personale interessato. Tali le ragioni per cui possono essere esclusi dalla portata applicativa del nuovo art. 36.

Ciò posto, alla luce delle osservazioni formulate, lo scrivente ufficio è del parere che codesta amministrazione possa ritenere i contratti in questione esclusi dal regime normativo introdotto dal nuovo articolo 36 d.lgs. 165/2001.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 18 del 26 febbraio 2008

A .....

Oggetto: stabilizzazione.

Si fa riferimento alle note del 6 febbraio 2008, prive di numero di protocollo, con le quali codesta amministrazione chiede chiarimenti in riferimento a due diverse fattispecie.

Un caso rappresentato riguarda la possibilità di stabilizzare l'unità di personale assunta con contratto a tempo determinato ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. 267 del 2000.

L'altra fattispecie richiama la possibilità di stabilizzare i dipendenti assunti anteriormente alla data del 28 settembre 2007 con contratto a tempo determinato di durata di un anno e se, ai fini del conseguimento del requisito temporale dei tre anni previsto dal legislatore, i relativi contratti a termine possano essere prorogati.

In ordine al primo quesito formulato occorre evidenziare che codesto Comune non può procedere alla stabilizzazione del personale in questione. Come già evidenziato nel parere dello scrivente n. 14 del 2007, infatti, il contratto assegnato *intuitu personae* risulta escluso dal processo di stabilizzazione, essendo legato da un particolare rapporto di tipo fiduciario con l'organo di vertice che ha assegnato l'incarico. Si tratta di un contratto caratterizzato, per sua stessa natura, dalla temporaneità che, essendo destinato ad esaurirsi con la scadenza del mandato politico, certamente non può generare aspettative di assunzione a tempo indeterminato nel personale che ne risulta titolare. Il carattere speciale della disposizione è confermato anche dal fatto che l'art. 36, comma 7, del decreto legislativo 165/2001, nel testo modificato dall'art. 3, comma 79, della legge 244/2007, esclude dal regime restrittivo previsto per i contratti a tempo determinato le fattispecie di cui al citato art. 90 del d.lgs. 267/2000 che, secondo il legislatore, non si configurano come ipotesi che determinano il costituirsi di lavoratori precari per le quali può essere valutata la possibilità di procedere alla stabilizzazione.

Per quanto concerne, la possibilità di stabilizzare il personale assunto con contratto a tempo determinato anteriormente alla data del 28 settembre 2007, occorre innanzitutto rinviare all'art. 3, comma 90, della nuova legge finanziaria il quale prevede che le amministrazioni regionali e locali possono ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, anche il personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio ivi previsti anteriormente alla data del 28 settembre 2007.

Al riguardo, come già chiarito nei pareri resi dallo scrivente nn. 11, 22 e 23 del 2007, è bene sottolineare come la *ratio* delle disposizioni in materia di stabilizzazione induca a ritenere che il requisito temporale dei tre anni di cui all'art. 3, comma 90, della legge n. 244 del 2007 possa essere conseguito in forza di contratti stipulati ovvero prorogati anteriormente alla data del 28 settembre 2007.

La proroga, vale a dire, è funzionale al conseguimento del requisito previsto per la stabilizzazione esclusivamente nel caso in cui sia stata disposta anteriormente alla data del 28 settembre 2007.

Nel caso di specie, in base a quanto precisato nella nota in oggetto, il personale non risulta in possesso del requisito temporale richiesto necessario per la stabilizzazione, proprio in quanto la proroga del contratto, necessaria ai fini del conseguimento della predetta condizione, sarebbe successiva alla data utile individuata dal legislatore.

Ciò posto, alla luce delle osservazioni formulate, lo scrivente ufficio è del parere che codesto Comune non possa procedere alla stabilizzazione delle unità di personale considerato.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 19 del 29 febbraio 2008

A ....

Oggetto: criteri di computo della quota di riserva di cui all'art. 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

Si fa riferimento alla nota n. 1468 del 24 gennaio 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine alla possibilità di non computare i lavoratori socialmente utili, assunti con contratto a tempo determinato, ai fini della determinazione della quota di riserva prevista a favore dei soggetti diversamente abili dalla legge n. 68 del 1999.

Al riguardo è l'art. 4 della legge richiamata che fissa i criteri di computo della quota di riserva, prevedendo che, agli effetti della determinazione del numero di soggetti disabili da assumere, non sono computabili tra i dipendenti i lavoratori occupati ai sensi della medesima legge ovvero con contratto a tempo determinato di durata non superiore a nove mesi, i soci di cooperative di produzione e lavoro, nonché i dirigenti. Per i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato parziale si applicano le norme contenute nell'articolo 18, comma secondo, della legge 20 maggio 1970, n. 300, come sostituito dall'articolo 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108.

Ai fini della risoluzione della problematica evidenziata, tuttavia, occorre richiamare l'art. 20, comma 4, della legge n. 223 del 1991, il quale dispone che i lavoratori assunti con contratto di reinserimento sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative ed istituti. In detta disposizione il legislatore ha espresso il chiaro intento di incentivare l'occupazione dei lavoratori disoccupati e di sviluppare in termini rapidi il ricorso al contratto di reinserimento.

Tale previsione appare derogatoria e speciale rispetto a quanto disposto dall'art. 4 della legge n. 68 del 1999 e, pertanto, non può essere oggetto di applicazione estensiva, dovendosi piuttosto applicare nei limiti specifici individuati dal legislatore.

Al riguardo soccorre l'art. 7, comma 7, del d.lgs n. 81 del 2000, recante "Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144", che prevede che il predetto articolo 20, comma 4, trova applicazione nei casi di assunzione di cui ai commi 1, 2, 3 e 4.

Le assunzioni di cui al comma 3, del citato art. 7, nello specifico, sono quelle a tempo determinato relative ai lavoratori impegnati in progetti socialmente utili che abbiano effettivamente maturato dodici mesi di permanenza in tali attività nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1998 e il 31 dicembre 1999.

Ciò posto, è evidente come, ai fini della determinazione della quota di riserva da destinare ai soggetti disabili, l'amministrazione, dovendo operare nel rispetto di quanto disposto dall'art. 7, comma 7, del richiamato d.lgs. 81/2000, possa non computare i lavoratori socialmente utili assunti con contratto a tempo determinato che rientrino nella categoria di personale definita dal legislatore.

Nell'ipotesi in cui gli LSU assunti dall'amministrazione non appartenessero alla categoria di lavoratori sopra descritta, invece, il Comune dovrà procedere nel rispetto delle regole generali fissate dall'art. 4 della legge n. 68 del 1999.

Restano fermi i principi generali ed i vincoli finanziari in materia di assunzioni a tempo indeterminato e determinato, previsti dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché le disposizioni di cui al successivo comma 558 concernenti la stabilizzazione a tempo indeterminato dei lavoratori socialmente utili.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 20 del 6 marzo 2008

A .....

Oggetto: stabilizzazione del personale da assumere a tempo determinato *ex d.p.c.m.* 16 novembre 2007- Dimissioni del personale a tempo determinato.

Si fa riferimento alla nota n. 1556 del 18 febbraio 2008 con la quale codesto istituto fa presente di aver chiesto al personale in servizio a tempo determinato, destinatario della procedura di stabilizzazione, le dimissioni dal precedente rapporto prima dell'assunzione a tempo indeterminato autorizzata con il *d.p.c.m.* indicato in oggetto.

Tale comportamento è stato oggetto di contestazione da parte di una organizzazione sindacale che ha diffidato l'istituto dall'insistere sulla richiesta di dimissioni al personale prima di sottoscrivere il relativo contratto individuale di lavoro.

Con la citata nota l'istituto rappresenta l'esigenza di chiarire se sia necessario acquisire le preventive dimissioni dal rapporto di lavoro a tempo determinato ovvero la stabilizzazione possa essere considerata una particolare ipotesi di trasformazione del contratto di lavoro che introduce una conversione soltanto oggettiva nel rapporto tra i medesimi soggetti, con la conseguente problematica del riconoscimento dell'anzianità pregressa maturata.

Al fine di affrontare correttamente la problematica è necessario soffermarsi sulle disposizioni speciali dettate dal legislatore in materia di "stabilizzazione", in particolare all'art. 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, precisando che il termine non ha di per sé alcuna valenza giuridica, tanto meno riconducibile al suo significato lessicale.

Nel contesto degli interventi di graduale superamento del fenomeno del precariato nel settore pubblico, il legislatore ha ritenuto di definire, nel rispetto della normativa in materia di organizzazione e dei vincoli finanziari sul regime delle assunzioni, alcuni requisiti volti ad identificare una platea di possibili destinatari di una procedura riservata di reclutamento denominata "stabilizzazione". I requisiti sono quelli oggetto di approfondimento nella nota direttiva di questo dipartimento n. 7/2007. Le disposizioni dettate in materia non prevedono per i destinatari (lavoratori "precari") una trasformazione automatica del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato, quanto piuttosto la loro possibile partecipazione, su domanda, alle procedure riservate di reclutamento eventualmente attivate dalle amministrazioni con gli appositi avvisi pubblici o bandi concorsuali, laddove il personale non fosse stato mai sottoposto a procedure selettive.

La "stabilizzazione" in sostanza si configura come una procedura che deroga ai principi del reclutamento secondo le modalità del concorso pubblico di cui all'art. 97 della Costituzione e all'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Quest'aspetto di deroga non interferisce con la disciplina assunzionale ordinaria sia sotto il profilo del regime vincolistico sia sotto quello degli effetti della costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato che nasce al momento

della sottoscrizione del relativo contratto individuale di lavoro. L'esistenza di un precedente rapporto di lavoro a tempo determinato, nel rispetto dei requisiti temporali previsti, costituisce il presupposto per partecipare alla procedura speciale di reclutamento e non rileva nella fase dell'assunzione a tempo indeterminato.

Basti pensare che la permanenza in servizio non rappresenta una condizione necessaria ai fini della stabilizzazione. Ne deriva che la stessa non può configurarsi come trasformazione del rapporto a tempo determinato considerato sia che la permanenza in servizio del dipendente rappresenta solo una facoltà che l'amministrazione può esercitare nelle more della conclusione della speciale procedura descritta, sia che la stabilizzazione medesima è ammessa anche nei casi in cui il dipendente non sia più in servizio.

Trattandosi di un'assunzione *ex novo*, a tempo indeterminato, non è possibile il riconoscimento dell'anzianità di servizio prestato nell'ambito del rapporto di lavoro a tempo determinato che si svolge senza immissioni nei ruoli dell'amministrazione.

Ciò premesso, al fine di rispondere al quesito posto è anche necessario richiamare l'art. 53 del d.lgs n.165/2001, quale disposizione di carattere generale che vieta il cumulo di impieghi per ciascun dipendente da parte delle amministrazioni pubbliche. In ossequio a detta disposizione le amministrazioni, convocati gli interessati con apposita lettera di assunzione, devono richiedere agli stessi una dichiarazione attestante di non essere dipendenti da altre amministrazioni. L'assenza di tale dichiarazione non consente di procedere all'assunzione stessa ed una dichiarazione mendace, fermo restando i riflessi penali, la renderebbe nulla.

Nel caso di specie, il personale da assumere non potrebbe rilasciare la predetta dichiarazione laddove avesse ancora in piedi un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato. Ne deriva, in conclusione, che le dimissioni da quest'ultimo rapporto risultano necessarie.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio trattamento del personale

Parere n. 21 del 18 marzo 2008

A .....

Oggetto: congedo per assistenza al figlio disabile ai sensi dell'art. 42 comma 5 del decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151 – Riflessi su conteggio ferie e tredicesima mensilità.

In riferimento alla lettera n. 3167/3081 – UD/07 del 5 dicembre 2007 e alle precedenti note, si espongono le seguenti considerazioni.

Il quesito è volto a conoscere se all'indennità spettante al personale che fruisce di congedo ai sensi dell'art. 42 comma 5 del decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151 sia applicabile la medesima disciplina sul trattamento economico dei riposi e permessi riconosciuti per l'assistenza ai figli con handicap grave di cui all'art. 33 comma 3 della legge 5 febbraio 1992 n. 104.

In particolare, il problema concerne gli effetti del congedo ai fini della maturazione delle ferie e della tredicesima mensilità.

L'istituto del congedo per assistenza al figlio disabile è stato previsto dall'art. 4 comma 2 *bis* della legge 8 marzo 2000 n. 53 successivamente integrato dall'art. 80 comma 2 della legge n. 388 del 2000 con l'inserimento nel medesimo articolo del comma 4 *bis*.

Con l'emanazione del decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151, nell'art. 42 (“riposi e permessi per i figli con *handicap grave*”) sono stati raccolti vari istituti diversi tra loro tutti finalizzati alla tutela e al sostegno della maternità e della paternità. La disciplina del congedo in questione è stata inserita nel comma 5 del predetto articolo, che ha previsto il diritto ad un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione e la copertura del periodo di congedo mediante contribuzione figurativa.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 158 del 2007 nell'evidenziare la *ratio legis* dell'istituto in esame lo definisce “congedo straordinario retribuito”, evidenziando che sulla base delle norme sopra citate (la l. n. 53 del 2000, la l. n. 388 del 2000, il d.lgs. n. 151 del 2001) “si è attribuita la possibilità di fruire di un congedo di durata analoga a quello previsto per gravi motivi familiari – assistito dal diritto di percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, nonché coperto da contribuzione figurativa – ai lavoratori dipendenti pubblici e privati i cui figli si trovassero in situazione di disabilità grave.”

Sulla diversa natura di congedo e permesso si rileva quanto espresso nel parere n. 3389 del 2005 dal Consiglio di Stato, secondo il quale “il congedo parentale è costituito dalla cesura totale della prestazione lavorativa per periodi più o meno lunghi, frazionati o continuativi. L'astensione determina uno stato di parziale quiescenza del rapporto, con una sua piena reviviscenza una volta spirato il termine del congedo. I permessi sono assenze temporalmente assai limitate e brevi. Esse si collocano nell'ambito di una sostanziale continuità”.

Ciò posto, ad avviso dello scrivente, al trattamento economico relativo al congedo in oggetto si applica quanto previsto dall'art. 34 comma 5 decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151, espressamente richiamato dall'art. 43 del medesimo decreto.

Pertanto i periodo di congedo sono computati nell'anzianità di servizio, esclusi gli effetti relativi alle ferie e alla tredicesima mensilità.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 22 del 18 marzo 2008

A .....

Oggetto: regime assunzionale per gli enti commissariati ex artt. 141 e 143 del d.lgs. 267/2000.

Si fa riferimento alla nota n. 1433 del 1 febbraio 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine al regime assunzionale applicabile agli enti soggetti a commissariamento ex art. 143 del d.lgs 267/2000.

In particolare, nella richiesta di parere il Comune, che ha una popolazione di circa 11.000 abitanti e che dovrebbe essere, pertanto, sottoposto al patto di stabilità interno, evidenzia che poiché è stato commissariato, ai sensi dell'art. 143 del TUEL, dal 13 novembre 2001 al 15 giugno 2004, rientra nella disciplina speciale dettata dall'art. 1, comma 386, della legge 24 dicembre 2007. n. 244 (legge finanziaria 2008) che prevede che "E' prorogata per l'anno 2008 l'esclusione dal rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, già prevista per gli anni 2006 e 2007 dall'articolo 1, comma 689, della legge 27 dicembre 2006. n. 296, per gli enti locali per i quali negli anni 2004 e 2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare è stato commissariato ai sensi degli articoli 141 e 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

La disposizione citata aggiunge che "Relativamente alle spese per il personale. si applicano a questi enti le disposizioni previste per gli enti inclusi negli obiettivi del patto di stabilità interno."

Quest'ultimo periodo della norma determina un rinvio alla disciplina di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. come integrato dall'art. 3, comma 120, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Senonché il testo originario del citato comma 557 impone vincoli di spesa sul personale che risultano derogabili, alla luce delle integrazioni introdotte dalla legge finanziaria 2008, al ricorrere di determinate condizioni tra cui sono comprese quelle relative al rispetto del patto di stabilità interno per il triennio precedente, nonché per l'anno in corso.

Alla luce di ciò un'interpretazione letterale delle disposizioni richiamate potrebbe determinare una contraddizione tra la prima parte dell'art. 1, comma 368, della legge 244/2007 che esclude i comuni commissariati dal rispetto del patto di stabilità interno e la seconda parte dello stesso comma che, nel rinviare al nuovo testo dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, sembra riproporre, anche se solo per il caso in cui il comune voglia avvalersi delle disposizioni derogatorie, il vincolo del rispetto del medesimo patto di stabilità.

Tenuto conto di quanto rappresentato, il Comune chiede un parere allo scrivente in merito all'orientamento da seguire circa l'applicabilità del richiamato comma 557.

E' innanzitutto opportuno evidenziare due aspetti significativi sottesi alle due norme richiamate.

Un primo aspetto si rileva dell'art. 1, comma 368, della legge 244/2007, che nell'escludere i comuni commissariati dal rispetto delle regole del patto di stabilità interno, rimarca l'esigenza di una gestione rigorosa delle spese per il personale rinviando all'applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006. Nella sostanza, l'attenzione volta ai predetti comuni di rientrare gradualmente nelle logiche vincolistiche di bilancio dettate dal patto di stabilità interno, incontra un limite nella necessità di garantire che sul fronte spese del personale sia seguito un indirizzo univoco di contenimento delle stesse, secondo quanto indicato dal nuovo testo del comma 557 che prevede l'obbligo di ridurre le spese per il personale, riferite all'anno precedente, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche ed amministrative.

Un secondo aspetto che merita di essere rappresentato scaturisce dalla possibilità di deroga introdotta dall'art. 3, comma 120, della legge 244/2007 che integra il citato comma 557 aprendo per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, in via eccezionale, un margine sul fronte delle politiche occupazionali, consentendo di superare il tetto di spesa del personale, relativo all'anno precedente, purché ricorrano determinate condizioni espressamente indicate. Poiché da questa integrazione scaturiscono i dubbi interpretativi sull'art. 1, comma 386, della legge 244/2007, è opportuno farne un approfondimento richiamando le condizioni previste dal legislatore per poter applicare la deroga che sono:

1. è ammessa soltanto ai sensi dell'art. 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448;
2. restando fermi i vincoli fissati dal patto per l'esercizio in corso, quindi per il 2008;
3. l'ente deve aver rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio, quindi negli anni 2005, 2006 e 2007;
4. il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non deve essere superiore al parametro obiettivo valido al fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
5. il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non deve essere superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.

Come emerge dall'elencazione sopra riportata, il legislatore si è cautelato nell'aprire il margine sulle politiche occupazionali, attraverso l'indicazione di vincoli normativi rigidi che garantiscono comunque la solidità della gestione finanziaria complessivamente considerata. Poiché ci troviamo di fronte ad una integrazione della norma di cui al comma 557 e non ad una sua abrogazione, è chiaro che la deroga allo stesso, come si evince anche dalla natura stessa della disposizione, è applicabile soltanto per motivi eccezionali e purché ricorrano sufficienti rassicurazioni anche sull'apporto che ciascun ente è tenuto a dare per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Circa l'eccezionalità della deroga essa è rafforzata dal richiamo alla disposizione dell'art. 19, comma 8, della legge 448/2001 che obbliga l'ente a circostanziare in maniera dettagliata le cause che ne stanno alla base. In armonia, infatti, con la *ratio* del comma 557, l'art. 19; comma 8, ribadisce l'esigenza di improntare le scelte di politica del personale e quelle occupazionali, espresse nei documenti di programmazione triennale dei fabbisogni, ai principi di riduzione complessiva della spesa.

Eventuali deroghe ai principi sopra richiamati, che rappresentano i canoni di riferimento imprescindibili nella gestione delle risorse, sono ammissibili solo se analiticamente motivate.

Rilevano due elementi significativi: la necessità di una motivazione a sostegno di ogni atto finalizzato all'assunzione in deroga ed il fatto che le ragioni ad essa sottese siano espresse in modo analitico e puntuale al fine di consentire all'organo di controllo interno la verifica del rispetto dei principi di razionalizzazione delle spese.

In generale, si ritiene che le motivazioni debbano essere connesse con indifferibili esigenze di amministrazione che abbiano carattere di particolare rilevanza debitamente relazionate, nonché,

eventualmente, con l'implementazione dei servizi offerti, anch'essi opportunamente identificati ed espressi.

Dal quadro fin qui delineato emerge che la regola generale, applicabile a tutti gli enti compresi quelli già commissariati, è quella di un regime assunzionale ristretto improntato ai rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, come disciplinato dal comma 557, derogabile solo ove ne ricorrano i presupposti e col rispetto di tutte le condizioni sopra esposte.

Altri vincoli significativi imposti dal legislatore sono quelli indicati dai punti 2, 3 e 4, che sono tra quelli posti maggiormente a garanzia della solidità finanziaria dell'ente e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Proprio per tali punti 2 e 3 si pone il problema dell'applicabilità della disposizione agli enti commissariati. In particolare:

- a) per l'anno 2008 (punto 1) gli enti commissariati sono esclusi dal rispetto del patto di stabilità, ai sensi dell'art. 1, comma 368, della legge finanziaria 2008;
- b) per il triennio precedente (punto 2) sono esclusi dal vincolo, per quanto riguarda gli anni 2006 e 2007, dall'articolo 1, comma 689, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e, per l'anno 2005, dall'interpretazione fornita con la risoluzione n. 7-00741 (Peretti ed altri) approvata dalla V commissione bilancio della Camera il 24 gennaio 2006. come confermato anche dalla circolare del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato n. 8/2006.

Al riguardo è il caso di evidenziare che il rinvio operato dall'art. 1, comma 386, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 alle disposizioni previste per le spese per il personale per gli enti inclusi negli obiettivi del patto di stabilità interno non è parziale, ovvero riferito sola al norma di carattere generale del più volte richiamato comma 557, ma è all'intera disciplina.

Ne deriva, in virtù dei canoni di non contraddittorietà, di coerenza e di razionalità che sono alla base dell'interpretazione delle leggi, che agli enti commissariati si possa applicare il testo del nuovo comma 557, come modificato dalla legge finanziaria 2008, tenendo conto che il rispetto dei vincoli posti per quanto riguarda il patto di stabilità interno relativo al triennio precedente si considera *tamquam non esset*, come specificato nella precedente lettera b), mentre per l'anno 2008 gli organi competenti, pur in assenza di un obbligo al rispetto del patto, dovranno adottare soluzioni finanziarie oculate, che si avvicinino il più possibile ai vincoli posti dal patto medesimo, per rispondere in maniera adeguata alla *ratio* della norma che subordina la deroga ad uno spirito di coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

Rimane fermo, invece, l'obbligo per il Comune di rispettare il vincolo finanziario di cui al punto 4 relativo al volume complessivo della spesa per il personale in servizio che non deve essere superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario.

Analogo discorso vale circa il punto 5, secondo cui il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non deve essere superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto a garanzia di un regime comunque controllato dell'occupazione nel settore pubblico.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio trattamento del personale

Parere n. 23 del 25 marzo 2008

A .....

Oggetto: interpretazione art. 3, comma 59, legge 24.12.2008 (legge finanziaria 2008) – Contratti di assicurazione per copertura rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali.

Con riferimento al quesito in oggetto, posto da codesta amministrazione con lettera prot. 1371/08, si osserva che la legge finanziaria ha previsto la nullità dei contratti di assicurazione con i quali l'ente pubblico assicura i propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile (art. 3, comma 59); ha stabilito, altresì, che l'efficacia degli eventuali contratti in essere al momento dell'entrata in vigore della legge cessa alla data del 30 giugno 2008.

Al riguardo, ad avviso dello scrivente, il disposto normativo si riferisce esplicitamente ad assicurazioni di rischi derivanti dall'espletamento di compiti istituzionali "connessi con la carica" e riguarda, quindi, direttamente soggetti che svolgono attività istituzionale in qualità di organo.

Si ritiene utile, tuttavia, rappresentare l'orientamento che la Corte dei conti ha reiteratamente espresso circa l'illegittimità della copertura assicurativa dei rischi connessi a forme di responsabilità amministrativa, evidenziando come essa tenda a vanificare i principi di buon andamento ai quali deve ispirarsi l'azione degli amministratori pubblici. In tal senso, anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale, la Corte dei conti ha affermato "la sua contrarietà ai fondamentali principi di cui agli artt. 3, 28, 97 della Costituzione, tenendosi anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità (quella amministrativo-contabile) in relazione alla sua funzione di deterrenza che ne costituisce contenuto essenziale affianco a quello risarcitorio: non è chi non veda come una tale funzione non possa e non debba essere eliminata od affievolita, per di più utilizzando risorse pubbliche la cui destinazione a tale scopo va ritenuta illecita e produttiva di danno per l'erario dal momento che si realizza una traslazione del rischio dal soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'ente divenutone creditore." (Corte dei conti, sez Lombardia, 9.05.2002 n. 942).

Sulla scorta di tali principi, la Corte ha poi ribadito che concretizza "una ipotesi di danno erariale il costo sopportato per la stipula di un contratto di assicurazione comprendente i rischi di responsabilità amministrativa." (Corte dei conti, sez. Marche 18.08.2005 n. 584) ed ancora sul punto "la stipula di polizza assicurativa destinata alla copertura (...) di responsabilità amministrativa non è legittima con conseguenza di danno erariale". (Corte dei conti, sez. Sicilia, 25.10.2006 n. 3054).

Quindi, a prescindere dal portato della disposizione, che riguarda direttamente l'attività degli organi e che prevede una specifica sanzione di nullità per i contratti contrastanti con la legge, le amministrazioni debbono tener conto del riportato consolidato orientamento della Corte dei conti.

Appare utile evidenziare che anche da ultimo la Corte dei conti, nel dichiarare inammissibile la richiesta di parere inoltrata da un ente locale proprio sul comma 59, art. 3, legge 244/2007, ha ricordato che “le sezioni regionali della Corte si sono più volte pronunciate, affermando l’illegittimità della stipula di polizze assicurative destinate alla copertura dei danni erariali che amministratori e dipendenti potrebbero essere chiamati a risarcire, in conseguenza della loro responsabilità amministrativa o contabile, nei confronti dell’ente stesso o di altri enti pubblici.” (Corte dei conti, sez. Piemonte, parere n. 2/parr/2008).

Da ultimo si segnala che il contratto collettivo di lavoro relativo al personale dell’area VII per il quadriennio normativo 2002/2005 disciplina all’art. 54 la responsabilità civile ed il patrocinio legale, prevedendo, per tutti i dirigenti, ove non sia operante, un’assicurazione contro i rischi professionali, esclusi i rischi correlati alla responsabilità amministrativa, come prescritto dall’art. 3, comma 59, della legge 244 del 24 dicembre 2007, che copra anche le spese legali dei processi in cui il dirigente è coinvolto per causa di servizio, escluse le ipotesi di dolo e colpa grave.

Il direttore dell’ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Segreteria tecnica del direttore

Parere n. 24 del 31 marzo 2008

A .....

Oggetto: il responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

Con riferimento al quesito posto con la nota n. 22642 del 12 marzo 2008 si rappresenta che, come già indicato nella circolare n. 2/2008 del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, l'articolo 7, comma 6 e seguenti del decreto legislativo n. 165 del 2001, come integrato dall'articolo 3, comma 76, della legge n. 244 del 2007, costituisce la disciplina generale in tema di ricorso alle collaborazioni esterne e, conseguentemente, rimangono vigenti tutte quelle previsioni normative che, per specifiche attività, determinano i requisiti dei collaboratori o anche le procedure per l'affidamento dell'incarico.

Per quanto concerne la figura del responsabile del servizio di prevenzione e protezione si osserva che il decreto legislativo n. 626 del 1994 ha previsto che il datore di lavoro può avvalersi di persone estranee alla propria organizzazione che possiedano le conoscenze professionali necessarie per integrare l'azione di prevenzione e protezione. Inoltre ha previsto, all'articolo 8-*bis*, in maniera puntuale e dettagliata tutti i requisiti e i titoli di studio e di formazione professionale che debbono essere posseduti dai responsabili, stabilendo al comma 6 di tale articolo che il possesso di alcune lauree esonera tale personale dalla frequenza dei corsi di formazione.

Ciò considerato, ad avviso dello scrivente ufficio per quanto concerne la figura del responsabile del servizio di prevenzione e protezione rimane vigente la specifica disciplina richiamata.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEIMINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 25 del 3 aprile 2008

A .....

Oggetto: stabilizzazione.

Si fa riferimento alla nota n. 24210, del 13 marzo 2008, con la quale codesto ente sottopone all'attenzione dello scrivente un quesito in merito alla normativa in materia di stabilizzazione.

Al fine di dirimere la questione sollevata, si ritiene opportuno fornire sull'argomento un quadro giuridico completo.

Come è stato più volte ribadito, da ultimo con il parere dello scrivente n. 20/2008, il termine stabilizzazione non ha una valenza giuridica in quanto, volendone cogliere l'aspetto lessicale, essa risulta incompatibile con le disposizioni previste in materia di costituzione di rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Basta richiamare, al riguardo, l'art. 36, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che, anche nel testo novellato, conferma il principio secondo cui "In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni".

Tenuto conto di ciò gli interventi dettati dal legislatore per il graduale superamento del fenomeno del precariato nel settore pubblico, comunemente definiti "norme sulla stabilizzazione", non vanno in nessun caso intesi come disposizioni volte alla "trasformazione" a tempo indeterminato del rapporto di lavoro a tempo determinato. Nel settore pubblico, infatti, quest'ultimo rapporto è sempre destinato a concludersi allo spirare del termine o al verificarsi di una causa di estinzione anticipata del rapporto medesimo.

Considerato che la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche passa necessariamente attraverso un procedura concorsuale pubblica, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 35 del decreto legislativo 165/2001, l'elemento distintivo delle "norme sulla stabilizzazione" è dato dal fatto che le stesse si pongono in deroga rispetto alla predetta normativa. La relativa disciplina, infatti, fermo restando la necessità della procedura concorsuale, come ribadito anche dall'art. 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, consente di avviare un sistema di reclutamento speciale, per assunzioni a tempo indeterminato, destinato ad una platea riservata di persone, non individuata in ragione di requisiti fondati su criteri generali ed indifferenziati, ma in virtù del fatto che queste persone hanno avuto un precedente rapporto di lavoro svolto con l'amministrazione pubblica, per un periodo temporale definito, nel presupposto di dare valore all'esperienza maturata. La partecipazione al reclutamento speciale è, tra l'altro, subordinata alla presentazione di apposita domanda da parte degli interessati (direttiva dello scrivente dipartimento n. 7/2007).

A conclusione della suddetta procedura speciale, che può avere come destinatari anche coloro che non sono più in servizio purché in possesso dei requisiti previsti, le amministrazioni, alla stregua di quanto avviene con le altre forme di reclutamento, procedono, nel rispetto del regime assunzionale vigente, all'assunzione a tempo indeterminato degli interessati costituendo a tutti gli effetti nuovi rapporti di lavoro.

L'elemento che è opportuno sottolineare è che la durata del precedente contratto a tempo determinato è da considerare utile solo come requisito di accesso alla procedura speciale e riservata della "stabilizzazione".

L'assunzione a tempo indeterminato, quale momento conclusivo della predetta procedura, avviene, come per tutte le nuove assunzioni, nella qualifica indicata dal bando e nella fascia retributiva iniziale secondo le disposizioni del CCNL di comparto, ed è priva di continuità rispetto al precedente rapporto con la conseguenza che il periodo non di ruolo non è utile neppure ai fini dell'anzianità di servizio.

L'autonomia del nuovo rapporto determina la necessità dello svolgimento del periodo di prova ed esclude che possa verificarsi la fattispecie della "*reformatio in peius*" del trattamento retributivo del neo assunto, rinvenibile solo nei casi di passaggi di carriera presso la stessa o altra amministrazione, come rilevato anche dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato nella nota del 21 marzo 2008, n. 39430.

La possibilità di proroga del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, prevista nelle more della stabilizzazione, ribadita dall'art. 3, comma 92, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, consente, quale norma speciale, di derogare anche al novellato art. 36 del d.lgs 165/2001, per permettere alle amministrazioni di continuare ad avvalersi del personale che si vuole stabilizzare, senza nulla aggiungere a quanto sopra rappresentato.

E' necessario richiamare, altresì, l'art. 53 del d.lgs n. 165/2001, quale disposizione di carattere generale che vieta il cumulo di impieghi per ciascun dipendente da parte delle amministrazioni pubbliche. In ossequio a detta disposizione le amministrazioni, all'atto dell'assunzione a tempo indeterminato, devono accertarsi che gli impiegati non abbiano in essere un altro rapporto di lavoro dipendente con le amministrazioni medesime. L'assenza di tale dichiarazione non consente di procedere all'assunzione stessa ed una dichiarazione mendace, fermo restando i riflessi penali, la renderebbe nulla.

L'assunzione a tempo indeterminato, in esito alle procedure di stabilizzazione, presuppone quindi l'estinzione dell'eventuale precedente rapporto a termine esistente con altra o con la medesima amministrazione mediante dimissioni o risoluzione consensuale. In quest'ultimo caso nessuna delle due parti è tenuta a prestare o liquidare il preavviso.

La risoluzione del predetto rapporto di lavoro determina la necessità di definire tutte le situazioni pendenti. Ne deriva, a titolo di esempio, che le ferie non godute devono essere retribuite e che deve, altresì, procedersi alla liquidazione del trattamento di fine rapporto.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

## DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 26 del 4 aprile 2008

A .....

Oggetto: norme in materia di pubblico impiego; stabilizzazione personale precario; legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244.

Con nota del 4 febbraio 2008, n. 5503, codesto ateneo pone allo scrivente diversi quesiti circa l'interpretazione di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). In particolare i quesiti vertono su:

1) Art. 3, comma 94, lett. b), della legge 244/2007: a. tipologie di lavoro autonomo; b. percorso di stabilizzazione; c. proroga dei co.co.co..

a. Tipologie di lavoro autonomo. La disposizione citata rientra tra gli interventi previsti dal legislatore per il superamento del fenomeno del lavoro precario nelle amministrazioni pubbliche, fenomeno scaturito da un abusato ricorso al lavoro flessibile che, anziché rispondere ad esigenze temporanee e limitate, è stato utilizzato per assolvere a compiti connessi con il fabbisogno ordinario, in ragione del reiterato blocco o regime restrittivo delle assunzioni a tempo indeterminato previsto dalle leggi finanziarie degli ultimi anni.

Anche il percorso di stabilizzazione del personale utilizzato da una stessa amministrazione con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per il periodo temporale indicato, è volto a sanare l'utilizzo improprio della predetta tipologia di contratto che, con una forte accentuazione degli aspetti della parasubordinazione, è servito per fare fronte alle necessità connesse con lo svolgimento di attività ordinarie.

Richiamare le cause e le finalità insite nelle disposizioni speciali in materia di stabilizzazione è di fondamentale importanza per definire l'ambito di intervento delle stesse e per orientare le scelte delle amministrazioni che dovranno valutare concretamente, non solo il ricorrere dei requisiti soggettivi previsti dal legislatore, ma anche l'utilizzo effettivo che hanno fatto del personale interessato in relazione al loro fabbisogno permanente, al fine di avviare percorsi di stabilizzazione coerenti con le loro esigenze funzionali ed organizzative.

Le precisazioni di cui sopra escludono che nella disposizione in argomento possano prendersi in considerazione altre tipologie di lavoro autonomo o incarichi di prestazioni professionali. Le fattispecie da tenere in considerazione sono quei contratti di co.co.co. fortemente caratterizzati dagli elementi della continuità della prestazione e da un coordinamento significativo delle attività affidate, in coerenza anche con la necessità di dare valore sostanziale ed effettivo al calcolo della durata temporale di tre anni dell'attività lavorativa.

b. Percorso di stabilizzazione. Per quanto concerne il percorso di stabilizzazione esso deve avvenire necessariamente previo svolgimento di procedura concorsuale, come ribadito anche dall'art. 3, comma 90, della legge 244/2007. Deve trattarsi di una procedura concorsuale vera e propria non essendo a questa assimilabile la procedura comparativa di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La strada da privilegiare, ad avviso dello scrivente, è quella indicata dall'art. 3, comma 106, della legge 244/2007, che consente la partecipazione di coloro che sono in possesso dei requisiti ad un concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato, valutando, in termini di punteggio, il servizio prestato.

Nella disposizione richiamata, ma anche nel contesto generale della legge finanziaria del 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296), emerge chiaramente il diverso livello di apprezzamento che il legislatore ha prestato alle collaborazioni coordinate e continuative (art. 1, commi 529 e 560) rispetto al tempo determinato, riconoscendo a quest'ultimo norme di particolare favore (art. 1, commi 519 e 558).

Alla disciplina di cui all'art. 3, comma 94, lett. b), della legge 244/2007, pertanto, non può essere attribuito il significato di un'equiparazione dell'attività lavorativa di tre anni di co.co.co. a quella di tre anni di tempo determinato, in quanto ciò non sarebbe coerente con l'assetto normativo richiamato. Ne deriva che la norma non può essere interpretata nel senso di consentire ai possessori dei requisiti di partecipare ad una procedura riservata per l'assunzione a tempo indeterminato secondo le modalità previste dai commi 519 e 558, dell'art. 1, della legge 296/2006. L'inciso "fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296", contenuto nel comma 94, lett. b), configura perciò un percorso per gli interessati che passa dalla partecipazione con riserva a concorsi a tempo determinato, secondo le modalità prescritte nei commi richiamati, ad un'assunzione a tempo determinato dalla quale far decorrere il triennio utile per maturare i requisiti per procedere alla definitiva stabilizzazione. La riconduzione delle co.co.co al tempo determinato consente la necessaria omogeneizzazione della platea degli stabilizzandi che rappresenta un presupposto essenziale ai fini della predisposizione del piano di progressiva stabilizzazione che tenga correttamente conto dei differenti tempi di maturazione dei requisiti di tre anni di tempo determinato, per programmare, con le risorse finanziarie disponibili, le conseguenti assunzioni a tempo indeterminato.

c. Proroga dei co.co.co.. Riguardo alla possibilità di proroga del contratto di co.co.co., anche nelle more della conclusione del percorso di stabilizzazione, è il caso di precisare che, secondo quanto previsto dall'art. 7, commi 6 e seguenti, del d.lgs 165/2001, la prestazione oggetto del contratto è strettamente correlata agli obiettivi ed ai progetti specifici determinati in sede di conferimento dell'incarico. Ne deriva che la durata del contratto diventa un elemento strettamente dipendente dall'incarico affidato e non si concilia con l'istituto della proroga, salva la necessità di proseguire il contratto per il completamento dell'incarico medesimo o per la realizzazione del progetto assegnati.

Non è contemplata la possibilità di proroga dei co.co.co. neppure in relazione al percorso di stabilizzazione.

In virtù del disposto di cui all'art. 3, comma 95, della legge 244/2007, sono invece prorogabili, per le finalità indicate dal comma 94, nel rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio previsti dalla legislazione vigente, i rapporti di lavoro a tempo determinato sorti sulla base delle procedure selettive previste dall'articolo 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche in deroga a quanto previsto dal novellato art. 36 del d.lgs 165/2001.

## 2) Contratti di collaborazione coordinata e continuativa finalizzati all'espletamento di attività ordinarie e allo svolgimento di attività di ricerca.

L'ateneo evidenzia la diversa rilevanza delle attività poste in essere in occasione della stipula di contratti di co.co.co., distinguendo tra quelle per lo svolgimento di attività ordinarie a valere sul fondo di finanziamento ordinario, nei limiti indicati dall'art. 1, comma 187, della legge 266/2005, come modificato da ultimo dall'art. 3, comma 80, della legge 244/2007, e quelli concernenti attività di ricerca, finanziati con risorse non a carico del FFO (art. 1, comma 188, della legge 266/2005).

Al riguardo si ritiene necessario richiamare il novellato art. 36, comma 11, del d.lgs. 165/2001 che prevede la possibilità di derogare alle misure restrittive dettate per il contratto di lavoro subordinato (durata di tre mesi o esigenze stagionali) in ragione della provenienza o incidenza del finanziamento. Per le università la deroga ai predetti vincoli è prevista qualora si tratti di finanziamenti:

- provenienti da fondi dell'Unione europea o dal fondo per le aree sottoutilizzate finalizzati allo svolgimento di programmi o attività connessi con i finanziamenti medesimi;
- che non siano a carico del fondo di finanziamento ordinario delle università per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica.

La disposizione ha carattere ordinamentale ed individua ipotesi in cui l'utilizzo di lavoro flessibile corrisponde ad una necessità oggettiva legata alla temporaneità sia del finanziamento, sia dei progetti o dell'intervento programmato, temporaneità che esclude la possibilità di ricorrere a rapporti di lavoro a tempo indeterminato. La fattispecie è fatta salva dal legislatore in quanto, non rispondendo ad esigenze rientranti nel fabbisogno ordinario dell'università, si presta ad un utilizzo corretto del rapporto di lavoro a tempo determinato, senza determinare forme di precariato o aspettative di assunzioni a tempo indeterminato.

Analogamente per le collaborazioni coordinate e continuative, come risulta, dalle disposizioni sopra richiamate (art. 1, commi 187 e 188, della legge 266/2005) i contratti finanziati con le risorse del FFO sono riferibili ad attività costanti dell'università, mentre quelli finanziati con le risorse terze riguardano compiti di carattere temporaneo destinati ad esaurirsi o ad essere soppiantati da attività nuove ed innovative.

Quest'aspetto è sufficiente per escludere nel secondo caso il costituirsi di lavoro precario a fronte anche di una consapevolezza da parte del lavoratore della conclusione del contratto una volta ultimata la ricerca o l'attività finanziata (in tal senso anche la direttiva n. 7/2007 dello scrivente dipartimento secondo cui il formarsi di precariato scaturisce dall'utilizzo del lavoro flessibile per il fabbisogno ordinario).

L'inapplicabilità delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 94, lett. b), alle forme di collaborazione coordinata e continuativa connesse con la ricerca, a prescindere se finanziate ai sensi dell'art. 1, comma 188, della legge 266/2001, vige anche in relazione ad un'ulteriore e specifica esclusione dalla stabilizzazione del personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università, come previsto nello stesso comma 94, lett. b) ultima parte.

3) Programmazione triennale dei fabbisogni.

Tenuto conto che la maturazione dei requisiti temporali previsti per la stabilizzazione può avvenire anche oltre il triennio 2008-2010, i piani di progressiva stabilizzazione possono programmare percorsi assunzionali per l'arco temporale necessario.

4) Amministrazioni destinatarie dei commi 92 e 95, art. 3, legge 244/2007.

Si ritiene che il rinvio alle amministrazioni citate al comma 90 dello stesso articolo 3, di cui ai commi 92 e 95, non vada interpretato in senso letterale. Occorre tenere conto, infatti, che il disposto di cui al comma 94 contempla anche le università con un rinvio al precedente comma 90.

Ne deriva che ragionevolmente anche le università possano avvalersi, nel rispetto di vincoli finanziari previsti, delle proroghe di cui ai commi 92 e 95 in argomento.

Si rimane in attesa di conoscere anche l'avviso del Ministero dell'economia e finanze sulle tematiche esposte.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 27 del 4 aprile 2008

A .....

Oggetto: art. 3, commi 76, 79 e 94 legge finanziaria 2008; art. 1, comma 188, legge finanziaria 2006.

Con nota del 24 gennaio 2008, n. 7552, codesto ateneo pone allo scrivente diversi quesiti circa l'interpretazione di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). In particolare i quesiti vertono su:

1) Individuazione delle forme contrattuali di lavoro flessibile di cui all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dall'art. 1, comma 79, legge 244/2007.

Il primo quesito è volto a definire la portata applicativa dell'art. 36 richiamato rispetto alle tipologie di lavoro flessibile ed in particolare a chiarire se tra queste sono comprese tanto quelle di tipo subordinato quanto quelle di lavoro autonomo.

A tal proposito è opportuno evidenziare che il lavoro autonomo è esaustivamente disciplinato dall'art. 7, commi 6 e seguenti, del d.lgs 165/2001. Per tale rapporto la durata del contratto è connessa con l'oggetto della prestazione che pur dovendo essere caratterizzata dalla temporaneità non può essere fissata preventivamente dal legislatore neppure in termini di limite massimo. La prestazione è strettamente correlata agli obiettivi ed ai progetti specifici determinati in sede di conferimento dell'incarico. Ne deriva che la durata del contratto diventa un elemento strettamente dipendente dal suo oggetto e, quindi, dall'incarico medesimo.

L'art. 36 di cui si sta trattando, invece, disciplina il contratto di lavoro subordinato a termine che ha ad oggetto lo svolgimento di una prestazione lavorativa la cui durata, prescindendo dal risultato da conseguire, può anche essere fissata come vincolo esterno da parte del legislatore. La sua collocazione sistematica tra le disposizioni che trattano del fabbisogno e delle assunzioni individua, tra l'altro, quale unica sfera di applicabilità il lavoro subordinato, non essendoci assunzione a fronte della stipula di un rapporto di lavoro di tipo autonomo.

Alla luce di quanto rappresentato le limitazioni temporali dei tre mesi o quelle inerenti alle esigenze stagionali non si applicano al lavoro autonomo, sia che si svolga come lavoro occasionale, sia che si svolga nella forma della collaborazione coordinata e continuativa.

Per una trattazione più analitica della materia si rinvia alla circolare del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione del 19 marzo 2008, n. 3 recante "Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni in attuazione delle modifiche apportate all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dall'articolo 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)".

2) Rapporti tra il nuovo testo dell'art. 36, comma 11, del d.lgs 165/2001 e l'art. 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

In merito ai rapporti tra le disposizioni sopra richiamate è opportuno specificare quanto segue.

L'art. 36, comma 11, prevede la possibilità di derogare alle misure restrittive dettate per il contratto di lavoro subordinato, durata di tre mesi o esigenze stagionali, in ragione della provenienza o incidenza del finanziamento.

Per le università la deroga ai predetti vincoli è prevista qualora si tratti di finanziamenti:

provenienti da fondi dell'Unione europea o dal fondo per le aree sottoutilizzate finalizzati allo svolgimento di programmi o attività connessi con i finanziamenti medesimi (la previsione si riferisce alla generalità delle amministrazioni pubbliche);

che non siano a carico del fondo di finanziamento ordinario delle università per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica.

La disposizione ha carattere ordinamentale ed individua ipotesi in cui l'utilizzo di lavoro flessibile corrisponde ad una necessità oggettiva legata alla temporaneità sia del finanziamento, sia dei progetti o dell'intervento programmato, temporaneità che esclude la possibilità di ricorrere a rapporti di lavoro a tempo indeterminato. La fattispecie, rispondendo ad esigenze non rientranti nel fabbisogno ordinario dell'università, si presta ad un utilizzo corretto del rapporto di lavoro a tempo determinato, senza determinare forme di precariato o aspettative di assunzioni a tempo indeterminato.

In materia di utilizzo di tipologie di lavoro flessibile, le università soggiacciono, insieme ad altre amministrazioni, anche ad altri vincoli restrittivi di tipo finanziario che, nel controllare la relativa spesa, realizzano altresì un risultato di contenimento del ricorso ad esse. Si fa riferimento all'art. 1, comma 187, della legge 266/2005 che prevede la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 35 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003, alla luce del disposto di cui all'art. 3, comma 80, della legge 244/2007.

Sono fatte comunque salve le assunzioni a tempo determinato e la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa laddove i finanziamenti non incidono sul Fondo di finanziamento ordinario. (art. 1, comma 188, della legge 266/2005). La disposizione di carattere finanziario ha una portata più ampia di quella ordinamentale. Intanto perché contempla più tipologie di rapporto di lavoro e l'art. 36, comma 11, disciplina solo le deroghe per il lavoro a tempo determinato, ed inoltre perché considera tra i vincoli di destinazione dei finanziamenti, non solo l'attuazione di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica come fa anche il citato comma 11, art. 36, ma anche i progetti finalizzati al miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti. Ne deriva, in sostanza, che il più volte richiamato art. 36, comma 11, non produce effetti derogatori sui vincoli temporali del tempo determinato quando i finanziamenti, pur non incidendo sul Fondo di finanziamento ordinario, siano utilizzati per progetti di miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti.

Per quanto riguarda la Scuola interuniversitaria siciliana di specializzazione per l'insegnamento secondario, sorta mediante convenzione tra università, la stessa potrà avvalersi delle deroghe previste dal comma 11, art. 36, d.lgs 165/2001, per le finalità ivi indicate, nella misura in cui i contratti a tempo determinato sono finanziati con risorse rese disponibili dalle università partecipanti che non incidono sul FFO di ciascuna di esse.

3) Stabilizzazione del personale utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa ai sensi dell'art. 3, comma 94, lett. b), della legge 244/2007.

Un primo aspetto che l'ateneo chiede di mettere in chiaro riguarda l'applicabilità della disposizione in argomento ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa finanziati con risorse non a carico del FFO.

Come già accennato nel punto 2) per i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato il legislatore ha escluso il regime restrittivo quando sono sottoscritti per finalità inerenti alla ricerca ed all'innovazione tecnologica e siano finanziati fuori dal FFO. Si tratta di contratti a tempo determinato la cui natura temporanea è strettamente connessa con le finalità proprie. Ciò esclude, ad avviso del legislatore, la configurabilità di ipotesi di precariato che possono sorgere soltanto se le prestazioni sono riferibili ad un fabbisogno ordinario dell'amministrazione.

Analoghe considerazioni valgono per le collaborazioni coordinate e continuative. Come risulta, infatti, dalle disposizioni sopra richiamate (art. 1, commi 187 e 188, della legge 266/2005) i contratti finanziati con le risorse del FFO sono riferibili ad attività costanti dell'università, mentre quelli finanziati con le risorse terze riguardano compiti di carattere temporaneo destinati ad esaurirsi o ad essere soppiantati da attività nuove ed innovative.

Quest'aspetto è sufficiente per escludere nel secondo caso il costituirsi di lavoro precario a fronte anche di una consapevolezza da parte del lavoratore della conclusione del contratto una volta ultimata la ricerca o l'attività finanziata.

Non si manca di sottolineare, inoltre, che interpretazioni estensive della normativa in materia di stabilizzazione sarebbero illegittime data sia la natura speciale delle disposizioni, sia la necessità di contenerne la portata per evitare riflessi ingestibili sul piano finanziario, che senz'altro si verificherebbero laddove si contemplassero nella platea dei destinatari anche coloro che sono titolari di contratti finanziati con risorse transitorie, dovendo necessariamente poi far gravare l'assunzione sulle risorse stabili dell'Ente che non potrebbe sostenerne l'onere. L'inapplicabilità generale delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 94, lett. b), a tutte le forme di collaborazione coordinata e continuativa connesse con attività di ricerca si ricava anche dall'esclusione dalla stabilizzazione del personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università, come previsto nello stesso comma 94, lett. b) ultima parte.

Nell'ambito della categoria delle co.co.co. di cui al comma 94, lett. b), la stabilizzazione che si configura sempre come una facoltà esercitabile dalle amministrazioni al ricorrere di esigenze funzionali reali, può avvenire, nel rispetto dei limiti finanziari di riferimento, mediante partecipazione a concorso pubblico a tempo indeterminato (art. 3, comma 106, della legge 244/2007) o previa maturazione dei prescritti requisiti temporali in un rapporto di lavoro a tempo determinato, la cui assunzione deve avvenire a seguito di superamento dell'apposita procedura concorsuale di cui all'art. 1, comma 529, della legge 296/2006. E' possibile applicare, ai fini della stabilizzazione, la disciplina dettata dall'art. 3, comma 95, della legge 244/2007.

Non è possibile un'assunzione a tempo indeterminato che segua percorsi diversi per evitare soluzioni privilegiate per i titolari di contratto di lavoro autonomo rispetto ai lavoratori subordinati a tempo determinato per i quali ultimi la normativa, nel dettare criteri soggettivi ed oggettivi vincolanti e stringenti, ha però riconosciuto sempre forme di tutela superiore ed una valutazione di maggiore meritevolezza sia nell'assetto delle norme dettate con la legge finanziaria 2007, sia in quello previsto dalla legge finanziaria 2008.

La riconduzione delle co.co.co al tempo determinato consentirebbe altresì un'omogeneizzazione della platea degli stabilizzandi ai fini della predisposizione del piano di progressiva stabilizzazione che tenga correttamente conto dei differenti tempi di maturazione dei requisiti.

4) "Particolare e comprovata specializzazione universitaria" di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 3, comma 76, della legge 244/2007.

Circa i titoli accademici minimi da tenere in considerazione ai fini della stipula di nuovi rapporti di lavoro autonomo, la formulazione generica utilizzata dal legislatore riconduce alla laurea specialistica rilasciata dal nuovo ordinamento universitario, ferma restando l'equiparazione prevista per la laurea del vecchio ordinamento. Sono, inoltre, compresi i percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale.

Si rimane in attesa di conoscere anche l'avviso del Ministero dell'economia e finanze sulle tematiche esposte.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 28 dell'8 aprile 2008

A .....

Oggetto: art. 7, comma 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, così come modificato dall'art. 3, comma 76, legge 24 dicembre 2007.

Si fa riferimento alla nota n. 0001921/06.01.10 del 27 febbraio 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine all'applicabilità dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165 del 2001, così come modificato dall'art. 3, comma 76, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In particolare, l'istituto chiede di sapere se l'art. 51, comma 6, della legge n. 449 del 1997 possa costituire *lex specialis* rispetto alla previsione generale dell'art. 7, comma 6, del richiamato d.lgs. 165/2001.

Al riguardo, come noto, l'art. 51, comma 6, prevede che i soggetti di cui al primo periodo del medesimo comma, tra cui rientrano gli enti di ricerca, sono autorizzati a stipulare, per specifiche prestazioni previste da programmi di ricerca, appositi contratti ai sensi degli articoli 2222 e seguenti del codice civile.

In ordine al quesito formulato occorre ricordare che, a seguito delle modifiche intervenute con l'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244, l'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165 del 2001 prevede che le amministrazioni pubbliche, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria.

Il regime normativo introdotto non si applica a quelle fattispecie di incarico richiamate da norme in rapporto di specialità con la disciplina generale. Tra tali norme rientra, come chiarito anche dalla circolare dello scrivente dipartimento dell'11 marzo 2008, n. 2, quella di cui all'art. 51 della legge n. 449 del 1997 il quale, lo si ripete, prevede che gli enti di ricerca possano stipulare appositi contratti ai sensi dell'art. 2222 e seguenti del cod. civ. per specifiche prestazioni previste da programmi di ricerca. La disposizione rinvia alle specifiche prestazioni individuate dai programmi di ricerca, per lo svolgimento delle quali potrebbe risultare incompatibile il rigido vincolo della particolare e comprovata specializzazione universitaria. E' necessario evidenziare che la specifica prestazione deve essere strettamente connessa con il programma di ricerca ed avere un nesso di necessità con lo stesso programma. Questa particolarità esclude che il ricorso all'art. 51 in argomento possa essere rimesso al libero apprezzamento dell'amministrazione, ma deve piuttosto risultare nell'ambito specifico del programma di ricerca, a tutela delle finalità e delle peculiarità in esso insite, al fine di evitare che la norma assuma una connotazione di carattere generale. Occorre, pertanto, richiamare l'attenzione sull'elemento qualificante della natura speciale della disposizione che giustifica la deroga rispetto alla disciplina ordinaria.

Introducendo una norma generale, è evidente come l'articolo in esame, in applicazione del principio generale per cui *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, non possa essere derogato

dal nuovo art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001. Ed, infatti, “una norma speciale non è suscettibile di abrogazione, implicita per effetto del sopravvenire di una nuova disciplina generale della materia, atteso che una legge speciale può essere derogata solo da altra speciale successiva che abbia lo stesso oggetto, ovvero un soggetto più ampio, comprensivo di quello precedente” (Cass. 8975/92).

Tale apertura interpretativa certamente non esclude che l'amministrazione, ai fini della stipulazione dei contratti in questione, debba operare nel rispetto dei restanti principi stabiliti dall'art. 7, ed in particolare di quelli di cui al comma 6 *bis* il quale prevede che le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i proprio ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Ciò al fine di evitare che la specialità dell'art. 51 e, dunque, la soluzione prospettata determini l'elusione delle disposizioni generali previste dal legislatore a garanzia dei principi di concorsualità, efficienza e trasparenza.

Pertanto, alla luce delle osservazioni formulate, l'amministrazione può procedere alla stipulazione dei contratti sopra considerati nel rispetto delle disposizioni e dei principi richiamati.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 29 dell'8 aprile 2008

A .....

Oggetto: richiesta di parere in merito all'interpretazione dell'art. 3, comma 79 della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008). Forme di lavoro flessibile. Comandi

Si risponde alle note P.G. n. 30755 dell'8/02/2008 class. 6.5.6/5/2008 e P.G. n. 26653 del 4 febbraio 2008 class. 6.5.6./5/2008 con la quale codesta amministrazione chiede un parere circa l'interpretazione della disposizione richiamata in oggetto.

E' opportuno innanzitutto precisare che l'art. 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nel modificare l'art. 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norma di carattere ordinamentale, interviene dettando una disciplina restrittiva in materia di ricorso ai singoli contratti di lavoro flessibile di tipo subordinato. Si richiama al riguardo il contenuto della circolare del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione del 19 marzo 2008, n. 3 recante "Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni in attuazione delle modifiche apportate all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dall'articolo 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)".

Nell'ambito della predetta disciplina, il comma 2, dell'art. 36 del d.lgs.165/2001, così come modificato dal citato comma 79, art. 3, della legge 244/2007, è diretto ad impedire che le amministrazioni pubbliche utilizzino il medesimo lavoratore con lo stesso tipo di contratto o con più tipologie di contratto di lavoro flessibile, sia subordinato sia autonomo, al fine di evitare di generare aspettative non legittime di impiego a tempo indeterminato, nonché aree di precariato.

In particolare, con il divieto di rinnovo si fa riferimento all'inammissibilità della riassunzione con contratto a tempo determinato. Al riguardo, tuttavia, si precisa che nel settore pubblico, comunque, il rinnovo non è ammesso in quanto ogni assunzione a termine deve essere preceduta da un concorso pubblico poco rilevando i termini temporali indicati dal comma 3, dell'art. 5 del d.lgs. 368/2001.

Circa il divieto di utilizzo, la norma non fa riferimento ad un divieto di partecipazione a procedure concorsuali pubbliche, come quelle che occorre sempre attivare per assumere a tempo determinato o con contratto di formazione e lavoro, ma fa riferimento ad un utilizzo discrezionale del lavoratore. La discrezionalità nella scelta di quest'ultimo, viene meno in presenza di una procedura concorsuale pubblica, mentre permane in tutti gli altri casi, ivi compresi il conferimento di incarichi di collaborazione.

Relativamente a quest'ultima fattispecie, per la quale il rinnovo deve rispettare quanto previsto dal comma 6, dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001 e dai commi 55, 56 e 57 dell'art. 3 della legge 244/2007, la procedura comparativa necessaria per il conferimento di un incarico professionale non elimina la discrezionalità dell'amministrazione e pertanto il divieto trova applicazione anche per gli incarichi previsti dall'art. 7, comma 6 del citato decreto legislativo n. 165/2001.

In merito poi al comma 3 dell'art. 36 in argomento, che prevede che le amministrazioni possano ovviare ad esigenze temporanee ed eccezionali ricorrendo all'istituto dell'assegnazione temporanea, si ritiene che la disposizione nasce con l'intento di fornire una soluzione alle amministrazioni in ragione del contenimento del lavoro flessibile.

La fattispecie è strettamente condizionata dalla temporaneità e dalla eccezionalità dell'esigenza. Solo in questo caso l'assegnazione è ammessa per un periodo non superiore ai sei mesi non rinnovabile.

Per i restanti casi rimane invariata la disciplina ordinaria dei comandi e dell'assegnazione temporanea prevista dalla normativa contrattuale.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro



*Palazzo Vidoni.  
Una galleria al piano nobile*

*CIRCOLARI*

*E*

*DIRETTIVE*



## *Indice*

	<i>Pag.</i>
Roma, 19 dicembre 2007	Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali. 203
Roma, 8 gennaio 2008	Comunicazioni obbligatorie di cui all'articolo 9-bis, comma 2, del decreto legge n. 510 del 1996, come sostituito dal comma 1180 dell'articolo unico della legge n. 296 del 2006. 213
Roma, 24 gennaio 2008	Legge finanziaria 2008 - articolo 3, commi da 43 a 53 - Disciplina degli emolumenti a carico di pubbliche amministrazioni, società pubbliche partecipate e loro controllate e collegate. 218
Roma, 28 gennaio 2008	Ricognizione posti vacanti di dirigente. 223
Roma, 31 gennaio 2008	Validità dei diplomi accademici rilasciati dalle istituzioni di alta formazione artistica e musicale ai fini dell'accesso ai pubblici concorsi. 226
Roma, 11 marzo 2008	Legge 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni in tema di collaborazioni esterne. 228
Roma, 19 marzo 2008	Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni in attuazione delle modifiche apportate all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dall'art. 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) 241



## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

### Dipartimento della funzione pubblica

Direttiva n. 10 del 19 dicembre 2007.

#### Affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali (GU n. 47 del 25.2.2008)

##### 1. Destinatari.

La presente direttiva è indirizzata alle amministrazioni dello Stato, cui si applica direttamente il Capo II, Titolo II, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Si rivolge una viva raccomandazione alle altre amministrazioni affinché si tenga conto del suo contenuto nella materia dell'affidamento, mutamento e revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali. I ministeri che esercitano la vigilanza sugli enti pubblici nazionali vorranno fare particolare attenzione ai provvedimenti organizzativi adottati dagli enti vigilati.

##### 2. Premessa.

La normativa sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni pone grande attenzione al ruolo del dirigente a cui, nel rispetto del principio di distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione, spetta ogni competenza - e conseguente responsabilità - per l'attuazione dei programmi, nonché per l'adozione dei conseguenti atti, con la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate.

E' noto che una delle più importanti leve per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa nel suo complesso, indispensabile presupposto per un incremento della produttività del nostro Paese, è dato dalla dirigenza e dal personale operante nelle pubbliche amministrazioni per il ruolo strategico indefettibile che le risorse umane rivestono in ogni sistema.

L'intervento delle amministrazioni deve essere tutto rivolto al raggiungimento del pubblico interesse secondo i noti imprescindibili canoni dell'imparzialità e del buon andamento; ciò esige che coloro che operano nelle amministrazioni, a qualunque livello si collochino nell'organizzazione, non possono agire per il proprio interesse ma debbono perseguire quello pubblico, il quale si concreta di volta in volta a livello macro nei fini istituzionali predeterminati. In tale contesto, particolare importanza per l'indipendenza ed il corretto esercizio delle funzioni dirigenziali rivestono i criteri e le modalità prefissati per l'individuazione dei soggetti da proporre agli uffici, cioè di coloro che impersonificano gli organi dell'amministrazione, dalle cui iniziative ed attività dipende l'attuazione degli obiettivi strategici e dei programmi.

Appare opportuno in questa occasione richiamare e tener presente l'orientamento della giurisprudenza costituzionale. La Corte ha da tempo evidenziato che la disciplina privatistica del rapporto di lavoro non ha abbandonato le «esigenze del perseguimento degli interessi generali» (sentenza n. 275 del 2001); che, in questa logica, essi (i dirigenti) godono di «specifiche garanzie» quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati «tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali» e che la loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti (sentenza n. 193 del 2003; ordinanza n. 11 del 2002) che il legislatore, proprio per porre i dirigenti (generali) «in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (. . .), ha accentuato (con il decreto legislativo n. 80 del 1998) il principio della distinzione tra funzione di

indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti» (ordinanza n. 11 del 2002) (sentenza n. 104 del 2007).

Inoltre, la Corte è intervenuta recentemente per affermare il principio del giusto procedimento, con particolare riguardo alla cessazione anticipata dall'incarico, evidenziando che «L'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie (. . .)», «La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica.», e quindi che il dirigente «non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento.» (sentenza n. 104 del 2007).

Sempre con riferimento alla cessazione degli incarichi ha poi affermato che «L'esistenza di una preventiva fase valutativa si presenta essenziale anche per assicurare, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (. . .) il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale verrà adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale. Ciò anche al fine di garantire - attraverso la esternazione delle ragioni che stanno alla base della determinazione assunta dall'organo politico - scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa.» (sentenza n. 103 del 2007).

3. I criteri per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali.

Le norme che disciplinano gli incarichi dirigenziali stabiliscono le procedure, le modalità di conferimento e la durata mirando a garantire l'autonomia e l'imparzialità dell'agire amministrativo. Pur essendo insiti nelle procedure per l'individuazione dei soggetti cui conferire un incarico dirigenziale il carattere della discrezionalità ed un margine più o meno ampio di fiduciarità, è indispensabile che le amministrazioni assumano la relativa determinazione con una trasparente ed oggettiva valutazione della professionalità e delle caratteristiche attitudinali.

La legge fornisce delle chiare - benché sintetiche - indicazioni circa le modalità di conferimento degli incarichi. Infatti, l'art. 19 comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (che costituisce una norma di principio cui le amministrazioni diverse da quelle statali debbono adeguarsi mediante esercizio della loro autonomia organizzativa) stabilisce che per il conferimento di ciascun incarico dirigenziale «si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del ministro.».

La norma impone una valutazione di tipo relativo, che tenga conto delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente rispetto alla tipologia di obiettivi prefissati, ossia gli obiettivi che il dirigente sarà tenuto a perseguire in virtù della competenza ordinaria dell'ufficio cui verrà preposto e degli obiettivi di direttiva fissati dal vertice politico. E' chiaro che la considerazione delle attitudini e capacità professionali non potrà basarsi su valutazioni meramente soggettive, ma dovrà essere ancorata quanto più possibile a circostanze oggettive, tra cui i risultati conseguiti nell'espletamento del precedente incarico.

L'esigenza di una valutazione di tipo relativo e quanto più possibile oggettiva si evince con chiarezza se si pone l'attuale tenore letterale della disposizione a confronto con la formulazione dell'originario art. 19 del decreto legislativo n. 29 del 1993, che prevedeva: «Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale e per il passaggio ad incarichi di funzioni dirigenziali diverse si tiene conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza, applicando di norma il criterio della rotazione degli incarichi ed adottando le procedure

di cui ai commi 2 e 3». Nel testo attualmente in vigore il comma 1 del citato articolo risulta modificato ed è stata introdotta la specificazione che i «risultati conseguiti» devono essere valutati «con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro.».

Inoltre, i commi 4-*bis* e 5-*ter* del medesimo art. 19 prevedono che i criteri di conferimento degli incarichi di livello dirigenziale generale e non generale tengano conto delle condizioni di pari opportunità, con la conseguenza che debbono essere evitate discriminazioni sia in termini quantitativi che qualitativi, in riferimento cioè al numero, alla tipologia degli incarichi ed alle connesse implicazioni retributive e di responsabilità. A tal fine, si richiama l'attenzione sulla direttiva 23 maggio 2007 della Presidenza del Consiglio dei ministri (Gazzetta Ufficiale n. 173 del 27 luglio 2007), recante «Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche», che impone, tra l'altro, di «curare che i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali tengano conto del principio di pari opportunità» nonché di «adottare iniziative per favorire il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussista un divario fra generi non inferiore ai due terzi».

L'esigenza di operare scelte discrezionali ancorate a parametri quanto più possibili oggettivi e riscontrabili evidenzia l'opportunità che le amministrazioni si dotino preventivamente di un sistema di criteri generali per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi. Ciò al fine di consolidare anche in questo settore la trasparenza in modo da favorire la fiducia dei dirigenti nel funzionamento dell'organizzazione e ridurre le possibilità di contenzioso.

In tale linea si collocano le clausole dei vigenti contratti collettivi per la dirigenza, i CCNL relativi al personale dirigente dell'area I (21 aprile 2006), dell'area VI (1° agosto 2006), dell'area VIII (13 aprile 2006), i quali ai rispettivi articoli 20 prevedono che le amministrazioni adottino i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali, oggetto di informazione sindacale preventiva, e che provvedano alla pubblicizzazione in maniera aggiornata degli incarichi conferiti e dei posti vacanti.

In merito si segnala che anche la Corte dei conti ha richiamato l'attenzione sull'importanza dell'adozione dell'atto di determinazione dei criteri di cui si tratta; analoga evidenza è stata posta dal Dipartimento della funzione pubblica (nota del 1° febbraio 2006, n. DFP 4612). E' quindi necessario che le amministrazioni che non l'abbiano ancora fatto provvedano con la massima celerità, e comunque entro il primo semestre del 2008, ad adottare il provvedimento di determinazione dei criteri di conferimento, di mutamento e di revoca degli incarichi dirigenziali, atto che, per il suo carattere di astrattezza e il suo contenuto di indirizzo è di competenza del vertice politico.

Quanto al contenuto dell'atto, i principi espressi dalla Corte costituzionale inducono a ritenere ormai necessaria una certa procedimentalizzazione della materia, a prescindere dalla natura che si voglia riconoscere agli atti in questione.

Si indicano alcuni aspetti che dovrebbero essere considerati nell'ottica di una corretta procedura per il conferimento degli incarichi:

- 1) individuare strumenti per realizzare un'adeguata pubblicità relativamente ai posti di funzione vacanti, dando la possibilità di candidarsi ai dirigenti che, in possesso dei requisiti necessari, ritengono di avere la professionalità idonea allo svolgimento del relativo incarico;
- 2) prevedere che l'amministrazione compia un'adeguata ponderazione per individuare il dirigente di ruolo, o, se non possibile, la persona estranea al ruolo stesso, che abbia le caratteristiche più rispondenti e la professionalità più idonee allo svolgimento dell'incarico;
- 3) agire in base ad una programmazione, evitando la creazione di vacanze e di eccedenze.

Il primo aspetto, al di là del contributo alla trasparenza, risponde alla necessità di perseguire l'efficienza. Infatti, consentendosi una più ampia «candidatura», dovrebbe essere più agevole l'individuazione del dirigente che meglio può attagliarsi allo specifico fabbisogno.

Quanto al secondo aspetto, l'attribuzione dell'incarico deve essere il risultato di una valutazione in cui debbono essere considerati vari fattori, tra i quali i risultati di gestione conseguiti, verificati mediante la valutazione di cui all'art. 21, comma 4, del CCNL del 21 aprile 2006 e l'esperienza professionale acquisita eventualmente anche con riferimento alla particolare struttura la cui responsabilità si tratta di affidare. Anche la discrezionalità insita nel conferimento di incarichi in base all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e nelle corrispondenti norme organizzative vigenti per gli enti pubblici e per la Presidenza del Consiglio deve sempre svolgersi nel rispetto della correttezza, attuando un'attenta stima della professionalità e dell'esperienza degli interessati ed evitando in ogni caso che allo strumento in questione si faccia ricorso in modo arbitrario.

In ordine al terzo aspetto indicato, una particolare attenzione deve essere dedicata poi ad evitare eccedenze, valutando in modo oculato, in un'ottica programmatica, gli affidamenti a personale non dirigenziale (art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 165 del 2001) o a dirigenti non appartenenti al ruolo (art. 19, comma 5-bis, decreto legislativo n. 165 del 2001) che non debbono andare a pregiudizio della posizione del personale dirigenziale di ruolo. Occorre, inoltre, che siano conservati i caratteri di eccezionalità, residualità e breve durata di istituti quali la reggenza dell'ufficio mediante incarico *ad interim*; pertanto, incarichi della specie, anche nel caso di imminenti revisioni organizzative, dovranno essere limitati per quanto possibile.

Nell'ottica della programmazione è necessario che le procedure relative alla conferma e soprattutto al conferimento di nuovi incarichi, anche nel caso di nomina su posti di funzione presso i collegi, siano attivate con un congruo anticipo. Si evidenzia in proposito che la Corte dei conti ha mosso rilievo specificando che la data di decorrenza degli incarichi non può riferirsi ad un periodo antecedente alla data di emanazione del provvedimento, atto che legittima all'esercizio delle specifiche funzioni dirigenziali.

#### 4. La durata degli incarichi.

Quanto alla durata degli incarichi, si coglie l'occasione per richiamare l'attenzione sull'applicazione della regola della durata minima, fissata dall'art. 19, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che è stata recentemente evidenziata dal Consiglio di Stato in sede consultiva (adunanza della sezione terza del 23 maggio 2006, n. 4938/05). Il Consiglio, in particolare, ha affermato che «corrisponde senza dubbio ad un obiettivo di tipo garantistico la predeterminazione della durata degli incarichi di funzione dirigenziale con un limite minimo che, evitando la precarietà di incarichi troppo brevi (annuali o addirittura semestrali), consente al dirigente di esercitare il mandato in condizione di imparzialità (artt. 97 e 1998 Cost.) per un tempo sufficiente ad esprimere le sue capacità ed a poter essere valutato in relazione all'attività svolta e ai risultati conseguiti». Pertanto, la durata minima fissata dalla menzionata disposizione non è derogabile; «ogni deroga appare arbitraria e non conforme, oltre che con la formulazione letterale della norma, con l'evoluzione della medesima e con la logica complessiva del sistema».

Considerate le finalità della norma in questione, un'attenzione speciale va riposta anche per evitare la sua elusione. In quest'ottica, così come non sono ammesse proroghe di incarichi in atto (non previste dalla vigente normativa) non può parlarsi di «mutamento» di incarico (che ricorre quando al dirigente è mantenuta la responsabilità sulla stessa struttura e non muta la scadenza dell'incarico, ma vengono modificati gli obiettivi che il medesimo deve perseguire per conformarli al mutamento degli atti di indirizzo, delle priorità o dei programmi da attuare) se il dirigente viene preposto a diverso ufficio, trattandosi di revoca del precedente incarico e nuova attribuzione con la necessità di

rispettare la durata minima. In tal caso, infatti, cambiano la competenza di cui il dirigente è titolare in qualità di organo dell'amministrazione e gli obiettivi ordinari.

#### 5. La valutazione della dirigenza.

In questo contesto, naturalmente una particolare attenzione dovrà essere dedicata anche alla valutazione, da intendersi soprattutto in un'ottica collaborativa di miglioramento dell'attività e non solo come strumento finalizzato all'applicazione di sanzioni. Essa in ogni caso rappresenta il presupposto indefettibile per la revoca dell'incarico connessa a responsabilità, se ha condotto ad un esito negativo. Come detto, la rilevanza della valutazione nell'attuale assetto della disciplina della dirigenza è stata recentemente evidenziata dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 103 e 104.

Un invito particolare è quindi rivolto a rendere effettivi gli strumenti per la valutazione, periodica e al termine dell'incarico, la cui importanza viene evidenziata anche per le sollecitazioni che in tal senso sono pervenute in più di un'occasione dal Comitato dei garanti costituito in base agli articoli 21 e 22 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e che, secondo l'art. 21 predetto, deve esprimere il parere sui provvedimenti connessi alla responsabilità dirigenziale. La rilevanza della valutazione d'altra parte è emersa anche nel corso delle Conferenze dei direttori del personale delle amministrazioni centrali che si sono tenute presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Le risultanze della valutazione, come indicato dall'art. 21 del CCNL del 21 aprile 2006 e del 13 aprile 2006 e 1° agosto 2006 rispettivamente per il personale dirigenziale dell'area I, dell'area VIII e dell'area VI, debbono essere inserite nel fascicolo personale del dirigente.

#### 6. La revoca degli incarichi dirigenziali.

Nell'adozione dell'atto di revoca (o della relativa proposta nel caso di revoca attinente a funzioni per uffici dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato) si dovrà assicurare il principio del giusto procedimento sia nelle ipotesi di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 165 del 2001 sia nei casi in cui la revoca venga disposta per motivate ragioni organizzative o gestionali, che l'amministrazione dovrà comunque esplicitare. A tal fine le relative determinazioni dovranno essere precedute da una comunicazione al dirigente interessato entro margini di tempo adeguati a consentire al medesimo di interloquire effettivamente con l'amministrazione. Tale comunicazione sarà poi funzionale alla verifica, anche da parte dell'interessato, di altre posizioni che siano confacenti alla propria professionalità nell'ambito della stessa o di altra amministrazione.

Nelle ipotesi di riorganizzazione, considerata la complessità della fase di adozione del relativo provvedimento che comprende la partecipazione sindacale, il momento più opportuno per la comunicazione all'interessato, che potrà riferirsi sia alla volontà di attribuire un nuovo incarico sul settore riorganizzato sia a quella di conferire un incarico su un settore diverso, può considerarsi quello successivo all'obbligatoria informativa preventiva, prima dell'eventuale concertazione o consultazione alle organizzazioni sindacali. E' necessario comunque che, nel caso di incarichi di preposizione ad uffici e servizi che non siano stati oggetto di riorganizzazione sostanziale, ovvero per i quali le competenze non siano mutate in modo tale da far venire meno l'oggetto dell'incarico, si provveda a risolvere il contratto individuale ed a revocare il precedente incarico. In tutti gli altri casi, è comunque necessaria la emanazione di un provvedimento di revoca. Le amministrazioni interessate dalla riorganizzazione verificheranno e valuteranno l'entità delle modifiche subite da ogni struttura amministrativa ed il loro impatto sull'oggetto degli incarichi precedentemente conferiti e di tali valutazioni riferiranno esplicitamente ed esaurientemente nelle nuove proposte d'incarico.

7. Le fasi procedurali per il conferimento degli incarichi di preposizione ad uffici di livello generale nelle amministrazioni dello Stato.

Si coglie l'occasione per riepilogare nell'allegato A le fasi in cui si articola la procedura finalizzata al conferimento degli incarichi di funzione di livello dirigenziale generale per le amministrazioni dello Stato, la cui istruttoria rientra nelle competenze del Dipartimento della funzione pubblica.

8. La banca dati della dirigenza presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Al fine di snellire e velocizzare la procedura per il conferimento dei predetti incarichi è necessario che il dipartimento venga costantemente e puntualmente informato sulla situazione dei ruoli dirigenziali, sui passaggi per mobilità e sugli incarichi dirigenziali conferiti a qualsiasi titolo. Allo scopo, si richiama l'attenzione sulla necessità di trasmettere le relative informazioni, come peraltro disposto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 108 del 2004 e dall'art. 28, comma 7-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (introdotto dalla legge n. 186 del 2004), attraverso la banca dati della dirigenza raggiungibile dal sito internet del Dipartimento della funzione pubblica (si veda l'allegato B).

Il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione  
Luigi Nicolais

Allegato A

Fasi della procedura per il conferimento degli incarichi di funzione di livello dirigenziale generale

Si ritiene utile segnalare i seguenti aspetti relativi all'*iter* procedurale:

1. proposta del ministro competente - contenuti;
  - 1.1 proposta del ministro competente - contenuti – casi particolari;
  - 1.2. proposta del ministro competente - documentazione a corredo;
    - 1.2.1. proposta del ministro competente - documentazione a corredo - casi particolari;
2. contratto individuale accessivo al provvedimento di conferimento dell'incarico;
3. invio agli organi di controllo e comunicazioni successive.

1. Proposta del Ministro competente - contenuti.

La proposta deve contenere:

- a) l'indicazione dell'oggetto dell'incarico;
- b) l'indicazione della decorrenza e della scadenza dell'incarico;
- c) l'indicazione degli obiettivi da conseguire;
- d) la dichiarazione circa l'avvenuto adempimento di cui all'art. 5, lettera f), del decreto legislativo n. 300/1999 («Il capo dipartimento o le figure equiparate devono essere sentite dal ministro ai fini dell'esercizio del potere di proposta per il conferimento degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del decreto legislativo n. 29/1993»);
- e) la dichiarazione che nell'effettuare la scelta del dirigente indicato nella proposta sono state rispettate le regole stabilite nel provvedimento generale di determinazione dei criteri di affidamento degli incarichi;

f) la dichiarazione che nell'effettuare la scelta del dirigente indicato nella proposta si è tenuto conto del principio di pari opportunità.

Se la proposta di nuovo incarico si riferisce ad un soggetto già titolare di un incarico dirigenziale generale essa deve essere accompagnata dalla proposta di revoca dell'incarico in corso.

#### 1.1. Proposta del Ministro competente - contenuti - casi particolari.

	Casi	Dichiarazione
A	Nel caso di conferimento di incarico a dirigente di seconda fascia	Dichiarazione del rispetto del contingente percentuale previsto per il conferimento ad un dirigente di seconda fascia ai sensi dell'art. 19, comma 4 o commi 4 e 10, del decreto legislativo n. 165/01
B	Nel caso di conferimento di incarico a dirigente di altre p.a.	Dichiarazione del rispetto del contingente percentuale previsto per il conferimento ad un dirigente di altre p.a. ai sensi dell'art. 19, comma 5- <i>bis</i> , del decreto legislativo n. 165/2001 o art. 9- <i>bis</i> del decreto legislativo n. 303/1999
C	Nel caso di conferimento di incarico ad estraneo alla p.a. o a dipendente non dirigente	Dichiarazione del rispetto del contingente percentuale previsto per il conferimento ad estraneo ai sensi dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001
D	Nel caso di conferimento di incarico ad un magistrato presso il Ministero della giustizia	Dichiarazione che precisi che il collocamento fuori ruolo del magistrato non supera il contingente numerico di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 300/1999
E	Nell'ipotesi di riorganizzazione delle strutture amministrative	Valutazione dell'entità delle modifiche subite da ogni struttura e dell'impatto sull'oggetto degli incarichi precedentemente conferiti.

#### 1.2. Proposta del ministro competente - documentazione a corredo.

Alla proposta debbono essere allegati:

a) le bozze dei decreti di conferimento di incarico, che devono essere trasmesse anche in formato elettronico, all'indirizzo [c.rossi@funzionepubblica.it](mailto:c.rossi@funzionepubblica.it) o [m.landì@funzionepubblica.it](mailto:m.landì@funzionepubblica.it);

b) tutta la documentazione citata nelle premesse dei provvedimenti di conferimento di incarico, ad esclusione delle norme generali;

c) i *curricula vitae* aggiornati e sottoscritti in originale dagli interessati, accompagnati dalle dichiarazioni sostitutive firmate in originale dagli stessi circa le qualifiche e i titoli posseduti con allegata copia di valido documento di identità secondo le prescrizioni degli artt. 38, 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000;

d) copia dell'atto di risoluzione consensuale del contratto individuale accessivo all'eventuale precedente incarico ricoperto, anche nel caso di cessazione dell'incarico conseguente a riorganizzazione, nelle fattispecie definite dall'art. 6 della direttiva;

e) copia del decreto ministeriale che determina i criteri e le procedure da adottarsi per il conferimento degli incarichi o rinvio a documentazione già trasmessa o pubblicata;

f) relazione contenente elementi per un generale monitoraggio sulla situazione degli incarichi di livello dirigenziale generale dell'amministrazione ed in particolare:

sulla dotazione organica;

sulla situazione del ruolo dei dirigenti di prima fascia;

sulle posizioni di mobilità a qualsiasi titolo dei dirigenti di prima fascia e sull'eventuale presenza di dirigenti privi di incarico;

su tutti gli incarichi di livello dirigenziale generale ed in particolare sugli incarichi in essere a dirigenti di seconda fascia ad estranei ai ruoli.

1.2.1. Proposta del ministro competente - documentazione a corredo - casi particolari.

	Casi	Dichiarazione
A	Nel caso di conferimento di incarico a dirigenti, precedentemente inquadrati nel ruolo dei dirigenti di seconda fascia, che abbiano già svolto per un triennio incarichi di livello dirigenziale generale.	Atto che accerta l'inquadramento nella prima fascia del ruolo dei dirigenti.
B	Nel caso di conferimento di incarico a dirigenti che nel periodo di durata dell'incarico medesimo raggiungano il sessantacinquesimo anno di età e che abbiano presentato istanza per il trattenimento in servizio per un biennio	Atto che dispone il trattenimento in servizio
C	Nel caso di conferimento di incarico ad un dirigente di seconda fascia titolare di incarico di livello dirigenziale non generale al momento della proposta	Atto di revoca e risoluzione consensuale del contratto individuale relativi al precedente incarico
D	Nel caso di conferimento di incarico ad un magistrato quale componente di collegio	Delibera con la quale il C.S.M. colloca il magistrato fuori del ruolo organico della magistratura e relativo decreto del ministro della Giustizia
E	Nel caso di conferimento di incarico quale componente di collegio	Decreto interministeriale di costituzione del collegio o suo aggiornamento (ulteriore decreto), in caso di sostituzione di un componente od integrazione del medesimo collegio
F	Nel caso di conferimento di incarico a dirigente di altra p.a. ai sensi del comma 5 <i>bis</i> del decreto legislativo 165/2001 o art. 9- <i>bis</i> decreto legislativo 303/1999	Dichiarazione dell'amministrazione di appartenenza che attesta il possesso della qualifica dirigenziale e il nulla osta al conferimento dell'incarico
G	Nel caso di p.a. per la quale abbia trovato applicazione l'art. 2, comma 161, del decreto-legge 262/2006, convertito con l. 286/2006	Provvedimento di compensazione della maggiore spesa derivante dall'attribuzione del nuovo incarico proposto
H	Nel caso di conferimento di incarico ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legislativo 3/2004, presso il ministero per i Beni e le attività culturali	Provvedimento di compensazione della maggiore spesa derivante dall'attribuzione dell'incarico
I	Nel caso di conferimento di incarico ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 55/2001, di vice capo dipartimento presso il ministero della Giustizia	Decreto di compensazione della maggiore spesa derivante dall'attribuzione dell'incarico

2. Contratto individuale accessivo al provvedimento di conferimento dell'incarico.

Dopo la sottoscrizione del provvedimento:

- a) il Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni comunica a mezzo telefax, l'avvenuta sottoscrizione del decreto da parte del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione;
- b) le amministrazioni provvedono alla stipula del contratto; l'articolato deve comunque riportare la seguente clausola: «L'efficacia del presente contratto é subordinata al perfezionamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di conferimento dell'incarico ed alla sua registrazione presso gli organi di controllo»; nonché una clausola relativa al trattamento economico accessorio che stabilisca che «Tale trattamento economico è determinato in via provvisoria in attesa dell'eventuale rideterminazione a seguito dei provvedimenti di attuazione dell'art. 24, comma 2, del

decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come modificato dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248»;

c) le amministrazioni trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni un originale e quattro copie conformi del contratto.

### 3. Invio agli organi di controllo e comunicazioni successive.

Per il seguito dell'iter procedurale:

- a) il Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni provvede ad inviare, corredati della necessaria documentazione compreso il contratto individuale di lavoro in originale, i decreti agli uffici centrali di bilancio presso le amministrazioni per gli adempimenti di competenza;
- b) gli uffici centrali di bilancio presso le amministrazioni, apposto il visto di competenza, devono inoltrare i decreti alla Corte dei conti - Ufficio di controllo di legittimità su atti dei ministeri istituzionali - Via Talli, 141 - 00139 Roma, per il tramite dell'Ufficio di bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei ministri, via della Mercede, 96 - 00187 Roma;
- c) l'Ufficio di bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, restituisce i DDPCM, registrati dalla Corte dei conti, compreso il contratto individuale in originale, al Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni;
- d) il Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni comunica l'avvenuta registrazione dei provvedimenti all'amministrazione interessata e al competente ufficio di bilancio ed effettua l'informazione degli incarichi al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati.

### Allegato B

#### Banca dati della dirigenza sistema informativo DA.R.D.O.

Come è noto, dal 16 novembre 2006, è stata attivata la banca dati della dirigenza.

Detto sistema informativo, alimentato direttamente dalle amministrazioni via *web*, è stato realizzato sulla base delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 108/2004 ed all'art. 28, comma 7-*bis*, del decreto legislativo n. 165/2001 (introdotto dalla legge n. 186/2004) ed è raggiungibile dal sito del Dipartimento della funzione pubblica all'indirizzo: <https://dardo.innovazionepa.it/>

Esso consente ad ogni amministrazione di veicolare informazioni di dettaglio:

- 1) sulla dotazione organica;
- 2) sulla situazione del ruolo dei dirigenti di prima e di seconda fascia;
- 3) sulle posizioni di mobilità a qualsiasi titolo dei dirigenti e sulla eventuale presenza di dirigenti privi di incarico;
- 4) su tutti gli incarichi (anche lo storico) di livello dirigenziale anche a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche e ad estranei;
- 5) sui posti di funzione dirigenziale vacanti;
- 6) sugli organigrammi delle amministrazioni.

Inoltre, in merito alla pubblicità delle informazioni relative alla struttura organizzativa delle amministrazioni, consente di inserire i dati previsti dall'art. 54, comma a), del decreto legislativo n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale).

Nel ricordare che il Codice dispone, con scadenza 1° giugno 2007, che le amministrazioni pubblichino, in rete, dette tipologie di informazioni, si pone in evidenza che il sistema DA.R.D.O., oltre ad essere una concreta via di uscita per le amministrazioni non ancora allineate alla predetta disposizione normativa, rende agevolmente fruibili per l'utente *web* i dati stessi, in quanto organizzati in modo sistematico ed omogeneo e consultabili attraverso un unico sito.

E' utile ricordare che le amministrazioni hanno già chiesto e ricevuto le *password* di accesso per l'inserimento e l'aggiornamento dei dati e, separatamente, per la certificazione degli stessi. Oltre a ciò, considerati i vantaggi in termini di efficienza e di efficacia della informatizzazione delle procedure, è necessario che il sistema informativo di cui sopra, in un imminente futuro, divenga l'unica modalità per fornire le informazioni elencate al dipartimento ed ai competenti organi di controllo.

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Nota circolare n. 1 dell'8 gennaio 2008

Oggetto: comunicazioni obbligatorie di cui all'articolo 9-bis, comma 2, del decreto legge n. 510 del 1996, come sostituito dal comma 1180 dell'articolo unico della legge n. 296 del 2006.

### Premessa

Con la presente nota circolare si forniscono le indicazioni utili alle pubbliche amministrazioni per l'adempimento delle prescrizioni di legge in tema di comunicazioni obbligatorie, tenuto conto delle numerose richieste di chiarimento finora pervenute e delle risultanze della collaborazione avviata sul tema con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

I commi da 1180 a 1185 dell'articolo unico della legge finanziaria per l'anno 2007 sono intervenuti a ridisegnare il sistema, già delineato dall'articolo 9-bis del decreto legge n. 510 del 1996, delle comunicazioni obbligatorie per i datori di lavoro, privati e pubblici, relative ai rapporti di lavoro da essi instaurati, da effettuarsi nei confronti del servizio competente nel cui ambito territoriale ha sede il datore di lavoro, cioè i centri per l'impiego individuati dall'articolo 1, comma 2, lett. g) del decreto legislativo n. 181 del 2000.

Tali disposizioni sono, sostanzialmente, riconducibili a finalità antielusione delle norme in tema di copertura assicurativa e previdenziale, ma si prefiggono anche di realizzare un sistema capillare di monitoraggio del mercato del lavoro, compreso il settore pubblico.

Le nuove previsioni sono efficaci dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria per l'anno 2007 e per la gestione *on line* delle comunicazioni è stato predisposto un apposito decreto, previsto dal decreto legislativo n. 181 del 2000, all'articolo 4-bis, adottato dal ministro del Lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il 30 ottobre 2007, nel quale sono definiti i moduli per le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro ed il trasferimento dei dati ai soggetti interessati, che assicurano l'unitarietà e l'omogeneità del Sistema informativo lavoro.

Il decreto detta anche un regime transitorio che stabilisce la decorrenza dell'obbligo di trasmissione delle comunicazioni per il tramite dei servizi informatici a partire dal 1° marzo 2008. In tal modo sarà possibile consentire il necessario adeguamento delle procedure informatiche dei datori di lavoro e dei soggetti abilitati.

### 1. Contenuto delle comunicazioni

Le modifiche apportate all'articolo 9-bis del decreto legge n. 510 del 1996 dal comma 1180 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006, prevedono che i datori di lavoro pubblici diano comunicazione al servizio competente, nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro (centri per l'impiego), della instaurazione dei rapporti di lavoro subordinato e di lavoro autonomo anche in forma coordinata e continuativa, entro il giorno antecedente ad essa, mediante documentazione avente data certa di comunicazione.

Debbono, pertanto, essere oggetto di comunicazione:

- i contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
- i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato;
- i contratti di formazione lavoro;
- i contratti di lavoro occasionale;
- i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Debbono essere, inoltre, comunicati, per espressa previsione normativa, i tirocini di formazione e di orientamento ed ogni altro tipo di esperienza ad essi assimilata, nonostante non tali tipologie non costituiscano rapporto di lavoro.

Il comma 1183 ha integrato il comma 5 dell'articolo 4-*bis* del decreto legislativo n. 181 del 2000.

Sono, dunque, oggetto della medesima comunicazione anche:

- la trasformazione da rapporto di tirocinio e di altra esperienza professionale a rapporto di lavoro subordinato, nonché:
- la proroga del termine inizialmente fissato;
- la trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato;
- la trasformazione da tempo parziale a tempo pieno;
- la trasformazione da contratto di apprendistato a contratto a tempo indeterminato;
- la trasformazione da contratto di formazione e lavoro a contratto a tempo indeterminato;
- il trasferimento del lavoratore;
- il distacco del lavoratore;
- la modifica della ragione sociale del datore di lavoro;
- il trasferimento d'azienda o di ramo di essa.

Ciò premesso occorre considerare le specifiche peculiarità del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. Non sorgono problemi circa le comunicazioni inerenti l'instaurazione e la cessazione dei rapporti di lavoro mentre è necessario soffermarsi sulle variazioni dei rapporti di lavoro. Conseguentemente non riguardano le pubbliche amministrazioni:

- la trasformazione da rapporto di tirocinio e di altra esperienza professionale a rapporto di lavoro subordinato;
- trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato;
- trasformazione da contratto di apprendistato a contratto a tempo indeterminato.

Infatti si accede ai pubblici impieghi solo per concorso ed è vietata la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato per espressa previsione dell'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Inoltre nella pubblica amministrazione non si stipulano contratti di apprendistato.

Riguardano le pubbliche amministrazioni, e pertanto debbono essere comunicate:

- le proroghe del termine inizialmente fissato nei contratti a tempo determinato;
- la trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo parziale a tempo pieno e viceversa;
- la trasformazione da contratto di formazione e lavoro a contratto a tempo indeterminato.

Si applicano, infatti al lavoro pubblico, le normative comunitarie in tema di tempo determinato e parziale recepite nei decreti legislativi n. 368 del 2000 e n. 61 del 2000.

Per i contratti di formazione lavoro, cui si accede con procedura concorsuale, si procede con una verifica della formazione effettuata alla immissione in ruolo. Pertanto tali contratti, compatibilmente con la normativa vigente in materia saranno soggetti ad una prima comunicazione relativa alla

instaurazione del rapporto di lavoro e ad una successiva relativa alla cessazione se il soggetto non risulta idoneamente formato o alla trasformazione del rapporto di lavoro.

Ulteriormente occorre comunicare anche:

- il trasferimento del lavoratore;
- l'assegnazione temporanea del lavoratore.

Quindi rilevano, quali fatti inerenti, il rapporto di lavoro, il mutamento di sede all'interno dell'organizzazione del medesimo datore di lavoro, anche temporaneo, nonché l'assegnazione temporanea presso altro datore di lavoro pubblico o privato, diversamente normata negli ordinamenti delle singole amministrazioni o nei contratti collettivi di comparto, nonché nell'articolo 23-*bis* e 32 del decreto legislativo n. 165 del 2001, relativi alla mobilità fra pubblico e privato ed il temporaneo servizio all'estero dei funzionari.

Ulteriormente sono oggetto di comunicazione alcune vicende relative ai datori di lavoro e, segnatamente:

- vicende equivalenti alla modifica della ragione sociale del datore di lavoro;
- vicende equivalenti al trasferimento d'azienda o di ramo di essa.

Ciò in quanto le pubbliche amministrazioni possono essere soggette a processi di riordino che ne possono disporre la trasformazione, la soppressione, la fusione e/o l'accorpamento.

Infine per quanto concerne alcune fattispecie tipiche del lavoro pubblico le amministrazioni si atterranno alle seguenti indicazioni.

Nei processi di mobilità in senso tecnico, cioè nelle cessioni del contratto di lavoro, disciplinate dagli articoli 30 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'amministrazione che cede il lavoratore comunicherà una cessazione mentre l'amministrazione che lo acquisisce comunicherà l'assunzione. Ciò indipendentemente dal fatto che il rapporto di lavoro prosegua, ai fini della carriera del dipendente, senza soluzione di continuità e che la perdita del lavoratore sia considerata o meno cessazione per l'amministrazione cedente ai fini del rispetto delle normative sulle assunzioni.

Come noto le progressioni in carriera fra le aree o categorie costituiscono, dal punto di vista della spesa, delle nuove assunzioni, pertanto saranno conseguentemente comunicate le cessazioni e le correlate nuove assunzioni indipendentemente dal fatto che il rapporto di lavoro prosegue senza soluzione di continuità agli effetti della carriera.

Le riammissioni in servizio sono comunicate come nuove assunzioni indipendentemente dagli effetti sulla ricostruzione della carriera del dipendente.

I rapporti di lavoro costituiti presso gli uffici di diretta collaborazione, di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e 90 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e alle diverse normative regionali, quali contratti di lavoro subordinato a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa sono comunicati in apposita sezione separata.

## 2. Pluriefficacia delle comunicazioni

Le comunicazioni sono valide ai fini dell'assolvimento degli obblighi di comunicazione nei confronti delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, o di altre forme

previdenziali sostitutive o esclusive, nonché nei confronti della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo (art. 4-*bis* del decreto legislativo n. 181 del 2000).

Per quanto concerne, pertanto, gli obblighi previdenziali la comunicazione *on line* deve essere effettuata relativamente alla instaurazione e cessazione dei rapporti di lavoro nonché per la trasformazione del rapporto di lavoro, nei termini indicati nel paragrafo successivo. Infatti l'entrata in vigore del decreto ministeriale del 30 novembre 2007 produce l'abrogazione delle norme già esistenti relativamente alla comunicazione istantanea del rapporto di lavoro (si veda l'articolo 14 del decreto legislativo n. 38 del 2000). I centri per l'impiego attraverso il sistema di cooperazione applicativa trasferiranno l'informazione all'istituto. Restano fermi, invece, tutti gli obblighi relativi alle altre comunicazioni che i datori di lavoro effettuano agli istituti di previdenza non coincidenti con l'ambito di applicazione del decreto ministeriale. E' il caso, ad esempio, della cosiddetta denuncia mensile analitica (DMA) all'INPDAP.

Dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale si producono gli effetti dell'abrogazione, già prevista dal decreto legislativo n. 181 del 2000, della disposizione relativa all'obbligo di comunicazione contestuale dell'instaurazione del rapporto di lavoro o della cessazione all'INAIL, contenuta nell'articolo 14, comma 2 del decreto legislativo n. 38 del 2000. Tale obbligo risulta, infatti, assorbito dalla nuova formulazione dell'articolo 4-*bis* del citato decreto n. 181 del 2000.

Fino a tale data si applica il regime transitorio definito dall'articolo 1, comma 1182, della legge n. 296 del 2006.

### 3. Esclusioni

Le disposizioni previste nel comma 2-*bis* dell'articolo 1180 della legge n. 296 del 2006, concernenti le comunicazioni delle assunzioni dovute a casi di urgenza connessa ad esigenze produttive non si applicano in caso di rapporti di lavoro posti in essere dal Dipartimento della protezione civile a seguito di ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, emanate previa dichiarazione dello stato di emergenza, e finalizzati al superamento del contesto critico, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, O.P.C.M. 3 aprile 2007, n. 3580 (Gazz. Uff. 7 aprile 2007, n. 82).

Inoltre il decreto legge 7 settembre 2007, n. 147, come convertito dalla legge 25 ottobre 2007 n. 176, all'articolo 2, comma 4, ha disposto in ordine alle istituzioni scolastiche. Queste ultime provvedono agli adempimenti di cui all'articolo 1, comma 1180, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, al comma 5 dell'articolo 4-*bis* del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, ed al primo comma dell'articolo 21 della legge 29 aprile 1949, n. 264, come sostituito dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, entro il termine di dieci giorni successivi all'instaurazione, variazione o cessazione del rapporto di lavoro.

Ulteriormente debbono ritenersi esclusi dall'obbligo di comunicazione quei contratti relativi alla remunerazione di particolari funzioni quali, ad esempio, quella di componente degli organi di revisione o servizi di controllo interno, o ad organismi collegiali, laddove, dunque, non sia ravvisabile l'esigenza di prevenire il rischio di elusione o di abuso delle normative a tutela dei lavoratori.

### 4. Sanzioni

L'obbligo di effettuare le comunicazioni si costituisce in capo al responsabile della gestione del personale o alla persona individuata quale responsabile del procedimento. Nelle amministrazioni che hanno articolazioni sul territorio il soggetto obbligato è la struttura presso la quale il dipendente

assume servizio e, conseguentemente, si farà riferimento al responsabile del personale o al responsabile del procedimenti ivi individuato.

La mancata osservanza delle disposizioni in tema di comunicazioni obbligatorie comporta l'applicazione, al datore di lavoro, e quindi al dirigente responsabile, delle sanzioni previste nell'articolo 19 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Nello specifico si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato in caso di violazione degli obblighi di cui all'articolo 4-*bis*, commi 5 e 7, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, nel testo attualmente vigente.

Per l'acquisizione di ogni documentazione utile sul tema si rinvia alla nuova sezione appositamente dedicata del sito del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), alla voce "Comunicazioni obbligatorie *on line*", nonché alla nota circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 8371 del 21 dicembre 2007, nella quale sono forniti i chiarimenti relativi agli standard ed alle regole di trasmissione informatica delle comunicazioni, unitamente al documento "Modelli e regole" nel quale sono specificate in forma analitica e sistematica le regole d'uso del sistema.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Circolare n. 1 del 24 gennaio 2008

Legge finanziaria 2008 - articolo 3, commi da 43 a 53 - Disciplina degli emolumenti a carico di pubbliche amministrazioni, società pubbliche partecipate e loro controllate e collegate.  
(G.U. n. 73 del 27 marzo 2008)

1. Premessa.

La legge finanziaria 2008, legge n. 244 del 2007, è nuovamente intervenuta a disciplinare le retribuzioni e gli emolumenti a carico di pubbliche amministrazioni e di società partecipate ponendo tetti retributivi. La medesima legge ha disciplinato un regime di pubblicità e di comunicazione per gli enti od organismi interessati avente ad oggetto le retribuzioni ed i compensi. Le disposizioni rilevanti sono contenute nell'art. 3, commi da 43 a 53. I commi in questione hanno innovato il regime che era stato posto dall'art. 1, comma 593, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), disposizione che è stata espressamente abrogata dal comma 43 dell'art. 3. In considerazione delle profonde modifiche intervenute si forniscono, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, le seguenti prime indicazioni sulle disposizioni richiamate.

2. La disciplina sul tetto retributivo - ambito di applicazione (art. 3, commi 44 - 49).

La disciplina si riferisce al «trattamento economico onnicomprensivo» di talune categorie di soggetti. Per individuare l'ambito di applicazione delle norme occorre stabilire quali sono le figure soggettive interessate (destinatari degli emolumenti), quali sono le categorie di soggetti pubblici o privati con cui il rapporto che dà luogo al corrispettivo è instaurato (soggetti conferenti/pagatori), la tipologia di rapporto che i destinatari degli emolumenti hanno con i soggetti conferenti/pagatori.

2.1. I soggetti interessati (destinatari degli emolumenti).

Il nuovo regime riguarda «chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, università, società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica nonché le loro controllate, ovvero sia titolare di incarichi o mandati di qualsiasi natura nel territorio metropolitano.».

Dal punto di vista soggettivo quindi la nuova disciplina ha carattere generale. La legge ha comunque specificato che sono inclusi nel campo di applicazione della normativa anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, i presidenti e i componenti di collegi ed organi di governo e di controllo delle società non quotate e i dirigenti.

In base al dato letterale, le norme non riguardano i corrispettivi per incarichi conferiti a soggetti diversi dalle persone fisiche.

2.2. La tipologia di rapporti rilevanti intercorrente tra i destinatari degli emolumenti e i soggetti conferenti/pagatori.

I soggetti interessati dalla normativa sono tutti coloro che percepiscono retribuzioni o emolumenti a carico delle pubbliche finanze essendo legati da un rapporto di lavoro subordinato o autonomo con le amministrazioni od organismi indicati (paragrafo 2.3). In generale, sono quindi compresi nel campo di applicazione oltre ai lavoratori dipendenti, a prescindere dalla natura privatistica o pubblicistica del rapporto, le parti di un contratto d'opera, di collaborazione

coordinata e continuativa o di una collaborazione a progetto, qualora il committente sia una società partecipata, o comunque i titolari di altri incarichi.

2.3. Le amministrazioni e gli organismi considerati (soggetti conferenti/pagatori).

Gli incarichi o rapporti rilevanti sono quelli che intercorrono con le amministrazioni statali, le agenzie, gli enti pubblici economici e non economici, gli enti di ricerca, le università, le società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica e le loro controllate.

La disciplina *de qua* vale come principio per le altre amministrazioni, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Quanto agli incarichi o rapporti intercorrenti con le società non quotate e con quelle da queste controllate, coerentemente a quanto sopra detto deve ritenersi che la partecipazione totale o prevalente è quella relativa alle amministrazioni indicate dalla legge.

Pertanto le amministrazioni interessate, relativamente a società non quotate a cui partecipano in via totale o prevalente e alle società comunque controllate, assicurano il rispetto degli adempimenti necessari individuati dalla presente circolare e dalle disposizioni qui richiamate.

Si segnala inoltre che l'art. 3, comma 51, della legge finanziaria 2008 ha previsto la «soppressione» (*rectius* l'abrogazione) del primo, secondo e terzo periodo dell'art. 1, comma 466, della legge finanziaria 2007, che contenevano una disciplina specifica per il numero ed il compenso dei componenti dei consigli di amministrazione delle società non quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e rispettive società controllate e collegate, stabilendo che a tali fattispecie si applica la nuova disciplina.

Quindi l'applicazione del nuovo regime si riferisce anche alle società non quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e loro controllate e collegate.

2.4. L'esclusione dal campo di applicazione derivante dall'oggetto e dalla finalità dell'incarico o rapporto.

Il terzo periodo del comma 44 espressamente prevede in maniera puntuale che «il limite non si applica alle attività di natura professionale e ai contratti d'opera, che non possono in alcun caso essere stipulati con chi ad altro titolo percepisce emolumenti o retribuzioni ai sensi dei precedenti periodi, aventi ad oggetto una prestazione artistica o professionale (...) che consenta di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza.».

In base a questa previsione solo i contratti o gli incarichi, aventi la suddetta natura, i cui oneri sono a carico delle finanze pubbliche, non sono assoggettati al tetto del trattamento retributivo del Primo Presidente della Corte di cassazione, ferma restando l'incompatibilità prevista dalla norma. Il limite tuttavia non opera soltanto allorché tale prestazione artistica o professionale «consenta» al soggetto che conferisce l'incarico o che stipula il contratto, tra i quali vanno ricompresi i contratti di servizio a società, quali gli incarichi di revisione contabile, «di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza». Sono escluse, altresì, dal campo di applicazione le attività i cui compensi o tariffe sono determinati dalla legge o da regolamento. Il limite trova pertanto applicazione ai restanti incarichi di natura professionale e ai contratti d'opera in generale.

### 3. La disciplina generale sul tetto retributivo.

Il vincolo economico posto dalla normativa consiste nell'imposizione di un tetto non superabile per il compenso o la retribuzione (emolumenti) che i destinatari possono percepire per l'espletamento di uno o più rapporti. Tale limite è individuato per relazione nel trattamento economico del Primo Presidente della Corte di cassazione nell'art. 3, comma 44, della legge. E' previsto poi un secondo tetto per le ipotesi di deroga e i casi speciali (art. 3, comma 46, della legge) pari al doppio di tale trattamento.

Relativamente all'individuazione del tetto, occorre concretamente fare riferimento alla retribuzione attuale del Primo Presidente della Corte. Il riferimento può ritenersi effettuato alla retribuzione dell'attuale Primo Presidente in carica, comprensiva di tutti gli emolumenti connessi alla carica. Questa retribuzione è pari a Euro 289.984,00 annui lordi.

La disposizione assoggetta espressamente al limite il trattamento onnicomprensivo dei destinatari degli emolumenti. Ciò significa che in base alla norma debbono considerarsi ai fini del concorso al limite tutti gli emolumenti lordi ricevuti «a carico delle pubbliche finanze» nell'ambito di rapporti con i soggetti pagatori indicati (par. 2.3). In proposito, il penultimo periodo del comma 44 citato prevede che «ai fini dell'applicazione del presente comma sono computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi da uno stesso organismo conferiti nel corso dell'anno.», chiarendo il concetto di onnicomprensività e il periodo temporale di riferimento, che è quello annuo.

#### 4. Le deroghe al tetto retributivo generale.

L'art. 3, comma 44, della legge prevede la possibilità di derogare al regime che impone un tetto al trattamento economico. La deroga è possibile solo se ricorrono « motivate esigenze di carattere eccezionale e per un periodo di tempo non superiore a tre anni ». La sussistenza dei presupposti deve essere valutata dall'amministrazione o dalla società che conferisce l'incarico o che instaura con l'interessato un rapporto di lavoro, i quali determinino il superamento del tetto.

Per le amministrazioni dello Stato possono essere autorizzate deroghe con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, nel limite massimo di 25 unità, corrispondenti alle posizioni di più elevato livello di responsabilità, riferite sia al personale in regime di diritto pubblico e sia al personale contrattualizzato. Nell'individuare tali deroghe il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dovrà, pertanto, tenere conto di funzioni di particolare complessità correlate alle attribuzioni istituzionali e, conseguentemente tale determinazione assumerà, proprio per tale motivo, la caratteristica della stabilità.

In base al comma 46, per le amministrazioni dello Stato, per la Banca d'Italia e le autorità amministrative indipendenti ed in relazione ai soggetti cui non si applica il limite di cui al comma 44 non può comunque essere superato il limite del doppio del trattamento retributivo del Primo Presidente della Corte di cassazione. Il predetto limite opera per tutti coloro che hanno incarichi o rapporti con la Banca d'Italia o con le autorità indipendenti. Invece con riferimento alle amministrazioni dello Stato esso opera solo nel caso di deroghe mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

#### 5. Il regime di pubblicità e di comunicazione (corrispettivi eccedenti i tetti).

L'art. 3, comma 44, stabilisce che «nessun atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento».

Il comma 48, mediante il richiamo al comma 44, prevede il regime di pubblicità anche per tutti i nuovi contratti. Inoltre, il comma 49 estende la disciplina in questione «a tutte le situazioni e rapporti contemplati» dai precedenti commi 47 e 48.

Il regime di pubblicità quindi è immediatamente efficace sia con riferimento ai rapporti in corso sia con riguardo ai nuovi contratti, impieghi o incarichi.

La pubblicità deve essere attuata dall'amministrazione o dal «soggetto interessato» e quindi dal soggetto conferente/pagatore e si realizza mediante pubblicazione sul sito istituzionale. Essa riguarda gli atti che rappresentano il titolo giuridico che dà luogo al pagamento (ad es. il singolo contratto).

Il regime di pubblicità si riferisce soltanto agli atti comportanti spesa relativi agli emolumenti, rapporti e destinatari percettori per le situazioni che comportano il superamento dei tetti fissati legislativamente. In tal modo sono perseguite due finalità: quella della trasparenza in riferimento alle retribuzioni o emolumenti più elevate e quella del contenimento dell'ammontare dei compensi a carico dei bilanci pubblici.

Oltre al regime di pubblicità, le norme pongono un regime di comunicazione al Governo e al Parlamento, per il quale vale quanto detto sopra per la pubblicità non essendoci in proposito differenziazioni nella legge. Analoghe comunicazioni debbono essere fatte alla Corte dei conti.

Per il Governo le comunicazioni vanno effettuate alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica.

Si raccomanda una particolare attenzione al rispetto dei principi che governano il trattamento dei dati personali, evitando comunicazioni eccedenti le finalità.

## 6. L'attuazione della normativa.

Il sistema richiede necessariamente la partecipazione del soggetto interessato.

Quest'ultimo, ove il pagamento debba essere disposto da una pubblica amministrazione, al momento dell'assunzione di incarichi, di impiego o di stipulazione di contratto di lavoro subordinato, potrà, sulla base del combinato disposto di cui agli articoli 43 e 46 decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, effettuare una dichiarazione (nelle forme della dichiarazione sostitutiva di cui al citato testo unico) circa l'ammontare delle retribuzioni/compensi che nell'anno potrà ricevere in relazione agli impegni già assunti, nonché contenente gli elementi essenziali dei rapporti rilevanti (indicazione dell'amministrazione/organismo con il quale i rapporti sono in corso, la natura dell'incarico o del rapporto, se di diritto privato o incarico o impiego di natura pubblicistica, e la data del conferimento). La dichiarazione dovrà inoltre contenere l'impegno dell'interessato a dare tempestiva comunicazione in caso di mutamento della situazione. In alternativa alla dichiarazione suddetta, il soggetto interessato potrà comunicare all'amministrazione competente gli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni e dei dati richiesti.

Ciascun soggetto conferente/pagatore deve inviare al destinatario degli emolumenti una comunicazione preventivamente all'accredito in modo da metterlo a conoscenza del momento e dell'importo che sarà accreditato.

Il periodo transitorio, cioè il regime applicabile ai rapporti già in corso al momento dell'entrata in vigore della legge, è regolato dal comma 47.

Innanzitutto, la disposizione fa salvi i rapporti di diritto privato in corso alla data del 28 settembre 2007. Pertanto, debbono considerarsi fuori dall'obbligo di rispettare il tetto di cui ai commi 44 e 46 i contratti stipulati entro questa data, salvo che la loro efficacia non operi da una data successiva. Essi quindi non debbono subire la decurtazione prevista dalle norme.

Ciò posto, gli incarichi o mandati di natura pubblicistica, sono soggetti a decurtazione, nel caso in cui per il loro svolgimento sia previsto un trattamento superiore rispetto a quello del Primo Presidente della Corte di cassazione o del suo doppio, naturalmente a seconda che ricorrano l'una o l'altra fattispecie.

La decurtazione si applica inoltre anche nei casi in cui i rispettivi limiti siano superati per effetto del cumulo tra incarichi di carattere non privatistico e contratti o mandati di natura privatistica. La decurtazione annuale è pari al 25% del trattamento economico complessivo eccedente i limiti rispettivamente di cui al comma 44 e 46 e cessa al raggiungimento del limite. Dalla norma si deduce quindi che la decurtazione va operata ogni anno sull'importo già decurtato e che in ogni caso il differenziale retributivo va recuperato entro quattro anni.

Nel caso di cumulo di più incarichi, cariche o mandati la decurtazione opera a partire dall'incarico, carica o mandato conferito da ultimo.

Al fine di attuare la normativa è necessario che ciascun soggetto pagatore provveda a verificare la ricorrenza della situazione descritta dalla legge in riferimento a ciascun rapporto di lavoro, impiego o incarico, accertando se in riferimento ai rapporti in corso si può verificare la condizione del superamento del limite retributivo legale e se eventualmente ricorrono le condizioni per la deroga.

In quest'ultimo caso, il soggetto conferente/pagatore dovrà adottare un atto motivato dal quale emergono in modo chiaro e puntuale le esigenze di deroga, che debbono avere il requisito della eccezionalità, fermo restando che la deroga può valere per un periodo non superiore a tre anni.

I soggetti pagatori obbligati opereranno la decurtazione annuale in corrispondenza del pagamento che porterà al superamento del tetto, operando a conguaglio a fine anno ove ne sussistano i

presupposti, salvo diverso accordo con l'interessato sulla modalità di decurtazione o conguaglio. In presenza di situazioni di incertezza relativamente ai compensi realmente percepiti o percepibili nell'anno la decurtazione potrà essere operata all'inizio dell'anno successivo una volta definite le entrate realmente percepite.

Si fa presente che in base al comma 48, le disposizioni di cui al comma 44 si applicano comunque alla stipula di tutti i nuovi contratti e al rinnovo per scadenza di tutti i contratti in essere che non possono in alcun caso essere prorogati oltre la scadenza. E' chiaro, quindi, che il comma 47, che prevede un regime derogatorio temporaneo, opera solo per i contratti in corso alla data del 28 settembre 2007 essendo applicabile il nuovo regime a tutti i contratti stipulati successivamente a tale data.

#### 8. La responsabilità per l'inosservanza degli obblighi.

Il regime specifico di responsabilità è posto dal periodo 5 del comma 44, il quale stabilisce che «in caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita».

#### 9. La relazione alle Camere del Presidente del Consiglio e l'attività di monitoraggio e verifica.

Il comma 52 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 prevede un'attività di relazione del Presidente del Consiglio dei ministri entro il 30 settembre 2008 avente ad oggetto l'applicazione della nuova normativa, sulla base di un rapporto di analisi e classificazione dell'insieme delle posizioni interessate predisposto dal ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. Il comma 53 dell'art. 3 della legge finanziaria prevede che la Corte dei conti verifica l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 44 in sede di controllo successivo sulla gestione del bilancio.

L'Ispettorato per la funzione pubblica nell'ambito delle proprie attività di controllo di cui all'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, verifica l'applicazione delle disposizioni richiamate con la presente circolare.

Roma, 24 gennaio 2008

Il ministro per le Riforme e le innovazioni  
nella pubblica amministrazione

Luigi Nicolais

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Nota circolare n. 7 del 28 gennaio 2008.

Oggetto: ricognizione posti vacanti di dirigente.

Come noto, l'art. 28, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevede che entro il 31 dicembre di ogni anno la Scuola superiore della pubblica amministrazione bandisca un corso-concorso per reclutare nuovi dirigenti.

A tal fine, la norma stabilisce che, in coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici comunicano, entro il 30 giugno di ciascun anno, al 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.

In attuazione del predetto art. 28, comma 5, è intervenuto il d.p.r. 24 settembre 2004 n. 272, recante il regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, il quale, all'art. 2, nel richiamare la disciplina prevista dal citato comma 7 dello stesso articolo, precisa che i posti di dirigente da coprire 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. 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.

Ciò premesso si rappresenta che, riguardo i criteri di riparto dei posti vacanti di qualifica dirigenziale, il successivo art. 3, prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente nelle predette amministrazioni 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.

L'art. 7 del decreto dispone che l'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni interessate 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.

Infine, l'art. 20 precisa che 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. Gli arrotondamenti non possono in nessun modo superare il numero complessivo dei posti messi a concorso.

L'ultimo dpcm, ai sensi del regolamento attuativo, è quello del 18 maggio 2005 che ha autorizzato la SSPA ad indire un corso-concorso di formazione dirigenziale per un totale di centoventi posti ripartiti secondo quanto previsto dal medesimo provvedimento.

Tutto quanto ciò premesso, al fine di procedere all'individuazione del numero dei posti da coprire mediante corso-concorso, le amministrazioni in indirizzo, tenuto conto dell'ultima ripartizione prevista nel predetto dpcm 18 maggio 2005, che ad ogni buon fine si allega in copia, sono chiamati ad indicare distinti per anno, le vacanze intervenute o che interverranno al 31.12.2008, indicando la percentuale da destinare al corso concorso di che trattasi.

Le risultanze di tale ricognizione dovranno essere comunicate - anche tramite posta elettronica all'indirizzo [servizioreclutamento@funzioneaubblicea.it](mailto:servizioreclutamento@funzioneaubblicea.it) - al Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni - Servizio programmazione assunzioni e reclutamento, entro il 30 aprile 2008, mediante la compilazione della tabella allegata alla presente nota.

La predetta tabella sarà reperibile sul sito istituzionale [www.innovazionepa.it](http://www.innovazionepa.it).

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

Allegato

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto del 18 maggio 2005

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni; visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, cd in particolare l'articolo 28, come modificato dall'art. 3, comma 5, della legge 15 luglio 2002, n. 145, e dall'art. 34, comma 25, della legge 27 dicembre 2002, n. 289; visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 272 del 24 settembre 2004, recante il regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente ed in particolare l'art. 2, comma 2, concernente la determinazione dei posti da mettere a concorso per l'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione; tenuto conto che l'art. 7, comma 1, del sopracitato d.p.r. n. 272/2004 prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente avviene per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione nella percentuale del dei trenta per cento dei posti disponibili nella dotazione organica di ciascuna amministrazione al 31 dicembre di ogni anno; vista la nota n. 6783/03//RUD/P del 28 agosto 2003 con la quale il Dipartimento della funzione pubblica ha chiesto a tutte le amministrazioni pubbliche di comunicare il numero dei posti di dirigente da riservare al predetto corso-concorso formazione dirigenziale; viste le note con le quali le amministrazioni hanno comunicato i posti da coprire mediante corso-concorso; ritenuto di autorizzare un numero di posti strettamente necessari tenuto conto degli obblighi derivanti dall'attuazione della legge finanziaria n. 311/2004 in materia di organici e blocco delle assunzioni e compatibilmente con le risorse finanziarie destinate per l'avvio del suindicato corso-concorso;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 maggio 2005 concernente “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di funzione pubblica al ministro senza portafoglio on. Mario Baccini, in corso di registrazione;  
su proposta del ministro per la Funzione pubblica;

decreta:

la Scuola superiore della pubblica amministrazione è autorizzata ad indire un corso-concorso di formazione dirigenziale ai sensi degli articoli 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni, e 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica del 24 settembre 2004, n. 272, per un totale di centoventi posti nella qualifica di dirigente nei ruoli amministrativi così ripartiti:

Ministero degli affari esteri	2 posti
Ministero delle attività produttive	3 posti
Ministero della difesa	2 posti
Ministero degli interni	6 posti
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	5 posti
Ministero dell'economia e delle finanze	
Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro	12 posti
Ministero delle politiche agricole e forestali	3 posti
Ministero della giustizia	3 posti
Ministero dell'istruzione, università e ricerca	30 posti
Ministero della salute	3 posti
Agenzia delle entrate	17 posti
Agenzia delle dogane	5 posti
INPDAP	5 posti
INPS	15 posti
INAIL	7 posti
ENPALS	2 posti

Roma, 18 maggio 2005

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Nota circolare n. 9 del 31 gennaio 2008.

Oggetto: validità dei diplomi accademici rilasciati dalle istituzioni di alta formazione artistica e musicale ai fini dell'accesso ai pubblici concorsi.

Pervengono a questo ufficio numerosi quesiti in merito alla validità, ai fini dell'accesso ai pubblici concorsi, dei diplomi accademici rilasciati dalle Istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

Al riguardo si richiama la legge 21 dicembre 1999 n. 508, di riforma delle accademie di belle arti, dei conservatori di musica, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica e degli istituti musicali pareggiati, che ha considerato il settore artistico allo stesso livello delle università ed ha definito le accademie e le altre istituzioni artistiche, quali sedi primarie di alta formazione, di specializzazione e di ricerca nel settore artistico e musicale.

Il comma 3-*bis* dell'articolo 4 della legge citata, aggiunto dall'articolo 6 del decreto legge 25 settembre 2002, n. 212, convertito con modificazioni con legge 22 novembre 2002, n. 268, ha equiparato, ai fini dell'accesso ai pubblici concorsi, i diplomi rilasciati dalle predette istituzioni in base all'ordinamento previgente alla legge n. 508 del 1999, alle lauree previste dal regolamento di cui al d.m. 3 novembre 1999, n. 509, purché conseguiti da coloro che siano in possesso anche del diploma di istruzione secondaria di secondo grado.

La finalità perseguita dal legislatore appare quella di salvaguardare il valore dei titoli di studio conseguiti antecedentemente alla legge n. 508 del 1999 equiparandoli automaticamente ai diplomi accademici previsti dalla legge di riforma per i quali l'equivalenza con quelli universitari è sancita dal disposto dell'articolo 2, comma 5 della medesima legge.

Il successivo regolamento, di cui al d.P.R. 8 luglio 2005, n. 212, recante la disciplina per la definizione degli ordinamenti didattici delle suddette istituzioni, all'articolo 3, prevede specificatamente che, in analogia al sistema universitario, le istituzioni del settore artistico e musicale attivino corsi di diploma accademico di primo livello, di secondo livello, di specializzazione, di formazione alla ricerca e corsi di perfezionamento o master.

Nelle more dell'emanazione dei relativi decreti attuativi, è stata autorizzata l'attivazione, in via sperimentale, di percorsi formativi triennali, validati dal Ministero dell'università e della ricerca, che, nella sostanza, anticipano i nuovi ordinamenti essendo strutturati con un impegno complessivo degli studi e con l'acquisizione di crediti formativi più qualificanti rispetto ai corsi del previgente ordinamento.

Considerato quanto sopra evidenziato si può ritenere che i diplomi accademici di I livello, rilasciati all'esito dei predetti corsi, abbiano il medesimo valore dei diplomi del previgente ordinamento, atteso che entrambi consentono, tra l'altro, l'accesso ai corsi di secondo livello, di specializzazione e ai *master*.

Conseguentemente le amministrazioni pubbliche valuteranno i diplomi accademici di primo livello del tutto assimilabili ai diplomi rilasciati dalle istituzioni AFAM prima dell'entrata in vigore della legge n. 508 del 1999, ferma restando la previsione contenuta nell'articolo 2, comma 5 della legge

n. 508 del 1999 in merito all'adozione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la definizione concreta delle equipollenze tra titoli di studio rilasciati dalle istituzioni in questione ed i titoli universitari ai fini dell'ammissione ai pubblici concorsi.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Circolare n. 2 dell'11 marzo 2008

Oggetto: legge 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni in tema di collaborazioni esterne.

### Premessa

La legge finanziaria per l'anno 2008 è intervenuta, con diverse disposizioni, a definire ulteriormente il regime delle collaborazioni esterne nelle pubbliche amministrazioni, consolidando la tendenza a limitare il ricorso a tali tipologie contrattuali ad ipotesi eccezionali e, indirettamente, costituendo i presupposti per una riduzione della spesa correlata.

Sul tema delle collaborazioni deve osservarsi come il legislatore negli anni più recenti abbia disposto diversi interventi, di carattere finanziario e ordinamentale, finalizzati ad un unico obiettivo: escludere che siano stipulati rapporti di lavoro autonomo per rispondere a fabbisogni permanenti e per lo svolgimento di attività non altamente qualificate.

Infatti, nelle leggi finanziarie sono state inserite previsioni volte a limitare il ricorso alle collaborazioni, introducendo tetti di spesa e stabilendo requisiti di legittimità, in particolare per evitare che fossero stipulate per prestazioni non qualificate, utilizzandole quali rapporti di lavoro subordinato.

Sul piano ordinamentale, le modifiche apportate all'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 dal decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, e quelle apportate all'articolo 36 del medesimo decreto, dalla legge finanziaria per l'anno 2008, sono finalizzate a ricondurre l'utilizzo delle diverse tipologie contrattuali, di lavoro autonomo e di lavoro subordinato, alle finalità loro proprie che sono distinte e non possono essere considerate sovrapponibili.

Ciò comporta, innanzi tutto, che il limite temporale individuato dall'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dalla legge finanziaria per l'anno 2008, individuato in tre mesi o nelle esigenze stagionali, non si applica ai contratti di collaborazione che sono contratti di lavoro autonomo e pertanto non inclusi nella categoria dei contratti di lavoro flessibile subordinato.

Peraltro rimane ferma la necessità che l'incarico abbia natura temporanea, come previsto dalla legge, considerato che la necessità di ricorrere ad una collaborazione deve collocarsi all'interno della programmazione delle attività dell'amministrazione con riferimento ad aspetti o fasi della medesima programmazione e, pertanto, non può ritenersi prorogabile se non limitatamente al completamento di un'attività avviata, in quanto la sua durata è predeterminata in relazione allo specifico aspetto o fase dell'attività. Altresì non è configurabile il rinnovo, dovendo un nuovo incarico far riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di un'apposita comparazione.

### 1. Collaborazioni occasionali e coordinate e continuative

L'attuale formulazione dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 in relazione al tema delle collaborazioni esterne, qualificate come forma di lavoro autonomo, opera una sola

distinzione: quella fra collaborazione occasionale e collaborazione coordinata e continuativa, riconducibili sia alle prestazioni *ex* articolo 2222 c. c. che all'articolo 2230 c. c.

Si ha collaborazione occasionale nel caso di una prestazione episodica che il collaboratore svolga in maniera saltuaria e autonoma, spesso con contenuto professionale, che si esaurisce in una sola azione o prestazione che consente il raggiungimento del fine e dove "il contatto sociale" con il committente sia sporadico. Tale collaborazione, pertanto, potrebbe non essere necessariamente riconducibile a fasi di piani o programmi del committente.

Diversamente la collaborazione coordinata e continuativa, che qualora il committente sia una pubblica amministrazione è sempre una prestazione di lavoro autonomo, si caratterizza per la continuazione della prestazione e la coordinazione con l'organizzazione ed i fini del committente, dove, pertanto, quest'ultimo conserva non un potere di direzione, ma di verifica della rispondenza della prestazione ai propri obiettivi attraverso un potere di coordinamento spazio-temporale.

La distinzione operata, fra collaborazioni autonome e coordinate e continuative, rileva non solo ai fini fiscali e contributivi, che la legge disciplina diversamente e per i quali si rinvia al paragrafo 8, ma anche in relazione agli adempimenti cui sono tenute le amministrazioni committenti..

## 2. Il requisito della "particolare e comprovata specializzazione universitaria"

Le disposizioni sul tema delle collaborazioni esterne si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni in considerazione della loro collocazione nel Titolo 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 relativo ai principi generali. Pertanto, coerentemente a tale impostazione, il comma 6-*ter* dispone, per le autonomie locali, l'adeguamento dei regolamenti *ex* articolo 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000 ai principi enunciati al comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo 165 del 2001.

Inoltre, come già chiarito nella circolare del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione n. 5 del 2006, le previsioni normative in tema di presupposti per il ricorso alle collaborazioni esterne, di requisiti per il conferimento degli incarichi e di pubblicità dei medesimi si applicano a tutte le tipologie di incarichi di lavoro autonomo. Ciò comporta l'irrelevanza del contenuto della prestazione: studio, consulenza, ricerca o altro, così come della tipologia contrattuale individuata dall'amministrazione: occasionale o coordinata e continuativa, a tali fini.

L'ulteriore precisazione operata dal legislatore, circa la necessità di una "particolare e comprovata specializzazione universitaria", operata dall'articolo 3, comma 76, della legge n. 244 del 2007, ponendo l'accento sull'elevata competenza e coordinata con il presupposto dell'assenza di competenze analoghe in termini qualitativi all'interno dell'amministrazione fa ritenere impossibile il ricorso a qualsiasi rapporto di collaborazione esterna per attività non altamente qualificate, con la conseguente illegittimità di qualsiasi tipologia di contratto stipulato in violazione di tali presupposti, rafforzando, pertanto, quanto già indicato alla lettera c) del comma 6 dell'articolo 7, citato.

Per quanto concerne il requisito della particolare professionalità l'utilizzo dell'espressione "esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria" deve far ritenere quale requisito minimo necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente, attinente l'oggetto dell'incarico. Non sono tuttavia da escludere percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale.

Conseguentemente le amministrazioni non potranno stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore. Peraltro, il riferimento all'esperienza ed alla particolarità della competenza, che deve essere coerente con l'oggetto dell'incarico, e la necessità di

una procedura comparativa per il conferimento degli incarichi, portano a considerare la necessità di reperire collaboratori che operano da tempo nel settore di interesse. Tale modifica precisa quindi quanto già ricavabile dall'articolo 7, comma 6 del testo previgente che comunque faceva riferimento a prestazioni altamente qualificate per qualsiasi forma di collaborazione autonoma a prescindere, come più volte ricordato, dal contenuto della stessa.

In tutti gli altri casi si dovrà ricorrere, principalmente, alle risorse interne alle amministrazioni o ad altri istituti, quali le assegnazioni temporanee di personale da altre amministrazioni, o valutare, con l'opportuna prudenza, l'eventualità di ricorrere a strumenti diversi, quali gli appalti di servizi.

Come già evidenziato l'articolo 7, comma 6 e seguenti, costituisce la disciplina generale in tema di ricorso alle collaborazioni esterne, pertanto rimangono vigenti tutte quelle previsioni normative che, per specifiche attività, determinano i requisiti dei collaboratori o anche le procedure per l'affidamento dell'incarico, anche per quanto riguarda l'evidenza pubblica.

E questo il caso della progettazione in materia di lavori pubblici, di direzione lavori e collaudo di cui all'articolo 90 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici). I principi ivi richiamati di derivazione comunitaria, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, richiedono, per l'affidamento di incarichi sotto la soglia di 100.000 euro, l'attivazione di procedure di trasparenza e comparazione (articolo 91, comma 2, decreto legislativo n. 163 del 2006) che possono trovare concreta attuazione secondo le modalità previste dall'articolo 7, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 e dalle altre disposizioni in materia. Si può affermare che analoghi criteri devono essere rispettati in tutti i casi in cui è consentito dal legislatore il ricorso a collaborazioni professionali esterne come per il condono edilizio e per gli incarichi di difesa in giudizio.

Si ritiene, inoltre, opportuno richiamare l'attenzione su alcune disposizioni specifiche tra cui l'articolo 9 della legge n. 150 del 2000, relativo ai specifici requisiti previsti per gli addetti stampa, nonché quelle contenute nell'articolo 51, comma 6, della legge n. 449 del 1997, relativamente a specifiche prestazioni previste da programmi di ricerca avviati dalle amministrazioni ivi indicate. Per tali ultime fattispecie trovano comunque applicazione le restanti disposizioni in materia di pubblicità e comparazione.

### 3. Obblighi di pubblicità

Il legislatore in diverse disposizioni ha ribadito la necessità di assicurare l'attuazione del principio di trasparenza nel conferimento di incarichi a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, intendendosi per tali anche i dipendenti pubblici che siano incaricati da amministrazioni diverse dal proprio datore di lavoro, prevedendone più volte la pubblicità.

In primo luogo si richiama la previsione generale contenuta nel comma 6-*bis* dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, aggiunto dall'articolo 32 del decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, circa la necessità che le amministrazioni adottino appositi regolamenti relativi alle procedure comparative a seguito delle quali conferire gli incarichi e li rendano pubblici. Al riguardo si rimanda alla bozza di regolamento, contenuta nell'allegato alla presente circolare, cui le amministrazioni possono fare utilmente riferimento pur con i necessari adattamenti alle specificità organizzative ed alle funzioni istituzionali loro proprie.

Occorre, poi, fare riferimento agli obblighi, già richiamati nella citata circolare n. 5 del 2006, al paragrafo 4, previsti dall'articolo 53, comma 14, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come integrato dall'articolo 34, comma 2, del decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, il quale prevede che: "Le amministrazioni rendono noti, mediante, inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti

indicando l'oggetto, la durata ed il compenso dell'incarico". Obblighi che si aggiungono a quelli già originariamente previsti dal medesimo comma 14 in merito ai dati che debbono essere trasmessi periodicamente al Dipartimento della funzione pubblica.

Ad essi si sono aggiunti, lo scorso anno, quelli contenuti nell'articolo 1, comma 593, della legge n. 296 del 2006, che nello stabilire un tetto alla retribuzione massima erogabile dalle pubbliche amministrazioni a diversi soggetti, compresi dunque i collaboratori esterni, ha puntualmente disposto in merito alla pubblicità. Quest'ultima disposizione è stata sostituita da quella contenuta nell'articolo 3, comma 44, della legge n. 244 del 2007, secondo cui: "Nessun atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi (trattamento economico onnicomprensivo relativo a rapporti di lavoro dipendente o autonomo erogato dalle pubbliche amministrazioni) può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento. In caso di violazione, l'amministrazione che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita".

Nel medesimo comma si dispone, inoltre, che le pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le agenzie, gli enti pubblici anche economici, gli enti di ricerca e le università per i quali trova applicazione il limite alla retribuzione, sono tenuti alla preventiva comunicazione dei relativi atti alla Corte dei conti. In tale sede l'obbligo di pubblicità riguarda i trattamenti economici che superano la soglia individuata dal legislatore.

Sullo specifico tema, si rinvia alla circolare del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, n. 1 del 2008, appositamente predisposta.

L'articolo 3, comma 54, della legge finanziaria per l'anno 2008 modifica l'articolo 1, comma 127 della legge n. 662 del 1996 disponendo che le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di "collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza", per i quali è previsto un compenso, sono tenute a pubblicare sul proprio sito web i provvedimenti di incarico con l'indicazione del soggetto percettore, della ragione dell'incarico e dell'ammontare del compenso. Tenuto conto della dizione utilizzata dal legislatore e del carattere onnicomprensivo, più volte evidenziato, dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sono ricompresi nell'ambito di applicazione della previsione tutti gli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione committente anche nel caso che siano previsti da specifiche disposizioni legislative. Qualora sia omessa la pubblicazione la liquidazione del compenso costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto.

Ma a rendere più stringenti ed efficaci le disposizioni sulla pubblicità degli incarichi è il comma 18 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2008 il quale subordina l'efficacia dei contratti relativi ai rapporti di collaborazione esterna con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, all'avvenuta pubblicazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione stipulante. Di tale previsione occorrerà tenere conto in particolare in sede di stipula del contratto di incarico. Tale vincolo sull'efficacia si applica a tutti gli incarichi sottoscritti dal 1° gennaio 2008, mentre l'obbligo di pubblicazione più volte sancito dal legislatore trova già applicazione sui contratti in essere a tale data.

In un'ottica più generale di trasparenza si può ritenere che gli obblighi di pubblicità richiamati nel presente paragrafo, da distinguersi dagli obblighi di comunicazione all'anagrafe delle prestazioni di cui al citato articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001, si aggiungono ai contenuti necessari dei siti web istituzionali indicati dall'articolo 54 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).

#### 4. Limite di spesa per le amministrazioni statali

La legge finanziaria per l'anno 2008 non dispone nulla di diverso dai limiti di spesa già stabiliti per le pubbliche amministrazioni, pertanto trova ancora applicazione l'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), come modificato dal decreto legge n. 223 del 2006, in virtù del quale le medesime non potranno sostenere una spesa superiore al 40 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004, a decorrere dall'anno 2006, per gli incarichi di studio e consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione.

Inoltre, sono ancora vigenti le disposizioni di cui ai commi 56 e 57 dell'articolo 1 della stessa legge i quali stabiliscono che: "le somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005" e che per un periodo di tre anni, quindi compreso l'anno 2008, le medesime non possono "stipulare contratti di consulenza che nel loro complesso siano di importo superiore rispetto all'ammontare totale dei contratti in essere al 31 settembre 2005, come automaticamente ridotto."

Come già evidenziato dal quadro normativo attuale deriva l'irrelevanza della distinzione fra incarichi relativamente all'oggetto della prestazione, dal punto di vista della qualificazione giuridica dell'istituto. Infatti, la modifica introdotta nell'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, quale previsione generale, nel ribadire il carattere autonomo della prestazione, ha confermato un'unica distinzione dal punto di vista ordinamentale relativa alla durata della collaborazione, se occasionale o coordinata e continuativa.

Diversamente per quanto concerne l'applicazione del limite di spesa, come già chiarito nella circolare n. 5 del 2006, per le collaborazioni occasionali occorre fare riferimento ai commi 9, 56 e 57, dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, mentre per le collaborazioni coordinate e continuative si applicano le disposizioni di cui al comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge. Quest'ultimo dispone che a decorrere dall'anno 2006 le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 40 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003, con l'esclusione del comparto scuola e quello delle istituzioni di altra formazione specializzazione artistica e musicale i quali hanno una propria disciplina dedicata. Limite di spesa oggi ridotto al 35 per cento dall'articolo 3, comma 80 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). La violazione dei limiti di spesa così fissati costituisce illecito disciplinare e determina ipotesi di responsabilità erariale.

Il legislatore ha differenziato il regime di spesa delle diverse fattispecie a causa della dimensione assunta nell'organizzazione del lavoro delle pubbliche amministrazioni dalle collaborazioni coordinate e continuative, fermo restando il già richiamato unitario quadro ordinamentale.

Infine si ricorda il comma 173 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 il quale ha disposto che gli atti relativi alle collaborazioni esterne di importo superiore a 5.000 euro siano trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

L'articolo 3, comma 58, della legge finanziaria per l'anno 2008 ha disposto che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro il 30 giugno 2008, siano individuati gli uffici speciali o strutture comunque denominate, istituite presso le amministrazioni dello Stato per i quali sussistono contratti di consulenza di durata continuativa indispensabili ad assicurare il perseguimento delle finalità istituzionali. Tutti gli altri incarichi cessano dalla data di emanazione del medesimo provvedimento. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della previsione richiamata

le strutture preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio e delle attività culturali e storico-artistiche e alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

## 5. Previsioni per le Regioni e le autonomie locali

I commi 55, 56 e 57 dell'articolo 3 della legge finanziaria per l'anno 2008 dettano norme specifiche per gli enti locali in tema di collaborazioni esterne.

Per tali enti è necessario, in primo luogo, che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, previsto dall'articolo 89 del Testo unico degli enti locali, fissi i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento degli incarichi di collaborazione, studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione. La previsione era di fatto già contenuta nell'articolo 7, comma 6-*bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001, quale principio generale, ma il legislatore ha ritenuto di intervenire in maniera diretta e particolarmente dettagliata per gli enti locali, giungendo a stabilire, nell'intento di assicurare il contenimento della spesa, che il medesimo regolamento fissi il limite massimo della spesa annua per gli incarichi e le consulenze. Per l'individuazione di tale limite occorrerà riferirsi, uniformando i bilanci di previsione, alla spesa registrata in un anno base, ad esempio stabilendo un tetto ricavabile dall'attuazione dei principi in materia di riduzione della spesa per il personale, oppure stabilendo una percentuale in riferimento alla spesa per servizi e per collaborazioni sostenuta in un dato periodo annuale, in modo da porre limiti certi a regime alla discrezionalità dell'ente di ricorrere alle collaborazioni ed evitare futuri incrementi delle relative spese. Il limite così determinato si applicherà a tutte le forme di collaborazione e pertanto sia alle collaborazioni coordinate e continuative sia alle collaborazioni occasionali.

La legge aggiunge, poi, l'obbligo di trasmettere tali disposizioni regolamentari per estratto alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione.

È, inoltre, previsto che le collaborazioni siano attivate solo nell'ambito di un programma approvato dagli organi di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, cioè i consigli degli enti, ai quali l'ordinamento ha già attribuito competenze generali in tema di programmazione, come si evince dal richiamo effettuato dalla legge all'articolo 42, comma 2, lett. b) del decreto legislativo n. 267 del 2000 il quale elenca: "programmi, relazioni revisionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie. "

In altri termini, come evidenziato nella premessa, i dirigenti preposti possono valutare il ricorso ad una collaborazione solo nell'ambito della programmazione delle attività dell'amministrazione, con riferimento ad aspetti o fasi della medesima programmazione, così come determinata dall'articolo 42. Resta ferma la possibilità di conferire incarichi di collaborazione per le competenze e le attività specificamente previste da norme di legge, sempre nel rispetto di tutte le altre disposizioni richiamate, compresa la necessità della verifica tecnica sulla mancanza della professionalità interna necessaria.

Tale riferimento si coordina naturalmente con la previsione generale contenuta nell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, laddove fra i presupposti di legittimità di conferimento degli incarichi a soggetti estranei all'amministrazione è previsto che l'oggetto dell'incarico deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati.

Per quanto concerne il limite di spesa la legge n. 266 del 2005, all'articolo 1, comma 12, ha tenuto conto di quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 417 del 2005 stabilendo che le

disposizioni di cui ai commi 9, 10 e 11 della medesima legge non si applicano alle regioni, alle province autonome, agli enti locali ed agli enti del servizio sanitario nazionale.

Successivamente, la legge n. 296 del 2006 ha tenuto conto dell'orientamento della Corte in tema di limiti di intervento della legislazione statale nei confronti delle regioni e delle autonomie locali ed ha individuato il solo obiettivo della riduzione delle spese di personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno nel comma 557, dell'articolo unico della legge ed ha disapplicato i commi da 198 a 206 della legge finanziaria per l'anno 2006. In tale ambito vanno collocate solo le spese relative ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno, di cui al comma 562 dell'articolo unico della legge medesima, conservano, invece, il tetto alla spesa di personale relativo al corrispondente ammontare per l'anno 2004, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

Nell'obiettivo di riduzione della spesa di cui al citato comma 557 e nel tetto di spesa del comma 562 si collocano le sole collaborazioni coordinate e continuative alle quali il legislatore ha dedicato particolare attenzione, considerato l'elevato ricorso a tali tipologie contrattuali ed alla sua incidenza sulla spesa pubblica, mentre le collaborazioni occasionali si collocano nella spesa corrente come spesa per prestazione di servizi o comunque nelle altre tipologie di spesa corrente.

A tal fine si può tenere conto, comunque conformemente al tetto di spesa individuato dalla singola amministrazione con il proprio regolamento, delle modifiche apportate a tali commi dall'articolo 3, commi 120 e 121 della legge n. 244 del 2007.

Si ricorda, infatti, come una costante giurisprudenza contabile abbia ritenuto rientranti nell'obiettivo della riduzione delle spese per il personale quelle relative al tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, con rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni, così confermando l'orientamento espresso dalla circolare interpretativa n. 9 del 17 febbraio 2006, emanata del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato in materia di spesa per il personale negli enti locali.

Per tutte le amministrazioni in questione vale l'obbligo di trasmissione degli atti relativi alle collaborazioni esterne di importo superiore a 5.000 euro alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione, stabilito nel comma 173 dell'articolo unico della legge n. 266 del 2005 e ancora vigente, così come indicato dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 4/Aut/2006 del 17.2.2006 ("Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173, della legge 266 del 2005 nei confronti delle regioni e degli enti locali").

Occorre infine ricordare che le previsioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2008 costituiscono, comunque, a norma dell'articolo 3, comma 162, della medesima legge "norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali".

## 6. Responsabilità

Una riflessione puntuale merita il tema della responsabilità per il conferimento degli incarichi di collaborazione in assenza dei requisiti stabiliti dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ma anche delle previsioni di cui al citato comma 6-bis.

In primo luogo ci si trova dinanzi ad una responsabilità amministrativa del dirigente che abbia conferito l'incarico in violazione delle norme vigenti con possibili risvolti sul piano della responsabilità disciplinare, ciò in quanto il conferimento dell'incarico costituisce atto di gestione.

In particolare si ricorda che qualora l'incarico di collaborazione si traduca nella sostanza in un rapporto di lavoro subordinato si profila una responsabilità civile nei confronti del prestatore d'opera ex articolo 2126 c.c..

Ma tale responsabilità rileva anche sotto il profilo del danno erariale. Infatti, sebbene l'amministrazione si sia giovata della prestazione lavorativa, e quindi non sia considerabile danneggiata in senso lato, perché ha remunerato un'utilità effettivamente conseguita, non appare possibile una completa trasposizione dei canoni di valutazione civilistici del danno in quanto la pubblica amministrazione è comunque tenuta a porre in essere comportamenti legittimi.

Al riguardo si ricorda come la prevalente giurisprudenza della Corte dei conti abbia spesso escluso la colpa lieve quando ha valutato l'attribuzione di incarichi in assenza dei presupposti di legge e abbia spesso operato un contemperamento fra potere di riduzione e necessità di rispetto dei canoni di legittimità e, quindi, fra il parametro della cosiddetta "utilità gestoria", ove presente, e il parametro pubblicistico di buon andamento e tutela degli interessi pubblici.

Si rappresenta, altresì che la sanzione di carattere gestionale richiamata alla fine del comma 6 dell'articolo 36 del decreto citato, riguardante il divieto di assumere in caso di violazione delle disposizioni in materia di lavoro flessibile, opera anche in caso di utilizzo illegittimo dei contratti di collaborazione, quando questi ultimi siano stati stipulati in luogo dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con l'intento di eludere i limiti imposti dal medesimo articolo.

## 7. Esclusioni

L'articolo 3, comma 77, della legge finanziaria per l'anno 2008, introduce delle esclusioni alla disciplina dettata dai commi 6, 6-bis e 6-quater dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, la quale, pertanto, non si applica ai componenti degli organismi di controllo interno, dei nuclei di valutazione e dei nuclei di cui alla legge n. 144 del 1999.

L'esplicita esclusione trova la sua motivazione nel fatto che gli incarichi in questione corrispondono per loro stessa natura ai presupposti di legge quali il possesso di una competenza altamente qualificata, la corrispondenza alle attività istituzionali, la durata ed il contenuto dell'incarico predeterminati. Inoltre il regime di pubblicità previsto dal comma 6-bis contraddice le disposizioni speciali vigenti relative alla procedura di nomina, ai requisiti c, talvolta, alla natura della loro funzione di supporto all'indirizzo politico.

Può ritenersi, inoltre, che le collaborazioni meramente occasionali che si esauriscono in una sola azione o prestazione, caratterizzata da un rapporto "*intuitu personae*" che consente il raggiungimento del fine, e che comportano, per loro stessa natura, una spesa equiparabile ad un rimborso spese, quali ad esempio la partecipazione a convegni e seminari, la singola docenza, la traduzione di pubblicazioni e simili, non debbano comportare l'utilizzo delle procedure comparative per la scelta del collaboratore, né gli obblighi di pubblicità. Quanto sopra nel presupposto che il compenso corrisposto sia di modica entità, sebbene congruo a remunerare la prestazione resa e considerato il favore accordato dal legislatore che le ha inserite nel comma 6 dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001, rendendole compatibili con lo stretto regime autorizzatorio per i dipendenti pubblici.

Infine, con riferimento alle collaborazioni escluse dall'applicazione sui limiti di spesa le collaborazioni individuate dall'articolo 1, comma 188, della legge n. 266 del 2005, relative a progetti di ricerca e innovazione, occorre precisare che ad esse si applicano tutti i requisiti di legittimità, ivi compresi pubblicità e comparazione, individuati nell'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001. In nessun caso, infatti, le deroghe di carattere finanziario, relative

pertanto alla spesa, possono comportare una deroga alle disposizioni ordinamentali relative ai presupposti, ai requisiti e alle modalità di individuazione.

## 8. Trattamento previdenziale

Come già evidenziato nella circolare di questo dipartimento n. 4 del 2004 i lavoratori che hanno stipulato un contratto di collaborazione coordinata e continuativa sono tenuti all'iscrizione alla gestione separata INPS cui corrisponderà il versamento dei contributi da parte del committente.

Gli importi delle aliquote contributive sono stati aggiornati dalla legge finanziaria per il 2007, articolo 1, comma 770, la quale ha previsto che dal 1° gennaio 2007, le medesime sono state determinate come segue:

1. 23,72 per cento per i lavoratori non iscritti ad altra gestione assicurativa obbligatoria
2. 16 per cento per i lavoratori iscritti ad altra gestione assicurativa obbligatoria o titolari di pensione, diretta o indiretta.

Su tale determinazione è intervenuta la legge n. 247 del 2007, la quale, all'articolo 1, comma 79 ha previsto che per i lavoratori rientranti nella prima fattispecie "l'aliquota contributiva è stabilita in misura pari al 24 per cento per l'anno 2008, in misura pari al 25 per cento per l'anno 2009 e in misura pari al 26 per cento a decorrere dall'anno 2010". Per la seconda fattispecie "con effetto dal 1° gennaio 2008 (...) l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 17 per cento."

Si ricorda ancora che, ai sensi del comma 10 dell'articolo 1, della legge n. 247 del 2007 "fatto salvo quanto previsto al comma 11, a decorrere dal 1 gennaio 2011 l'aliquota contributiva riguardante i lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima è elevata di 0,09 punti percentuali. Con effetto dalla medesima data sono incrementate in uguale misura le aliquote contributive per il finanziamento delle gestioni pensionistiche dei lavoratori artigiani, commercianti e coltivatori diretti, mezzadri e coloni iscritti alle gestioni autonome dell'INPS, nonché quelle relative agli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Le aliquote contributive per il computo delle prestazioni pensionistiche sono incrementate, a decorrere dalla medesima data, in misura corrispondente alle aliquote di finanziamento".

La legge finanziaria per l'anno 2007, al comma 788 dell'articolo 1, ha inoltre previsto, sempre per i collaboratori coordinati e continuativi non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie e non titolari di pensione, il diritto a ricevere un'indennità giornaliera a carico dell'INPS entro il limite massimo di giorni pari ad un sesto della durata complessiva del rapporto di lavoro e comunque non inferiore a venti giorni nell'arco dell'anno solare, con esclusione degli eventi morbosi di durata inferiore a quattro giorni. Per gli approfondimenti sul tema si rinvia alle circolari dell'INPS n. 7 dell'11 gennaio 2007 e n. 76, del 16 aprile 2007.

Le collaborazioni occasionali sono in generale sottratte al regime vigente per le collaborazioni coordinate e continuative sopra richiamato. Diversamente sono soggette al medesimo regime qualora il reddito annuo derivante da tali collaborazioni superi i 5.000 euro, secondo quanto previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2004, dall'articolo 44, comma 2, del decreto legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003. Il limite annuo costituisce una fascia di esenzione e dà luogo al versamento contributivo per la parte eccedente, a carico del committente, con oneri per un terzo a carico del collaboratore.

Pertanto le amministrazioni predisporranno moduli ed attestazioni aggiornate che consentano la piena conoscenza dello stato previdenziale e del reddito del soggetto incaricato.

Si richiamano le amministrazioni ad un'applicazione rigorosa delle disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 6 e seguenti, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che tenga conto dell'impossibilità di stipulare contratti di collaborazione esterna al di fuori dei presupposti ivi indicati o in luogo di rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato. Gli organi di controllo interno, i servizi ispettivi e gli ispettorati deputati al controllo verificheranno periodicamente e comunque nell'ambito delle proprie competenze l'applicazione dei principi e delle disposizioni richiamate con la presente circolare.

Il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione  
Luigi Nicolais

Allegato

Schema di regolamento recante disciplina per il conferimento di incarichi di collaborazione a norma dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e per gli enti locali a norma dell'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 276.

#### Art. 1

*(Finalità ed ambito di applicazione)*

1. Il presente regolamento disciplina le procedure comparative per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo quali le collaborazioni di natura occasionale o coordinata e continuativa, nonché il relativo regime di pubblicità, al fine di garantire l'accertamento della sussistenza dei requisiti di legittimità per il loro conferimento, come definiti dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come integrato dall'articolo 32 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 e dall'articolo 3, comma 76 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. (Per gli enti locali fare riferimento all'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000 ai commi 55, 56 e 57 dell'articolo 3 della legge n. 244 del 2007).

2. Rientrano in tale disciplina tutti gli incarichi conferiti a persone fisiche con riferimento alle ipotesi individuate dagli articoli 2222 e 2230 del codice civile.

#### Art. 2

*(Individuazione del fabbisogno)*

1. L'ufficio per il personale, ricevuta la richiesta della struttura interessata, verifica la sua congruenza con il fabbisogno dell'amministrazione individuato nei documenti di programmazione di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con le funzioni istituzionali, i piani ed i programmi sull'attività amministrativa adottati, nonché la temporaneità della necessità.

2. Il medesimo ufficio verifica l'impossibilità di corrispondere a tale esigenza con il personale in servizio presso l'amministrazione attraverso interPELLI interni tenendo conto delle mansioni esigibili e decide il ricorso ad una collaborazione esterna, come definita al comma 1, dell'articolo 1, del presente regolamento.

3. In relazione agli elementi individuati, come indicato nel precedente comma, l'ufficio competente verifica la rispondenza della tipologia di professionalità richiesta, tenuto conto dei requisiti di elevata professionalità stabiliti dalla legge, e determina durata, luogo, oggetto e compenso per la

collaborazione, tenuto conto delle disponibilità di bilancio e del prezzo di mercato. Relativamente al prezzo opera una ricognizione presso associazioni di categoria, ordini professionali, altre amministrazioni ed altri soggetti, al fine di individuare un compenso congruo con la prestazione richiesta.

4. L'ufficio competente verifica, inoltre, la compatibilità della spesa prevista con i limiti di spesa vigenti.

#### Art. 3

*(Disposizione specifica da inserire nei regolamenti degli enti locali)*

1. L'ufficio competente, effettuate le verifiche di cui all'articolo precedente, deve comunque accertarsi della rispondenza dell'affidamento dell'incarico con la previsione contenuta nell'articolo 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 relativa al programma approvato dal Consiglio, fatte salve materie e competenze previste e assegnate all'ente da disposizioni legislative.

#### Art. 4

*(Individuazione delle professionalità)*

1. L'ufficio competente predispone un apposito avviso nel quale sono evidenziati i seguenti elementi:

- a) definizione circostanziata dell'oggetto dell'incarico, eventualmente con il riferimento espresso ai piani e programmi relativi all'attività amministrativa dell'ente;
- b) gli specifici requisiti culturali e professionali richiesti per lo svolgimento della prestazione;
- c) durata dell'incarico;
- d) luogo dell'incarico e modalità di realizzazione del medesimo (livello di coordinazione);
- e) compenso per la prestazione adeguatamente motivato e tutte le informazioni correlate quali la tipologia e la periodicità del pagamento, il trattamento fiscale e previdenziale da applicare, eventuali sospensioni della prestazione;
- f) indicazione della struttura di riferimento e del responsabile del procedimento.

2. Nel medesimo avviso è individuato un termine per la presentazione dei *curricula* e delle relative offerte ed un termine entro il quale sarà resa nota la conclusione della procedura, nonché i criteri attraverso i quali avviene la comparazione.

3. In ogni caso per l'ammissione alla selezione per il conferimento dell'incarico occorre:

- a) essere in possesso della cittadinanza italiana o di uno degli Stati membri dell'Unione europea;
- b) godere dei diritti civili e politici;
- c) non aver riportato condanne penali e non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale;
- d) essere a conoscenza di non essere sottoposto a procedimenti penali;
- e) essere in possesso del requisito della particolare e comprovata specializzazione universitaria strettamente correlata al contenuto della prestazione richiesta.

#### Art. 5

*(Procedura comparativa)*

1. L'ufficio competente procede alla valutazione dei *curricula* presentati, anche attraverso commissioni appositamente costituite, delle quali facciano parte rappresentanti degli uffici che utilizzeranno la collaborazione.

2. Ad ogni singolo *curriculum* viene attribuito un punteggio che valuti i seguenti elementi:

- a) qualificazione professionale;

- b) esperienze già maturate nel settore di attività di riferimento e grado di conoscenza delle normative di settore;
- c) qualità della metodologia che si intende adottare nello svolgimento dell'incarico;
- d) eventuali riduzione sui tempi di realizzazione dell'attività e sul compenso;
- e) ulteriori elementi legati alla specificità dell'amministrazione.

3. Per le collaborazioni riguardanti attività e progetti di durata superiore ai tre mesi il bando potrà prevedere colloqui, esami, prove specifiche, nonché la presentazione di progetti e proposte in relazione al contenuto e alle finalità della collaborazione.

4. Per le esigenze di flessibilità e celerità dell'ente riguardanti incarichi di assistenza legale e tecnica l'amministrazione predisporrà annualmente, sulla base di appositi avvisi, elenchi ed albi di personale altamente qualificato, in possesso di determinati requisiti e appositamente selezionato, da cui attingere nel rispetto dei principi previsti in materia di collaborazioni esterne dall'ordinamento.

#### Art. 6 (*Esclusioni*)

1. Non soggiacciono all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-quater dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 i componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione.

2. Sono esclusi dalle procedure comparative e dagli obblighi di pubblicità le sole prestazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica che il collaboratore svolga in maniera saltuaria che non è riconducibile a fasi di piani o programmi del committente e che si svolge in maniera del tutto autonoma, anche rientranti nelle fattispecie indicate al comma 6 dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

#### Art. 7 (*Durata del contratto e determinazione del compenso*)

1. Non è ammesso il rinnovo del contratto di collaborazione. Il committente può prorogare ove ravvisi un motivato interesse la durata del contratto solo al fine di completare i progetti e per ritardi non imputabili al collaboratore, fermo restando il compenso pattuito per i progetti individuati.

2. L'ufficio competente provvede alla determinazione del compenso che deve essere stabilito in funzione dell'attività oggetto dell'incarico, della quantità e qualità dell'attività, dell'eventuale utilizzazione da parte del collaboratore di mezzi e strumenti propri, anche con riferimento ai valori di mercato. Deve comunque essere assicurata la proporzionalità con l'utilità conseguita dall'amministrazione.

3. La liquidazione del compenso avviene, di norma, al termine della collaborazione salvo diversa espressa pattuizione in correlazione alla conclusione di fasi dell'attività oggetto dell'incarico.

#### Art. 8 (*Verifica dell'esecuzione e del buon esito dell'incarico*)

1. Il dirigente competente verifica periodicamente il corretto svolgimento dell'incarico, particolarmente quando la realizzazione dello stesso sia correlata a fasi di sviluppo, mediante verifica della coerenza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi affidati.

2. Qualora i risultati delle prestazioni fornite dal collaboratore esterno risultino non conformi a quanto richiesto sulla base del disciplinare di incarico ovvero siano del tutto insoddisfacenti, il dirigente può richiedere al soggetto incaricato di integrare i risultati entro un termine stabilito, comunque non superiore a novanta giorni, ovvero può risolvere il contratto per inadempimento.

3. Qualora i risultati siano soltanto parzialmente soddisfacenti, il dirigente può chiedere al soggetto incaricato di integrare i risultati entro un termine stabilito, comunque non superiore a novanta

giorni, ovvero, sulla base dell'esatta quantificazione delle attività prestate, può provvedere alla liquidazione parziale del compenso originariamente stabilito.

4. Il dirigente competente verifica l'assenza di oneri ulteriori, previdenziali, assicurativi e la richiesta di rimborsi spese diversi da quelli, eventualmente, già previsti e autorizzati.

Art. 9  
*(Pubblicità ed efficacia)*

1. Dell'avviso di cui all'articolo 3 si dà adeguata pubblicità tramite il sito dell'amministrazione e attraverso altri mezzi di comunicazione.

2. Dell'esito della procedura comparativa deve essere data la medesima pubblicità indicata al comma precedente.

3. L'efficacia dei contratti di collaborazione è subordinata agli obblighi di cui all'articolo 3, comma 18, della legge n. 244 del 2007.

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Circolare n. 3 del 19 marzo 2008

A .....

Oggetto: linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni in attuazione delle modifiche apportate all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dall'art. 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)

### 1. Premessa

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), nell'ottica di un superamento radicale e definitivo del "lavoro precario" nel settore pubblico interviene con varie disposizioni in materia di pubblico impiego, adottando anche misure volte ad evitare il rischio di un suo rigenerarsi a causa di un utilizzo improprio ed ingiustificato delle forme contrattuali flessibili con i noti risvolti di ordine sociale.

La finalità strategica del legislatore si concretizza con soluzioni diversificate ma convergenti ovvero:

- con disposizioni innovative che disegnano, per gli anni 2008 e 2009, una disciplina più ampia e complessa della speciale procedura di "stabilizzazione" già significativamente introdotta dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Per le amministrazioni pubbliche interessate, le predette disposizioni trovano la loro sintesi nella possibilità di predisporre, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione del personale in possesso dei prescritti requisiti come previsto dall'art. 3, comma 94, della legge finanziaria 2008;
- con decise misure restrittive e di rigore sull'utilizzo del lavoro flessibile, che rispondono all'esigenza di prevenire, per il futuro, il riformarsi di situazioni irregolari conseguenza di un uso distorto del lavoro "atipico" ribadendo, quindi la centralità e la regola dell'assunzione a tempo indeterminato e del concorso pubblico. In quest'ottica va inserita la novella all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, rubricato "Utilizzo di contratti di lavoro flessibile". La disciplina limita l'uso del lavoro flessibile di tipo subordinato a circoscritti casi specificamente individuati.

Inoltre, si ricorda per il lavoro autonomo la modifica dell'art. 7, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. La norma subordina il conferimento di incarichi individuali di lavoro autonomo ad esperti di «particolare e comprovata specializzazione universitaria» piuttosto che «di provata competenza» elevando *ab origine* il requisito richiesto. Questo riduce i casi in cui si può fare ricorso a detta tipologia di incarichi, rispondendo al contempo alla finalità:

- di rendere detti incarichi più rispondenti alle esigenze di alta professionalità connesse con la loro reale *ratio*;
- di evitare l'uso distorto fattone dalle amministrazioni negli ultimi anni che vi hanno fatto ricorso anche per esigenze connesse con compiti di basso profilo, favorendo pure su questo fronte il formarsi di precariato;

- di garantire che il regime restrittivo posto con le rigide disposizioni sul lavoro flessibile di tipo subordinato non spinga nella direzione della compensazione attraverso un più diffuso ricorso alle tipologie di lavoro autonomo.

• Permangono misure di riduzione della spesa di personale che incidono sull'utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile. L'art. 3, comma 80, della legge finanziaria 2008, che interviene sull'art. 1, comma 187 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) riduce la spesa per contratti a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa dal 40 al 35% di quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003 dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, dalle agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, dagli enti pubblici non economici, dagli enti di ricerca, dalle università e dagli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Analogamente accade per le autonomie regionali e locali le cui misure di riduzione della spesa del personale (art. 1, commi 557 e 562, legge finanziaria 2007) si riflettono anche sulle spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni, secondo quanto già previsto dall'art. 1, comma 198, legge finanziaria 2006. Si rinvia, inoltre, all'art. 1 comma 565, della richiamata legge finanziaria 2007 per quanto riguarda gli enti del Servizio sanitario locale.

## 2. Finalità della novella all'art. 36 del d.lgs. 165 del 2001

Definire l'obiettivo perseguito dal legislatore con la modifica dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, rappresenta la chiave di lettura principale per indagare sulla sua portata.

È utile sottolineare che l'art. 36 si applica a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come si evince anche dal suo contenuto che contempla disposizioni particolari anche per le autonomie e gli enti territoriali.

Come evidenziato, la norma non nasce dall'esigenza di aggiornare la disciplina del lavoro flessibile in ragione delle evoluzioni economico-sociali dell'apparato amministrativo. Piuttosto la disposizione nasce come reazione al contesto storico caratterizzato dall'emergenza del fenomeno del precariato causato, come più volte ripetuto, dal degenerato uso del lavoro flessibile, utilizzato anche come strumento per eludere il principio costituzionale della concorsualità, che rappresenta la regola primaria in materia di accesso nella pubblica amministrazione, ricorrendo quindi a forme di reclutamento semplificate che non hanno dato sufficiente garanzia del rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza.

La sua genesi di disciplina correttiva di questo uso distorto della flessibilità spiega la rigidità del regime sancito ma rappresenta anche un elemento guida fondamentale per delineare i criteri e gli ambiti applicativi che ne derivano.

La necessità di correggere l'uso del lavoro flessibile era stata già avvertita dal legislatore anche con il decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4 dove in sede di misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, sono stati dettati all'art. 4, principi generali di contenimento individuando soluzioni organizzative alternative nonché disposizioni importanti in materia di monitoraggio.

Stabilito che il fine primario sotteso alla norma di cui all'art. 3, comma 79, della legge 244/2007 è quello di evitare il ricostituirsi di illegittimità e di criticità gestionali, compito dell'interprete è quello di dare piena concretezza a questa volontà del legislatore attraverso una lettura coerente del testo riformulato, in una dimensione di salvaguardia dell'interesse pubblico primario e di garanzia del rispetto dei principi di buon andamento e continuità dell'azione amministrativa, non disgiunti da

quelli di economicità ed efficienza; lettura necessaria secondo criteri di logica e coerenza anche alla luce di alcuni sacrifici imposti alla tecnica legislativa dalla specialità dell'*iter* parlamentare della manovra finanziaria che rendono di difficile comprensione alcuni passaggi normativi.

Con la presente circolare, tra l'altro, si chiarirà il significato di alcuni termini tecnici a cui il legislatore ha fatto ricorso, al fine di dare alla nuova disciplina un assetto sistematico e funzionale al corretto svolgimento dell'attività amministrativa.

### 3. La riaffermazione del modello standard di rapporto di lavoro

Il nuovo articolo 36 del decreto legislativo 165/2001 esordisce con l'espressione "Le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato" formulando un principio di carattere generale che riafferma il modello *standard* del rapporto di lavoro a tempo indeterminato che ha, tra l'altro, storicamente caratterizzato il pubblico impiego.

Il principio enunciato costituisce una linea guida anche per l'interpretazione della restante parte dell'articolo in quanto circoscrive con l'avverbio "esclusivamente", il ricorso alle forme flessibili ad ipotesi residuali che sono rigidamente circostanziate.

Si rammenta che anche nel settore privato la legge 24 dicembre 2007. n. 247, modificando l'art. 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001. n. 368, ha riaffermato che il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato e che, pertanto, l'apposizione di un termine è consentita soltanto al ricorrere delle condizioni previste dal medesimo articolo.

Lo stesso sistema assunzionale del settore pubblico previsto per gli anni 2008 e 2009, che contempla tra le procedure di reclutamento anche quella speciale della "stabilizzazione", esprime il suo carattere di norma di transizione in attesa di tornare ad un regime ordinario fondato sulla regola costituzionale del concorso pubblico, senza riserva di posti, per l'assunzione a tempo indeterminato. Concluse le eventuali procedure speciali di stabilizzazione, la riaffermazione del modello tipico rappresenta un vincolo che deve indirizzare le pubbliche amministrazioni ad elaborare la loro programmazione triennale del fabbisogno in armonia con la tipologia standard prevista. a garanzia di un definitivo sradicamento del lavoro precario.

Il modello di assunzione a tempo indeterminato rappresenta poi lo strumento più coerente con le disposizioni che sono alla base dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Le amministrazioni determinano il proprio fabbisogno sulla base delle attività istituzionali che sono chiamate a svolgere. Detto fabbisogno si esprime attraverso la definizione delle dotazioni organiche. Le assunzioni a tempo indeterminato comportano l'immissione in ruolo del personale e quindi la copertura della relativa pianta organica realizzando così un nesso virtuoso ed effettivo tra dipendenti in servizio e fabbisogno reale delle amministrazioni.

A ciò si aggiunga che il superamento graduale del divieto ad assumere, attraverso l'introduzione progressiva in tutti i settori della pubblica amministrazione del regime del *turn-over*, per sostituire il personale cessato nell'anno precedente, consentirà agli enti di programmare i propri fabbisogni in maniera ordinaria.

La flessibilità, infine, deve essere introdotta nella pubblica amministrazione innanzi tutto attraverso interventi sull'organizzazione, l'utilizzo dei sistemi informatici e soprattutto con la contrattualizzazione del rapporto di lavoro a cui occorre fare riferimento per addivenire ad una più efficiente organizzazione del lavoro.

È utile altresì evidenziare che il nuovo ordinamento professionale previsto in sede di contrattazione collettiva nazionale potrà rappresentare un valido strumento per favorire, anche mediante l'adozione di contratti collettivi integrativi rispondenti alle esigenze della singola amministrazione, meccanismi di flessibilità gestionale utilizzando al meglio le risorse interne di ruolo.

#### 4. Forme contrattuali di lavoro flessibile utilizzabili a norma dell'art. 36 novellato

La nuova formulazione dell'art. 36 sancisce che «Le pubbliche amministrazioni ... non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa», se non nel rispetto dei vincoli espressamente previste. Ciò considerato e premesso che la flessibilità nella pubblica amministrazione non svolge il ruolo di incentivo alla crescita dei livelli occupazionali ma quello di migliorare la funzionalità dell'organizzazione l'interprete deve individuare le forme contrattuali di lavoro flessibile che risultano oggi applicabili, in quanto una lettura letterale potrebbe indurre a dare alla disposizione una valenza assoluta.

Tenuto conto dell'*incipit* dell'articolo, che richiama il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e della volontà del legislatore di prevenire la formazione del precariato, la violazione delle norme sul concorso pubblico e sugli organici nonché l'ingerenza della politica nella gestione del personale, si ritiene che siano escluse dalle nuove limitazioni le forme di flessibilità compatibili con il lavoro a tempo indeterminato. e quindi applicabili:

- il tempo parziale, che si sostanzia in un utilizzo flessibile della prestazione lavorativa e non del rapporto di lavoro, la cui durata del contratto rimane assolutamente neutrale rispetto alla tipologia prescelta di riduzione dell'orario o del periodo di lavoro. Resta, pertanto, fermo l'art. 10, del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, recante «Attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES» al fine dell'applicazione della disciplina del *part-time* ai pubblici dipendenti, fatte salve le disposizioni espressamente escluse, nonché la specifica normativa contrattuale in materia;
- il telelavoro che si configura come un normale rapporto di lavoro subordinato, pienamente compatibile con la tipologia del tempo indeterminato, dove la flessibilità si esprime nella peculiarità della modifica del luogo di adempimento della prestazione lavorativa.

È esclusa dall'ambito della norma anche la disciplina del lavoro autonomo. Ciò per due ordini di ragioni.

Innanzitutto l'art. 36 disciplina storicamente le forme di lavoro flessibile che hanno comunque alla base un rapporto di lavoro subordinato, come confermato anche dalla sua collocazione nell'ambito di un Capo che è dedicato, tra le altre materie, all'accesso ed al fabbisogno di personale. Si può parlare di accesso solo nel caso in cui si intende procedere ad assunzione, concetto in stretta antitesi con il modello atipico di lavoro autonomo.

Data la natura di contratto esterno che caratterizza il lavoro autonomo il legislatore ha previsto per le stesso una separata collocazione nell'ambito dell'art. 7, comma 6 e seguenti, dello stesso d.lgs. 165/2001 che contempla le varie forme in cui esso può esprimersi che comprendono il conferimento di incarichi individuali con contratti di natura occasionale o coordinata e continuativa.

È importante definire la portata dell'art. 36 del d.lgs 165/2001, rispetto al contratto di formazione e lavoro che si configura come tipologia flessibile, a causa mista, nell'ambito di un rapporto che crea un vincolo di subordinazione a tempo determinato secondo la disciplina prevista dall'art. 3 del d.l. 30 ottobre 1984 n. 726, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, legge 19 dicembre 1984, n. 863, e dall'art. 16 del d.l. 16 maggio 1994 n. 299, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 19 luglio 1994, n. 451.

La risoluzione della problematica può essere posta sotto diversi punti di vista e conduce in ogni caso alla medesima conclusione che è quella di escludere l'applicabilità dell'art. 36 ai contratti di formazione e lavoro.

Fondandosi su un'interpretazione letterale che tenga conto del combinato disposto dell'articolo 36 del decreto legislativo 165/2001 e dell'art. 86, comma 9, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 recante "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30", il contratto di formazione e lavoro rimarrebbe escluso dall'ambito della novella. Ciò in quanto l'art. 36 esclude l'applicabilità "delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa" ed ai sensi del citato art. 86, comma 9, il contratto di formazione e lavoro non si applica più alle imprese in quanto trova applicazione esclusivamente nei confronti della pubblica amministrazione. Detto orientamento risulterebbe, tra l'altro, in linea con la particolare attenzione riconosciuta dal legislatore, in sede di leggi finanziarie degli ultimi anni, che ha previsto disposizioni di favore volte alla conversione degli stessi contratti in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ritenendo che gli stessi fossero espressione di un modello di reclutamento di forza lavoro da promuovere maggiormente nel contesto delle modalità assunzionali speciali che si evolvono verso la stabilizzazione, senza dover attivare ulteriori procedure concorsuali pubbliche per la copertura dei posti a tempo indeterminato, sul presupposto che tali procedure sono già state svolte precedentemente alla stipulazione dei contratti di formazione e lavoro.

Ciò in armonia con l'art. 8, comma 6, della legge 29 dicembre 1990, n. 407 che, nel sancire che la "facoltà di assunzione mediante i contratti di formazione e lavoro non è esercitabile dai datori di lavoro che, al momento della richiesta di avviamento, risultino non avere mantenuto in servizio almeno il 60 per cento dei lavoratori il cui contratto di formazione e lavoro sia già venuto a scadere nei ventiquattro mesi precedenti", ha inteso attribuire alla tipologia di che trattasi una vocazione chiaramente volta alla conversione del rapporto a tempo indeterminato.

Vi è anche un'altra caratteristica che induce ad escludere l'applicabilità del nuovo art. 36 al contratto di formazione e lavoro. Essa è da collegare direttamente alla causa mista del contratto che associa alla prestazione lavorativa retribuita un obbligo di formazione per un numero minimo di ore che varia in ragione della finalità del contratto. I contratti volti all'acquisizione di professionalità intermedie devono prevedere obbligatoriamente almeno 80 ore di formazione in luogo della prestazione lavorativa, in un arco temporale non superiore ai ventiquattro mesi. Quelli volti all'acquisizione di professionalità elevate devono prevedere almeno centotrenta ore di formazione da effettuarsi in luogo della prestazione lavorativa, sempre nell'arco temporale dei ventiquattro mesi. La disciplina prevista per i contratti di formazione e lavoro è finalizzata a combinare in maniera equilibrata, secondo la professionalità da acquisire, i tempi della prestazione lavorativa con quelli della formazione, in armonia con la natura mista del contratto. Questo vale anche per il CFL c.d. leggero che ha una durata dimezzata pari a 12 mesi. L'applicazione del limite temporale dettato dall'art. 36 o la causalità della stagionalità non si concilierebbero con il connubio formazione e lavoro che è alla base della tipologia di contratto in questione. Si aggiunge, altresì, che il termine nel contratto di formazione e lavoro non è nella disponibilità delle parti, in quanto la durata dello stesso è fissata *ex lege* in maniera inderogabile.

È il caso di sottolineare, infine, che anche l'art. 10 del decreto legislativo 368/2001 esclude dal suo campo di applicazione i contratti di formazione e lavoro in ossequio alla specialità del rapporto che lo diversifica da quello a tempo determinato.

L'esclusione del contratto di formazione e lavoro dall'ambito dell'art. 36 novellato comporta, nella sostanza, come già accennato, che di questa tipologia si va a privilegiare la sua vocazione di contratto che andrà verso la conversione al tempo indeterminato.

Ciò rende necessario sottolineare che le amministrazioni pubbliche che decidono di avvalersi della predetta tipologia di contratto, applicando i principi e le procedure di reclutamento di cui all'art. 35 del d.lgs 165/2001, possono farlo compatibilmente con il regime assunzionale vigente e con una corretta programmazione delle risorse necessarie alla conversione del rapporto a tempo indeterminato, atteso che come noto il contratto non può essere prorogato e deve essere convertito entro i ventiquattro mesi successivi alla sua scadenza. In particolare le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 dovranno tenere conto in sede di utilizzo delle risorse disponibili da *turn-over* delle eventuali assunzioni a tempo indeterminato conseguenze di conversione di contratti di formazione e lavoro. Non potranno essere avviati contratti di formazione e lavoro se le amministrazioni non potranno garantirne la conversione con le risorse finanziarie previste dal regime assunzionale di settore, fermo restando la relativa procedura autorizzatolo.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per il contratto di inserimento che si può applicare agli enti di ricerca.

Per quanto riguarda il contratto di somministrazione occorre evidenziare che, rispetto alla possibilità di applicare le limitazioni temporali previste dall'art. 36 anche se relativamente all'utilizzazione del lavoratore somministrato, è intervenuto l'ordine del giorno del Senato, formulato in data 27 febbraio 2008, in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, che è stato accolto dal Governo. In detto ordine del giorno è espresso l'orientamento che la disciplina dettata dall'art. 36 debba riguardare, in ossequio alla *ratio* sottesa, soltanto i contratti di lavoro stipulati alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni che sono gli unici sui quali possono insorgere aspettative di stabilizzazione per i lavoratori interessati. Poiché nei contratti di somministrazione il rapporto di lavoro si instaura tra agenzia e lavoratore, non si corre il rischio di innescare situazioni di precariato. Del resto, come evidenziato nell'ordine del giorno, le leggi finanziarie del 2007 e del 2008 non includono tra il personale destinatario di stabilizzazione i lavoratori somministrati.

Alla luce delle considerazioni svolte il Governo ha accolto l'interpretazione che l'art. 36 sia applicabile ai soli contratti di lavoro alle dirette dipendenze delle pubbliche amministrazioni e quindi non applicabile ai contratti di servizio finalizzati alla somministrazione a tempo determinato. L'ordine del giorno, pertanto, ribadisce la tesi interpretativa, in linea con l'art. 4, comma 2, del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, che aveva modificato il precedente testo dell'art. 36, della piena ammissibilità dell'utilizzo del lavoro somministrato da parte delle pubbliche amministrazioni, fermo restando il rigoroso rispetto da parte delle stesse dei vincoli di finanza pubblica, delle procedure e dell'obbligo di motivazione di ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato.

E' buona regola di amministrazione, inoltre, accertarsi che il personale somministrato sia selezionato secondo criteri che garantiscano la qualità e la professionalità dello stesso e secondo procedure improntate ai principi di imparzialità e trasparenza.

## 5. Nuovo regime del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato

Ferme restando le procedure inderogabili di reclutamento indicate dall'art. 35 del d.lgs. 165/2001, che sono alla base dell'accesso agli uffici pubblici, al fine di rafforzare la natura temporanea del rapporto a termine e di circoscriverne l'utilizzo, la nuova disciplina è stata costruita intorno alla durata limitata dello stesso che, salve le deroghe previste, non può superare i tre mesi. Rimane ferma la clausola generale individuata dal decreto legislativo 368/2001 circa le "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" che possono determinare il ricorso al tempo determinato.

La proroga è ammessa soltanto fino al raggiungimento del limite massimo dei tre mesi, quindi è vietata nel caso in cui il contratto abbia già un termine iniziale pari al trimestre.

Il rinnovo si configura come stipula di un contratto a termine per lo svolgimento di una prestazione identica a quella oggetto del precedente contratto. La prestazione si considera identica ogni qual volta l'assunzione avvenga sulla base della medesima graduatoria concorsuale. Il divieto di rinnovo del contratto di cui al comma 2 dell'articolo 36 ha un carattere generale tenuto conto che alla conclusione del contratto le amministrazioni devono scorrere la graduatoria o, se necessario, avviare una nuova procedura concorsuale e non procedere al rinnovo di contratto con il medesimo lavoratore.

Non ricorre l'ipotesi del rinnovo ma si ha una stipula *ex novo* di un contratto a termine per assunzioni scaturenti da procedure concorsuali diverse. Ciò è comunque ammissibile in ossequio al principio del libero accesso ai pubblici uffici sancito dall'art. 51 della Costituzione.

Rimangono in ogni caso fuori dalla nuova disciplina restrittiva dell'art. 36, fino alla scadenza del contratto, tutti i rapporti sorti anteriormente all'entrata in vigore della legge.

Per quanto riguarda i limiti temporali, si rimane altresì fuori dal contesto dell'articolo 36, ma anche del d.lgs. 368/2001, per i rapporti di lavoro a tempo determinato che fanno da ponte, nelle more dell'assunzione a tempo indeterminato, applicando le disposizioni speciali in materia di stabilizzazione. Si fa riferimento all'art. 1, comma 519. della legge 296/2006 e all'art. 3, commi 92 e 95, della legge 244/2007.

E' il caso poi di richiamare quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 36, secondo cui le amministrazioni possono utilizzare il medesimo lavoratore con una sola tipologia di contratto. I contratti che rilevano per l'unico utilizzo dettato dalla norma sono:

- il tempo determinato;
- il lavoro autonomo che nell'articolo 36 viene preso in considerazione solo per questo caso.

La disposizione tende ad evitare un fenomeno prima diffuso e frequente che era quello di utilizzare il medesimo lavoratore con diverse tipologie contrattuali. Questa forma di utilizzo della stessa persona mediante contratti diversificati ha favorito il consolidarsi di situazioni di precariato significative e radicate. Il legislatore si è preoccupato di prevenire il ripetersi di fattispecie di questo tipo che si tradurrebbero, nella realtà, in strumenti elusivi delle disposizioni restrittive dettate dall'art. 36.

La norma va anche intesa nel senso di evitare l'utilizzazione del medesimo soggetto come lavoratore somministrato definendo, al riguardo, opportune regole di selezione con l'agenzia con la quale si stipula il contratto di somministrazione.

## 6. Le esigenze stagionali

Sempre nel rispetto del principio del concorso pubblico, il ricorso al tempo determinato per periodi anche superiori a tre mesi è previsto per esigenze stagionali, per la durata dell'attività lavorativa connessa all'esigenza medesima.

La stagionalità è disciplinata dal d.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525 che riporta un elenco delle attività a carattere stagionale di cui all'art. 1, comma secondo., lettera a), della legge 18 aprile 1962, n. 230, sulla vecchia disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato. Trattasi, tuttavia, di ipotesi sorte prevalentemente per il settore dell'agricoltura che non si adattano alle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle fattispecie coincidenti.

Le esigenze stagionali devono essere sempre ricondotte a “ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo” che determinano picchi lavorativi che si verificano in determinati e limitati periodi dell’anno, secondo una frequenza ciclica, che determinano l’intensificarsi dell’attività lavorativa, cui non sia possibile sopperire con il normale organico. Si tratta di un fabbisogno temporaneo superiore alla norma che, pur essendo espressione di un’attività tipica dell’ente, è destinato a rientrare una volta che è finito il picco lavorativo.

Le amministrazioni pubbliche, in relazione alle competenze assegnate, dovrebbero individuare, con atto formale (determina o deliberazione da parte dell’organo di vertice amministrativo), un elenco delle attività lavorative caratterizzate da un carattere stagionale affinché le assunzioni connesse siano anche adeguatamente e coerentemente previste in sede di programmazione triennale del fabbisogno.

#### 7. Deroghe ai limiti temporali connesse ad esigenze di sostituzione di lavoratori assenti

Si può prescindere dai limiti temporali fissati dall’art. 36, ma nel rispetto dei principi di cui al d.lgs 368 del 2001, nei seguenti casi e secondo i differenti destinatari come di seguito specificato:

a) sostituzione per maternità (comma 1, art. 36) e purché il provvedimento di assunzione contenga l’indicazione del nominativo da sostituire. Detta disposizione ha come destinatari solo le autonomie territoriali. La formulazione autonomie richiama gli enti autonomi previsti dall’art. 114 della Costituzione che sono i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni. Il riferimento al territorio evoca però anche tutti gli altri enti autonomi per i quali il territorio, oltre che elemento delimitatore della sfera d’azione, si pone anche come elemento costitutivo dell’ente stesso. In particolare l’art. 114 della Costituzione va integrato con quanto previsto dall’art. 2 del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 e quindi vanno ricompresi tra le autonomie territoriali anche le comunità montane, le comunità isolate, le unioni di comuni ed i consorzi secondo le specifiche del comma 2 del medesimo articolo. Rimane dubbia la ragione della mancata estensione della deroga alle restanti amministrazioni pubbliche;

b) sostituzione di lavoratori assenti (comma 9, art. 36) e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto (maternità, malattia, aspettativa, comando) purché il provvedimento di assunzione contenga l’indicazione del nominativo da sostituire. Le causali alla base dell’assenza sono più ampie di quelle di cui al punto a), ma in questo caso i destinatari sono soltanto gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno e che abbiano una dotazione organica non superiore alle 15 unità. La *ratio* di un *target* di destinatari così ristretto poggia sul fatto che per amministrazioni di piccole dimensioni maggiormente l’assenza di un lavoratore potrebbe comportare gravi disservizi a danni dell’utenza (si pensi agli effetti sulla cittadinanza di difficoltà operative sul fronte della polizia locale e amministrativa, dell’amministrazione generale, compreso il servizio elettorale, dell’anagrafe e stato civile, della nettezza urbana);

c) sostituzione di lavoratori assenti o cessati dal servizio, (comma 11, art. 36) prescindendo, quindi, dalla causale di assenza e contemplando anche l’ipotesi di cessazione del lavoratore tra i presupposti per l’applicazione della deroga. Detta deroga si applica solo agli enti del Servizio sanitario nazionale. La sostituzione, tuttavia, deve rendersi necessaria e non è automatica al verificarsi del presupposto. È prevista, infatti, soltanto nei casi in cui ricorrano urgenti e indifferibili esigenze correlate alla erogazione dei livelli essenziali di assistenza. Deve trattarsi non di mere esigenze correlate ai LEA, che normalmente sono garantiti dai servizi e dalle prestazioni del Servizio sanitario nazionale (come previsto dal d.p.c.m. 29 novembre 2001). Dette esigenze devono distinguersi per il carattere urgente ed indifferibile che può tra l’altro mutare a secondo dell’emergenza del momento e dei settori progettuali e di sviluppo intrapresi dal singolo ente. Si riterrebbe opportuno un intervento delle Regioni al fine di dare indicazioni di dettaglio per favorire un’univoca interpretazione della norma atteso che le esigenze di programmazione necessitano una classificazione a monte delle casistiche che possono determinare il verificarsi delle condizioni poste alla base della deroga. È opportuno, inoltre, garantire sistemi di controllo da parte del collegio dei revisori.

Le Regioni potrebbero anche individuare più nel dettaglio le figure professionali destinatarie della disposizione. Il legislatore non ha ricompreso, infatti, nella deroga tutto il personale del Servizio sanitario nazionale ma soltanto il personale medico, con esclusivo riferimento alle figure infungibili, il personale infermieristico ed il personale a supporto alle attività infermieristiche. In merito al personale medico infungibile che comprende gli specialisti previsti in una sola unità nelle dotazioni organiche l'esatta individuazione diventa di secondaria importanza considerando che su questo fronte soccorre anche il comma 7 dall'art. 36 che consente di derogare alle limitazioni temporali previste dalla norma ogni qual volta si conferiscono incarichi dirigenziali. Il riferimento al personale infermieristico fa ricomprendere anche quello di ostetricia in quanto è disciplinato unitariamente tanto dalla legge 10 agosto 2000, n. 251, quanto dal d.m. 29 marzo 2001 di definizione delle figure professionali. Restano esclusi dalla deroga le sostituzioni connesse con le assenze o le cessazioni del personale tecnico sanitario, tecnico della prevenzione e della riabilitazione. Per quanto riguarda il personale a supporto delle attività infermieristiche il riferimento è agli operatori socio sanitari. Ai fini dell'applicabilità della deroga il legislatore prevede il rispetto del vincolo finanziario del tetto di spesa per il personale fissato dall'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. L'aggregato di spesa del citato comma 565 si riferisce, infatti, anche alle spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

Per quanto riguarda la disposizione dettata dal comma 8 per le aree marine protette citate e per il Parco nazionale dell'arcipelago della Maddalena, è una norma specifica e transitoria che dovrebbe stare, dal punto di vista della tecnica legislativa, fuori dall'art. 36.

#### 8. Deroghe connesse con la tipologia dell'incarico

Vi sono alcune tipologie di incarichi conferiti a tempo determinato che, ad avviso del legislatore, rimangono esclusi dal nuovo regime descritto dall'art. 36, comma 1. Si tratta di quelli elencati al comma 7 che sorgono con contratti a tempo determinato relativi a:

1. uffici di diretta collaborazione del ministro di cui all'art. 14, comma 2, del d.lgs 165/2001;
2. uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori (articolo 90 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267);
3. incarichi dirigenziali;
4. di preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle amministrazioni pubbliche, ivi inclusi gli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Si tratta di contratti di lavoro che nascono *intuitu personae* o tenuto conto del contingente limitato appositamente assegnato, oppure, nel caso dei contratti di cui ai punti 1 e 2, in virtù di un rapporto fiduciario con il soggetto conferente. Per tutte le predette tipologie di incarichi la natura speciale dei contratti ha fatto sì che rimanessero esclusi dall'applicabilità della disciplina sulla stabilizzazione. Il rapporto ha una natura di per sé limitata nel tempo, in relazione alla durata del mandato politico nei primi due casi o, nei restanti casi, in ragione della scadenza prevista nel contratto che viene fissata in ragione degli obiettivi assegnati al dirigente (sia che trattasi di incarico di prima fascia che di incarico di seconda fascia). La specialità dell'incarico, la durata temporanea, il rapporto fiduciario sono elementi meritevoli che prevalgono sull'elemento contrattuale del termine escludendo la precarietà del rapporto e possibili aspettative di "stabilizzazione" da parte del personale interessato. Pur in assenza di un esplicito riferimento nella norma, si ritiene che i punti 1. e 2. siano riferibili anche ai corrispondenti organi politici delle Regioni.

Sono da considerare compresi nel punto 3 ad esempio gli incarichi dirigenziali di cui all'art. 19, comma 6. del d.lgs 165/2001, quelli di cui all'art. 110, commi 1 e 2, del d.lgs. 267/2000, quelli di cui all'art. 15-*septies* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

Sono da ricomprendere invece nel punto 4 (preposizione ad organi di direzione) i contratti di cui al citato articolo 110, commi 1 e 2, per gli enti in cui non è prevista la dirigenza.

#### 9. La disciplina specifica delle supplenze nel settore scuola

Si ritiene di dover dedicare un approfondimento particolare alla tematica delle supplenze che trova una disciplina separata e speciale, nell'ambito dei rapporti di lavoro a tempo determinato, in ragione della necessità di garantire, attraverso la continuità didattica, il diritto costituzionale all'educazione, all'istruzione ed allo studio (art. 33 e 34 della Costituzione) e quindi la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo.

Sulla base di detti principi l'art. 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124 disciplina le supplenze per le scuole statali rimettendo ad un regolamento, adottato da ultimo con decreto del ministro della Pubblica istruzione del 13 giugno 2007, n. 131, la disciplina di dettaglio dei contratti di lavoro a tempo determinato per lo svolgimento delle supplenze medesime.

Fermo restando quanto sopra richiamato per le scuole statali, rimane la necessità di garantire il rispetto dei principi costituzionali anche per le scuole gestite dagli enti locali.

L'art. 33 della Costituzione, tra l'altro, prevede il principio di non discriminazione tra alunni di scuole statali e alunni di scuole paritarie tra cui rientrano anche quelle degli enti locali, così come previsto dall'art. 1, comma 2, della legge 10 marzo 2000, n. 62.

L'esigenza di garantire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione trova come necessario corollario il principio della garanzia costante del servizio e quindi della continuità educativa, valori espressi dall'ordinamento giuridico, oltre che in sede costituzionale, anche con il d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59.

Anche in sede di CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali, sottoscritto il 14 settembre 2000, particolare attenzione è stata rivolta all'attività didattica ed educativa nel contesto della disciplina dettata per il personale docente delle scuole materne e delle scuole gestite dagli enti locali e per il personale educativo degli asili nido. Nei casi di vacanza d'organico, di assenza degli insegnanti titolari per motivi di: salute maternità o per altre legittime cause, è previsto, infatti, che gli enti debbano garantire, attraverso l'istituto della supplenza o della sostituzione, le condizioni *standard* del servizio ed il rapporto educatore bambino.

Gli enti locali, tenuto conto dell'autonomia organizzativa loro propria e delle peculiarità dei propri ordinamenti, possono ispirarsi alla disciplina prevista dal citato d.m. 13 giugno 2007, n. 131 per quanto riguarda la durata dei contratti a tempo determinato connessi con la supplenza e, in sede di regolamento da adottare ai sensi dell'art. 89 del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267, possono prevedere disposizioni speciali per le supplenze che garantiscano la continuità dei servizi. Tale scelta non compromette l'autonomia richiamata, né la specificità dei regimi legislativi e contrattuali vigenti perché non comporta alcuna estensione delle discipline dettate per le scuole statali e riferite a quello specifico contesto organizzativo. Restano, pertanto, ferme le peculiarità organizzative del settore enti locali, nonché quelle in materia di accesso all'insegnamento né viene meno l'esigenza di disporre in conformità ai principi costituzionali sopra richiamanti, ed all'esigenza, comunque, di rispettare i principi generali di buon andamento e di corretto utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile.

10. Norma generale di deroga sull'utilizzo dei contratti a tempo determinato in ragione del finanziamento dei contratti

Per alcune attività l'utilizzo di rapporti di lavoro flessibile rappresenta lo strumento più appropriato ed efficiente per lo svolgimento delle stesse in ragione del loro carattere temporaneo, mutevole e soggetto ad un continuo aggiornamento per rimanere al passo con i tempi.

Si tratta, generalmente, di attività che non corrispondono ad un bisogno permanente dell'ente ma a progetti ben determinati e vengono svolte, pertanto, con personale non di ruolo ed in assenza, nella maggior parte dei casi, anche di posti in dotazione organica.

I rapporti di lavoro per lo svolgimento dei compiti che ne derivano trovano un finanziamento esterno che rafforza la necessità di ricorrere ad una tipologia di lavoro flessibile. È fatta salva, in ogni caso, la necessità di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica a garanzia del rispetto dei principi costituzionali preordinati allo svolgimento di qualunque funzione amministrativa.

La disposizione del comma 11 dell'art. 36 prevede, così, che le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile, intesi sempre secondo il regime ordinario del contratto a tempo determinato, per lo svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati con fondi dell'Unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate. Rientrano nella fattispecie anche le ipotesi che prevedono un cofinanziamento da parte delle amministrazioni o i casi in cui il finanziamento esterno giunga attraverso l'intermediazione di un altro soggetto pubblico, quale ad esempio la Regione. Questa disposizione ha una portata generale per tutte le amministrazioni pubbliche data la finalità di consentire la partecipazione ai programmi finanziati dall'Unione europea.

Le università e gli enti di ricerca possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile, intesi anche qui secondo il regime ordinario dei contratti a tempo determinato, per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di finanziamento degli enti o del Fondo di finanziamento ordinario delle università. La disposizione ha una portata più circoscritta in termini di destinatari della disposizione ma contempla finanziamenti di provenienza diversa.

Gli enti del Servizio sanitario nazionale, infine, possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile, nei termini sopra indicati, per lo svolgimento di progetti di ricerca finanziati con le modalità indicate nell'articolo 1, comma 565, lettera b), secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Si tratta di finanziamenti comunitari, privati o ai sensi dell'articolo 12-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

L'utilizzazione dei lavoratori, con i quali sono stipulati detti contratti, per fini diversi determina responsabilità amministrativa del dirigente e del responsabile del progetto. Altra sanzione prevista in caso di violazione delle medesime è la nullità del provvedimento inteso come atto amministrativo propedeutico all'avvio del progetto con conseguente nullità degli atti successivi e quindi dei relativi contratti di lavoro, salvo il diritto dei lavoratori al risarcimento del danno.

Si ritiene che le amministrazioni sopra elencate, al fine di rendere trasparente l'utilizzo dei finanziamenti anche in connessione al ricorso di tipologie di lavoro flessibile, debbano prevedere in relazione ad ogni progetto un elenco analitico del personale utilizzato, della tipologia del rapporto, della durata, del trattamento economico corrisposto, nonché dei compiti assegnati con chiara evidenziazione del loro nesso con gli obiettivi del progetto.

Si invitano le amministrazioni ad una valutazione attenta della necessità di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato ed al rispetto delle disposizioni contenute nell'articolo 36, come novellato dalla legge finanziaria per l'anno 2008.

In particolare si richiama l'attenzione sulle responsabilità e le sanzioni che il comma 6 del medesimo articolo riconduce alle scelte dei dirigenti e delle amministrazioni.

Ciò considerato si richiamano gli organi di controllo interno, i servizi ispettivi e gli ispettorati deputati al controllo a verificare periodicamente e comunque nell'ambito delle proprie competenze l'applicazione dei principi e delle disposizioni richiamate con la presente circolare.

Il ministro per le Riforme e le innovazioni nella P.A.  
Luigi Nicolais



*Palazzo Vidoni.  
Statua dell'imperatore  
Lucio Vero*

## *NORMATIVA*



<i>Indice</i>
---------------

	<i>Pag.</i>	
D.P.C.M. 11 gennaio 2008	Art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Assunzione di magistrati amministrativi e contabili e procuratori dello Stato	257
D.M. 18 gennaio 2008, n. 40	Modalità di attuazione dell'articolo 48- <i>bis</i> del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni	259
D.P.R. 28 gennaio 2008, n. 27	Regolamento recante disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della Pubblica amministrazione locale e delle Scuole regionali ed interregionali.	263



## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 gennaio 2008

Vista la legge 30 dicembre 2004, n. 311 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005);  
vista la legge 23 dicembre 2005 n. 266 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006);  
vista la legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)”;  
visto in particolare l'art. 1, comma 518, della predetta legge n. 296 del 2006, il quale prevede che, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato su proposta del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, si provvede alla ripartizione delle assunzioni autorizzate, per l'anno 2007, dallo stesso comma, in deroga all'art. 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, di magistrati amministrativi e contabili, di avvocati e procuratori dello Stato, entro il limite di spesa di 1,370 milioni di euro per l'anno 2007 e di 5,671 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008;  
viste le richieste di assunzione di magistrati amministrativi e contabili e procuratori dello Stato pervenute dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei conti e dall'Avvocatura generale dello Stato;  
tenuto conto delle esigenze di servizio di particolare rilevanza ed urgenza che rendono improcrastinabili le assunzioni richieste dalle amministrazioni interessate;  
ritenuto, pertanto, di dover ripartire, ai sensi dell'art. 1, comma 518, della predetta legge n. 296 del 2006, in deroga all'art. 1, comma 95 della legge n. 311 del 2004, un contingente di assunzioni di magistrati amministrativi e contabili e procuratori dello Stato, nel limite di una spesa di 1,370 milioni di euro per l'anno 2007 e di una spesa complessiva annua lorda a regime di 5,671 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008;  
vista la nota n. 34863-13/09/2007 del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione con la quale si chiede il concerto del ministro dell'Economia e delle finanze in ordine alle richieste di autorizzazioni alle assunzioni presentate dalle predette amministrazioni;  
acquisito il concerto del ministro dell'Economia e delle finanze con nota del 28/09/2007, n. AGG/34/RIFPA/13479;  
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2006 concernente “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di riforme ed innovazioni nella pubblica amministrazione al ministro senza portafoglio, prof. Luigi Nicolais”;

decreta:

### Art. 1

1. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e l'Avvocatura generale dello Stato procedono, ai sensi dell'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in deroga all'art. 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004, alle assunzioni di n. 57 unità complessive di magistrati amministrativi e contabili e procuratori dello Stato secondo la ripartizione di cui alla tabella allegata, per una spesa complessiva di 1.357.866 euro per l'anno 2007 e di 5.645.394 euro a decorrere dall'anno 2008.
2. Le assunzioni di personale di cui al comma 1 possono essere effettuate a decorrere dal 2 ottobre 2007.
3. Ai fini della determinazione del calcolo dell'onere finanziario complessivo, si tiene conto del differenziale concernente la spesa annua lorda solo nel caso di assunzioni di personale già dipendente della medesima amministrazione.

4. La ripartizione di cui al comma 1 può essere ridefinita con decreto adottato ai sensi dell'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 in relazione alle esigenze di organico delle singole amministrazioni e allo stato di avanzamento delle procedure concorsuali dirette alla copertura delle relative vacanze.

5. Le amministrazioni di cui al comma 1 sono tenute, entro e non oltre il 31 dicembre 2007, a trasmettere, per le necessarie verifiche, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della 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 personale assunto e in corso di assunzione, la spesa per l'anno 2007 nonché la spesa annua lorda a regime effettivamente da sostenere. A completamento delle procedure di assunzione va altresì fornita da parte delle amministrazioni interessate dimostrazione del rispetto dei limiti di spesa previsti dal presente decreto.

6. Alla copertura dell'onere a carico delle amministrazioni interessate si provvede mediante utilizzo delle risorse iscritte nell'UPB 4.1.5.4. Fondi da ripartire per oneri di personale - cap. 3032, dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007 e corrispondenti capitoli per esercizi successivi.

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

Roma, 11 gennaio 2008.

Per il Presidente del Consiglio dei ministri  
il ministro per le Riforme e l'innovazione nella pubblica Amministrazione  
Luigi Nicolais

Il ministro dell'Economia e delle finanze  
Tommaso Padoa Schioppa

## MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Decreto 18 gennaio 2008, n. 40

Modalità di attuazione dell'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni.  
(G.U. n. 63 del 14 marzo 2008)

Il ministro dell'Economia e delle finanze

visto l'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di adempimenti che le amministrazioni pubbliche e le società a prevalente partecipazione pubblica effettuano prima di eseguire pagamenti di qualsiasi natura, introdotto dall'articolo 2, comma 9, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286;

visto, in particolare, il comma 2 del citato articolo 48-*bis*, il quale prevede che con decreto del ministro dell'Economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 del predetto articolo 48-*bis*;

visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disposizioni in materia di decreti ministeriali aventi natura regolamentare;

visto l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante la ricognizione degli enti ricompresi nella nozione di pubblica amministrazione;

visto l'articolo 3, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, che dispone che le funzioni relative alla riscossione nazionale sono attribuite all'Agenzia delle entrate che le esercita mediante la Riscossione S.p.A., ora Equitalia S.p.A.;

rilevato che Equitalia Servizi S.p.A., società controllata da Equitalia S.p.A., gestisce le attività informatiche condivise tra gli agenti della riscossione;

visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il codice dell'amministrazione digitale;

visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il codice in materia di protezione dei dati personali;

acquisito il parere del garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 154, comma 4, del decreto legislativo n. 196 del 2003, espresso nell'adunanza del 25 luglio 2007;

udito il parere del Consiglio di Stato, espresso nell'adunanza della sezione consultiva per gli atti normativi del 22 ottobre 2007;

vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 17, comma 3 della citata legge n. 400 del 1988 effettuata con nota n. 3-19462, in data 4 dicembre 2007;

adotta il seguente regolamento:

### Art. 1

#### *Definizioni*

1. Ai fini del presente regolamento, si intendono per:

a) «soggetti pubblici»: le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e le società a totale partecipazione pubblica;

b) «beneficiario»: il destinatario di un pagamento, a qualunque titolo, di una somma superiore a 10.000 euro da effettuarsi da parte dei soggetti pubblici;

- c) «agenti della riscossione»: Equitalia S.p.A. e le società dalla stessa partecipate, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248;
- d) «sistema informativo»: l'insieme delle informazioni relative ai beneficiari che risultano inadempienti, contenute nelle banche dati condivise tra gli agenti della riscossione, con gestione delle attività informatiche da parte di Equitalia Servizi S.p.A., e delle procedure di interrogazione di tali banche dati e di comunicazione delle relative informazioni;
- e) «inadempimento»: il mancato assolvimento da parte del beneficiario, nel termine di sessanta giorni previsto dall'articolo 25, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, dell'obbligo di versamento di un ammontare complessivo pari almeno a 10.000 euro, derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, relative a ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2000, ai sensi degli articoli 12 e 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, attuato con decreto del ministro delle Finanze, di concerto con il ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica 3 settembre 1999, n. 321;
- f) «verifica»: il controllo che i soggetti pubblici devono effettuare, ai sensi dell'articolo 48-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, prima di effettuare il pagamento, per accertare se sussiste un inadempimento da parte del beneficiario;
- g) «operatore»: la persona fisica incaricata dal soggetto pubblico di effettuare la verifica;
- h) «comunicazione»: la risposta con la quale Equitalia Servizi S.p.A. informa che non risulta ovvero risulta un inadempimento da parte del beneficiario, in quest'ultimo caso con la completa indicazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 2.

## Art. 2

### *Procedura di verifica*

1. I soggetti pubblici, prima di effettuare il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, procedono alla verifica inoltrando, secondo le modalità di cui all'articolo 4, apposita richiesta a Equitalia Servizi S.p.A.
2. Equitalia Servizi S.p.A. controlla, avvalendosi del sistema informativo, se risulta un inadempimento a carico del beneficiario e ne dà comunicazione al soggetto pubblico richiedente entro i cinque giorni feriali successivi alla ricezione della richiesta di cui al comma 1.

## Art. 3

### *Effetti della verifica*

1. Se Equitalia Servizi S.p.A. risponde alla richiesta di cui all'articolo 2 comunicando che non risulta un inadempimento, ovvero se non fornisce alcuna risposta nel termine previsto dal medesimo articolo 2, il soggetto pubblico procede al pagamento a favore del beneficiario delle somme ad esso spettanti.
2. Se Equitalia Servizi S.p.A. comunica che risulta un inadempimento, la richiesta del soggetto pubblico costituisce segnalazione ai sensi del citato articolo 48-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973.
3. Nel caso previsto dal comma precedente la comunicazione di cui al comma 2 dell'articolo 2 contiene l'indicazione dell'ammontare del debito del beneficiario per cui si è verificato l'inadempimento, comprensivo delle spese esecutive e degli interessi di mora dovuti. Con la stessa comunicazione, Equitalia Servizi S.p.A. preannuncia l'intenzione dell'agente della riscossione competente per territorio di procedere alla notifica dell'ordine di versamento di cui all'articolo 72-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973.
4. Il soggetto pubblico non procede al pagamento delle somme dovute al beneficiario fino alla concorrenza dell'ammontare del debito comunicato ai sensi del comma 3 per i trenta giorni successivi a quello della comunicazione. Qualora il pagamento sia relativo ai crediti di cui

all'articolo 545, terzo comma, del codice di procedura civile, il soggetto pubblico sospende il pagamento nei limiti previsti dal quarto comma del medesimo articolo 545 e di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 180.

5. Se durante la sospensione di cui al comma 4 e prima della notifica dell'ordine di versamento di cui all'articolo 72-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 intervengono pagamenti da parte del beneficiario o provvedimenti dell'ente creditore che fanno venir meno l'inadempimento o ne riducono l'ammontare, Equitalia Servizi S.p.A. lo comunica prontamente al soggetto pubblico, indicando l'importo del pagamento che quest'ultimo può conseguentemente effettuare a favore del beneficiario.

6. Decorso il termine di cui al comma 4 senza che il competente agente della riscossione abbia notificato, ai sensi dell'articolo 72-bis del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, l'ordine di versamento di somme per l'importo di cui al comma 3, il soggetto pubblico procede al pagamento delle somme spettanti al beneficiario.

#### Art. 4

##### *Registrazione, abilitazione e scambio delle informazioni*

1. Il soggetto pubblico comunica ad Equitalia Servizi S.p.A. la documentazione contenente i dati anagrafici ed il codice fiscale dell'operatore incaricato di procedere al servizio di verifica, nonché l'indirizzo di posta elettronica cui ricevere le segnalazioni, al fine di consentire che quest'ultimo possa procedere alla propria registrazione.

2. Le modalità per eseguire la procedura di registrazione sono rese disponibili sul portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)

3. A seguito della procedura di registrazione Equitalia Servizi S.p.A. assegna all'operatore il codice utenza, che, unitamente alla parola chiave scelta dall'operatore stesso, abilita ad accedere al servizio di verifica attraverso il portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)

4. Per effettuare la verifica l'operatore inserisce il codice fiscale del beneficiario, l'importo da corrispondere ed il numero identificativo del pagamento da effettuare.

5. Equitalia Servizi S.p.A. effettua la comunicazione dei soli dati indicati all'articolo 3, comma 3, attraverso il sistema informativo.

6. Le modalità di abilitazione e scambio di informazioni e comunicazioni di cui al presente articolo possono essere modificate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

#### Art. 5

##### *Trattamento e sicurezza dei dati*

1. Il trattamento dei dati indicati all'articolo 4, comma 1, nonché di quelli indicati al comma 3 del presente articolo è riservato esclusivamente agli operatori abilitati, quali soggetti incaricati ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Titolari del trattamento, ai sensi dell'articolo 28 del citato decreto legislativo, sono i soggetti pubblici. Gli agenti della riscossione restano altresì titolari del trattamento dei dati inerenti agli inadempimenti. Responsabile del trattamento, ai sensi dell'articolo 29 dello stesso decreto legislativo n. 196 del 2003, è Equitalia Servizi S.p.A. Il trattamento è ammesso esclusivamente per le finalità di cui all'articolo 48-bis comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, secondo i principi di necessità, pertinenza e non eccedenza stabiliti dal decreto legislativo n. 196 del 2003.

2. La sicurezza nello scambio dei dati è garantita dall'utilizzo del protocollo crittografico SSL.

3. Ogni verifica effettuata è identificata da una stringa alfanumerica composta da anno e progressivo univoco fornita automaticamente dal sistema informativo, nonché dal numero identificativo del pagamento da effettuare fornito dall'operatore. Tale stringa, che non riporta i dati inerenti al contenuto della verifica, viene conservata da Equitalia Servizi S.p.A. secondo le norme di sicurezza prescritte dal titolo V del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 per un periodo di due anni.

4. Equitalia Servizi S.p.A. si impegna a verificare periodicamente che non vi siano stati accessi non autorizzati all'elenco delle verifiche di cui al comma 3.

Art. 6  
Rinvio

1. Con successivo regolamento del ministro dell'Economia e delle finanze verrà dettata la disciplina integrativa delle disposizioni del presente regolamento per consentire l'attuazione dell'articolo 48-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 anche nei confronti delle società a prevalente partecipazione pubblica.

Il presente regolamento, 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, 18 gennaio 2008.

Il ministro dell'Economia e delle finanze  
Tommaso Padoa Schioppa

Visto, il Guardasigilli (*ad interim*)  
Romano Prodi

## DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

28 gennaio 2008, n. 27

Regolamento recante disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della Pubblica amministrazione locale e delle Scuole regionali ed interregionali.

(G.U. n. 41 del 18 febbraio 2008)

### Il Presidente della Repubblica

visto l'articolo 87 della Costituzione;

visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

visto l'articolo 104 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

visto l'articolo 1, comma 19, lettera b), del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233;

ravvisata l'esigenza di disciplinare l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione di dirigenti della pubblica amministrazione locale;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 15 giugno 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 158 del 10 luglio 2006, ed in particolare l'articolo 2, primo comma, lettera f);

vista la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 7 settembre 2007;

acquisito il parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, espresso nella seduta del 15 novembre 2007;

udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 17 dicembre 2007;

vista la deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione dell'11 gennaio 2008;

sulla proposta del ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i ministri dell'Interno, dell'economia e delle finanze e per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione;

emana il seguente regolamento:

#### Art. 1

##### *Compiti della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale*

1. La Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale, di seguito denominata: «Scuola», prevista dall'articolo 104 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominata: «legge», è disciplinata dalle disposizioni del presente regolamento.

2. La Scuola, in attuazione degli obiettivi strategici indicati dal Consiglio nazionale di amministrazione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di seguito denominato «Consiglio», e nel rispetto degli indirizzi annuali e triennali per l'attività amministrativa e la gestione dallo stesso consiglio fissati in relazione al prevedibile andamento delle risorse finanziarie, cura:

a) la formazione professionale dei segretari comunali e provinciali ai fini del rilascio dell'abilitazione all'iscrizione al relativo albo, nonché lo svolgimento dei corsi di specializzazione e

delle relative prove selettive per il conseguimento della idoneità a segretario generale previsti dall'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465;

b) il perfezionamento e l'aggiornamento professionale dei segretari comunali e provinciali;

c) la formazione d'accesso alla qualifica dirigenziale, l'aggiornamento professionale ed il perfezionamento del personale della pubblica amministrazione locale che svolge funzioni dirigenziali e direttive, nonché lo svolgimento di corsi e seminari di aggiornamento e riqualificazione destinati ai dirigenti e al personale in servizio presso gli enti locali il cui Consiglio sia stato sciolto ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 o per i quali sia intervenuta dichiarazione di dissesto;

d) lo svolgimento di percorsi formativi per gli amministratori locali;

e) l'assistenza tecnica in materia di formazione al sistema delle autonomie locali, nonché l'elaborazione, anche su incarico del ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali, di studi e ricerche a sostegno della funzione di governo delle comunità rappresentate per la piena valorizzazione del principio di pari ordinazione e di sussidiarietà.

3. La Scuola può stipulare convenzioni con Paesi appartenenti all'Unione europea ai fini della formazione dei dirigenti nel campo della cooperazione europea e della gestione dei fondi strutturali.

4. Le attività formative di cui al comma 2, lettere c) e d), sono svolte d'intesa con il Ministero dell'interno.

5. Nel rispetto della normativa vigente le attività di formazione, aggiornamento e perfezionamento danno luogo al rilascio di titoli attestanti il superamento dei corsi e dei seminari svolti ed il grado di profitto conseguito, esprimendolo con un giudizio sintetico anche numerico.

## Art. 2

### *Organi della Scuola*

1. Organi della Scuola sono il comitato tecnico scientifico ed il direttore.

## Art. 3

### *Comitato di indirizzo tecnico-scientifico*

1. Il comitato di indirizzo tecnico-scientifico, di seguito denominato: "comitato", è composto, nel rispetto dell'equilibrio di genere, da cinque esperti di comprovata esperienza e professionalità in materia di formazione, di organizzazione e di funzionamento della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie locali.

2. I membri del comitato sono nominati dal presidente dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di seguito denominata: "Agenzia", tra le seguenti categorie: professori universitari, ordinari o associati, di ruolo, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato, dirigenti pubblici di prima fascia, segretari comunali e provinciali, dirigenti privati dotati di adeguata esperienza nel settore della formazione. Uno dei componenti, con funzioni di presidente, è designato dal ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, uno dal ministro dell'interno e due dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. La nomina del quinto componente è effettuata previa delibera del Consiglio. I componenti del comitato restano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta. Il presidente convoca e presiede le sedute del comitato. Partecipano alle riunioni del comitato, senza diritto di voto, il direttore e, ove nominati, i due vice direttori della scuola.

3. Ai cinque componenti del comitato è attribuito, per ogni seduta alla quale partecipano, un gettone di presenza stabilito dal Consiglio. La misura di tale gettone di presenza non può comunque superare l'ottanta per cento di quello spettante ai componenti del Consiglio.

4. Sono demandati al comitato, nei limiti delle risorse finanziarie assegnate dal Consiglio:

a) la programmazione della attività didattica della Scuola attraverso la deliberazione, su proposta del direttore, del piano generale della formazione, con il connesso piano finanziario, recante la

attuazione degli indirizzi annuali e triennali e degli obiettivi strategici e gestionali definiti dal Consiglio;

b) la definizione dei piani di studio per i corsi di abilitazione e di formazione, nonché la definizione dei criteri e delle modalità di svolgimento delle prove di esame;

c) la formulazione del parere sulle convenzioni di cui all'articolo 7, commi 3 e 4;

d) la verifica della conformità ai programmi di cui alla lettera a) delle attività didattiche espletate;

e) la valutazione della qualità e dei risultati dell'attività formativa anche mediante gli organismi di cui all'articolo 2, comma 138, e seguenti, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

#### Art. 4.

##### *Direttore e vicedirettori*

1. Il direttore della Scuola:

a) propone al comitato lo schema del piano generale della formazione, con il connesso piano finanziario, da svolgere, direttamente o a mezzo di convenzioni, nel corso dell'anno successivo;

b) assicura, in conformità agli obiettivi indicati dal Consiglio, l'organizzazione ed il funzionamento della Scuola ed, in particolare, lo svolgimento dell'attività didattica secondo gli atti di programmazione del comitato, adottando i provvedimenti necessari alla loro attuazione;

c) cura i rapporti della Scuola con gli organi dell'Agenzia e le relazioni esterne di rilievo istituzionale;

d) coordina le strutture territoriali della Scuola e verifica il rispetto, da parte delle stesse, delle disposizioni relative allo svolgimento delle attività formative;

e) stipula, sentito il comitato, le convenzioni di cui all'articolo 7, commi 3 e 4, e adotta i provvedimenti necessari alla loro attuazione;

f) svolge tutte le attività non espressamente attribuite alla competenza di altri soggetti.

2. Nello svolgimento delle attività di cui al comma 1 il direttore è coadiuvato, qualora nominati, da non più di due vice direttori che operano secondo le direttive dallo stesso impartite e adottano gli atti ad essi delegati.

3. Il direttore è nominato dal presidente dell'Agenzia, previa delibera del Consiglio, ed è scelto tra esperti di comprovata professionalità nei settori della formazione e della pubblica amministrazione centrale e locale. Dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta.

4. I vicedirettori, su proposta del direttore, sono nominati dal presidente, previa delibera del comitato tecnico-scientifico, scelti fra i soggetti di cui al comma 3. I provvedimenti di nomina indicano il vice direttore designato a sostituire il direttore in caso di assenza, impedimento o vacanza e la durata che non può comunque eccedere la durata dell'incarico del direttore. I vice direttori durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.

5. Il direttore, qualora dipendente dalle pubbliche amministrazioni, conserva il trattamento economico fondamentale relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza. Negli altri casi, il trattamento economico fondamentale è determinato dal Consiglio in misura non superiore a quello previsto per i segretari generali di classe 1A. Al direttore compete altresì un'indennità di funzione stabilita dal Consiglio in misura comunque non superiore al 60 per cento del trattamento economico fondamentale previsto per i segretari generali di classe 1A.

6. I vicedirettori, qualora dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, conservano il trattamento economico fondamentale relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza. Negli altri casi, il trattamento economico fondamentale è determinato dal Consiglio in misura non superiore a quello previsto per i segretari generali di classe 1A. Ai vice direttori compete altresì un'indennità di funzione stabilita dal Consiglio in misura comunque non superiore al 40 per cento del trattamento economico fondamentale previsto per i segretari generali di classe 1A.

7. La spesa complessiva per le figure di cui al presente articolo è posta a carico della Scuola e non può eccedere i limiti fissati, per tali specifiche esigenze, dal piano finanziario di cui all'articolo 8, commi 2 e 3.

8. Il direttore e i vice direttori svolgono la loro attività esclusivamente alle dipendenze della Scuola. Se in servizio presso pubbliche amministrazioni, per la durata dell'incarico sono collocati fuori ruolo ovvero in aspettativa secondo i rispettivi ordinamenti. Il conferimento di ulteriori incarichi al direttore e ai vicedirettori da parte di soggetti esterni devono essere autorizzati dal presidente dell'Agenzia.

Art. 5.

Personale della Scuola

1. Per l'espletamento della propria attività la Scuola si avvale di personale docente e non docente.

2. Il direttore, previa deliberazione del comitato, su proposta del presidente del comitato, affida gli incarichi di docenza annuali o pluriennali per l'insegnamento delle discipline fondamentali per l'attività didattica della Scuola. Tali incarichi sono affidati ad esperti scelti tra docenti universitari, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, dirigenti delle amministrazioni pubbliche, segretari comunali e provinciali e amministratori pubblici muniti di curriculum di eccellenza e di competenze specifiche nelle materie oggetto del programma formativo.

3. Il trattamento economico dei docenti della Scuola è determinato dal Consiglio, tenendo conto anche di quello stabilito per i docenti delle altre scuole di formazione e di aggiornamento professionale del personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche e delle scuole di organizzazione aziendale presso le università, in misura comunque non superiore a quanto corrisposto ai propri docenti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

4. Il contingente numerico del personale non docente per le esigenze permanenti di organizzazione e gestione della Scuola è stabilito dal Consiglio, nei limiti e con le modalità stabilite dalla legislazione vigente per le amministrazioni statali. Per le attività di organizzazione e di gestione, la Scuola può avvalersi di segretari comunali e provinciali collocati in disponibilità e di personale distaccato o comandato dalle pubbliche amministrazioni e, in particolare, dagli enti locali. Tale personale conserva il trattamento economico del comparto di appartenenza. Le funzioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), possono essere svolte anche nei confronti del personale dipendente dell'Agenzia e della Scuola.

5. La spesa complessiva per il personale è posta a carico della Scuola e non può eccedere i limiti fissati, per tali specifiche esigenze, dal piano finanziario di cui all'articolo 8, commi 2 e 3.

6. I segretari comunali e provinciali in disponibilità, previa deliberazione del Consiglio, possono essere autorizzati a prestare servizio presso il Dipartimento per gli affari regionali, presso la segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché presso la segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'espletamento di funzioni connesse alle proprie competenze specialistiche. Per tutta la durata dell'utilizzo del segretario l'Agenzia mantiene la titolarità del rapporto di lavoro con gli stessi segretari.

Art. 6

*Organizzazione territoriale della Scuola*

1. La Scuola dispone di una propria sede, individuata dall'Agenzia, nonché di attrezzature per il suo autonomo funzionamento.

2. Allo svolgimento, in forma decentrata delle attività di specializzazione e di aggiornamento professionale, la Scuola può provvedere attraverso proprie strutture territoriali. L'istituzione e l'articolazione territoriale di dette strutture, nel numero massimo di cinque, è stabilita dall'Agenzia conformemente agli obiettivi strategici di cui all'articolo 1, comma 2.

3. L'organizzazione e il funzionamento delle strutture territoriali di cui al comma 1 sono stabiliti dal direttore della Scuola. Le attività formative alle stesse demandate sono definite con le modalità previste dall'articolo 3, comma 4, tenendo conto delle esigenze di formazione emergenti a livello regionale e interregionale.

4. Alle strutture territoriali di cui al comma 2 sono preposti dei responsabili, nominati dal Presidente dell'Agenzia, previa deliberazione del Consiglio, su proposta del direttore, alle cui dipendenze operano. I responsabili di sede sono prioritariamente scelti fra i dirigenti delle pubbliche

amministrazioni, i quali sono collocati fuori ruolo, secondo i rispettivi ordinamenti, per la durata dell'incarico. I responsabili possono altresì essere individuati, in misura non superiore alla metà dei posti disponibili, fra esperti di comprovata professionalità nei settori della formazione e della pubblica amministrazione centrale e locale.

5. La durata dell'incarico dei responsabili di sede è prevista nel provvedimento di nomina e non può comunque eccedere la durata dell'incarico del direttore.

6. I dirigenti responsabili di sede, qualora dipendenti da pubbliche amministrazioni, conservano il trattamento economico fondamentale relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza. Agli stessi compete altresì un'indennità di funzione stabilita dal Consiglio in misura comunque non superiore al 40 per cento del trattamento economico fondamentale previsto per i segretari generali di classe 1B. Qualora i responsabili siano scelti fra esperti esterni alle pubbliche amministrazioni, il trattamento economico fondamentale è determinato dal Consiglio nella misura stabilita per i segretari generali di classe 1B. Agli stessi compete altresì un'indennità di funzione stabilita dal consiglio in misura comunque non superiore al 40 per cento del trattamento economico fondamentale previsto per i segretari generali di classe 1B.

#### Art. 7

##### *Finalità e modalità di svolgimento dell'attività didattica della Scuola*

1. L'attività didattica è orientata alle finalità di cui all'articolo 1, comma 2.

2. L'attività didattica comprende interventi formativi e di assistenza tecnica formativa, anche in materie economiche, di tecnica della normazione giuridica, nonché di tecniche di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, ed è realizzata utilizzando tra l'altro lo scambio di esperienze con esponenti dell'imprenditoria pubblica e privata, nazionale, comunitaria e internazionale, nonché di pubbliche amministrazioni estere.

3. Per la realizzazione degli interventi formativi di aggiornamento e di specializzazione, nonché di assistenza tecnica formativa, anche in sede decentrata, il direttore può stipulare, previo parere del comitato, convenzioni con l'Agenzia per la formazione, con le scuole di cui all'articolo 1, comma 580, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con le università, nonché con associazioni senza fini di lucro ed altri istituti, enti e società di formazione e di ricerca, pubblici e privati, che presentino i necessari requisiti di organizzazione e qualificazione professionale.

4. Oltre all'attuazione dei compiti di cui all'articolo 1, comma 3, la Scuola, nel rispetto degli indirizzi generali fissati dal Consiglio, può stipulare con amministrazioni pubbliche centrali e locali che lo richiedano, convenzioni annuali o pluriennali per lo svolgimento, nei riguardi del rispettivo personale che espleta funzioni dirigenziali, anche in forma personalizzata, delle attività di formazione di cui all'articolo 1, comma 2, lettere c) e d). Gli oneri relativi a tali convenzioni gravano sulle amministrazioni richiedenti.

#### Art. 8

##### *Ordinamento contabile della Scuola*

1. Le attività ed il funzionamento della Scuola sono finanziate con il fondo di cui all'articolo 102, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e con i proventi derivanti dalle eventuali convenzioni di cui all'articolo 7, comma 4.

2. Il direttore, previa deliberazione del comitato, presenta al Consiglio, entro il 31 ottobre di ogni anno, il piano generale della formazione, unitamente al piano finanziario, nel quale sono indicate separatamente per la sede centrale della scuola e per ogni sua struttura territoriale, le spese amministrative di funzionamento, le spese di docenza e quelle di organizzazione di corsi. In ogni caso le spese amministrative e di funzionamento non possono eccedere la percentuale stabilita annualmente dal Consiglio con riferimento alle risorse attribuite.

3. Il Consiglio, entro il successivo mese di novembre, approva il piano generale della formazione con il connesso piano finanziario, tenendo distinte le risorse dirette alle attività formative dei

segretari comunali e provinciali da quelle destinate alle attività formative del personale della pubblica amministrazione locale che espleta funzioni dirigenziali e degli amministratori locali, nonché da quelle necessarie per il funzionamento generale della Scuola e assegna i necessari finanziamenti.

4. Per la gestione delle entrate e delle spese, affidate al direttore della Scuola, si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 24, 26, 27, 28, 29 e 30, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465.

#### Art. 9

##### *Rendiconto e relazione annuale sull'attività della Scuola*

1. Ai fini dell'approvazione da parte del Consiglio del rendiconto generale della gestione ai sensi dell'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, entro il 20 del mese di gennaio dell'anno successivo il direttore della Scuola presenta il rendiconto annuale redatto secondo le istruzioni dello stesso Consiglio, comprensivo di una relazione illustrativa dell'attività svolta nell'anno precedente sia a livello centrale che territoriale corredata del referto delle verifiche effettuate dal comitato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, lettera d).

2. Le disponibilità finanziarie non utilizzate sono contestualmente restituite all'Agenzia.

#### Art. 10

##### *Abrogazioni e disposizioni transitorie*

1. All'entrata in vigore del presente regolamento i provvedimenti di conferimento degli incarichi di direttore, vice direttore e del comitato tecnico scientifico della Scuola nazionale, nonché quelli dei direttori delle scuole regionali e interregionali, decadono se non confermati nel termine di sessanta giorni. In caso di mancata conferma i nuovi incarichi sono attribuiti nel termine di trenta giorni dalla scadenza del termine per la conferma.

2. Fino alla adozione delle deliberazioni con le quali il Consiglio, ai sensi dell'articolo 6, costituisce le nuove strutture territoriali, le scuole regionali e interregionali operanti alla data di entrata in vigore del presente regolamento provvedono allo svolgimento dell'attività didattica in forma decentrata.

3. Il decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 396, è abrogato.

4. Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

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

Roma, 28 gennaio 2008.

Giorgio Napolitano

Romano Prodi, Presidente del Consiglio dei ministri

Linda Lanzillotta, ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali

Giuliano Amato, ministro dell'Interno

Tommaso Padoa Schioppa, ministro dell'Economia e delle finanze

Luigi Nicolais, ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

Visto, il Guardasigilli: Luigi Scotti



*Palazzo Vidoni.  
Statua di epoca classica  
di personaggio togato.*

# *GIURISPRUDENZA*



<i>Indice</i>
---------------

				<i>Pag.</i>
<b>Corte costituzionale</b>				
<i>Buon andamento dell'amministrazione</i>	Sentenza n.	27/08		273
<i>La responsabilità giuridica dei parlamentari</i>	“ “	46/08		279
<b>Corte suprema di cassazione</b>				
<i>Responsabilità diretta della P.A. per fatti illeciti del dipendente</i>	Sezione III civile	“ “	864/08	284
<b>Consiglio di Stato</b>				
<i>L'affidamento diretto di un servizio pubblico mediante il sistema c.d. in house</i>	Adunanza plenaria	“ “	1/08	288
<b>Corte dei conti</b>				
<i>Principio di esclusività e attività sanitaria “intramoenia”</i>	Sezione giurisdizionale Regione Lombardia	“ “	615/07	304
<i>Responsabilità per illecita fruizione di permessi retribuiti</i>	Sezione giurisdizionale Regione Umbria	“ “	18/08	312
<b>TAR</b>				
<i>Il divieto di cumulo di interessi legali e rivalutazione monetaria</i>	Trentino Alto Adige Sezione di Bolzano	“ “	24/08	322
<i>Requisito di ammissione, dell'iscrizione all'Albo dei soggetti abilitati alle attività di liquidazione ed accertamento dei tributi e delle entrate</i>	Lazio Latina - Sezione I	“ “	6/08	327
<i>Trasferimento per assistenza a familiare handicappato</i>	Lazio Roma - Sezione I quater	“ “	73/08	330
<i>L'ufficio legale di un ente pubblico</i>	Sardegna Cagliari - Sezione II	“ “	7/08	336



## CORTE COSTITUZIONALE

Franco Bile: presidente;  
Giovanni Maria Flick Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesauro, Paolo Maria Napolitano: giudici.

Sentenza n. 27 del 21 febbraio 2008  
(*Buon andamento dell'amministrazione*)

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 20 e 22, e 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006 n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 18 agosto 2006, depositato in cancelleria il 10 agosto 2006 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;  
udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2008 il giudice relatore Luigi Mazzella;  
uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in

FATTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato in cancelleria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 20 e 22, e 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica).

1.1. In relazione all'art. 1, comma 20, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, il ricorrente premette che la norma, nel sostituire il comma 4 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 17 (Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale), dispone che «Ai dipendenti con mansioni di autista in servizio presso la Giunta regionale e il Consiglio regionale è corrisposta una indennità omnicomprensiva in sostituzione degli istituti relativi allo straordinario, reperibilità, rischio e turnazione».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, si tratta di disposizione che, dovendo essere ricondotta alla materia «tutela e sicurezza del lavoro» (oggetto di legislazione concorrente), sarebbe illegittima per contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Tale norma, al comma 1, dispone che «Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi» e disciplina così i rapporti tra rappresentanze sindacali ed enti datori di lavoro con una normativa necessariamente uniforme su tutto il territorio nazionale. In particolare, a parere del ricorrente, il citato art. 45 impone che le singole voci componenti del trattamento economico dei dipendenti pubblici siano determinate con il contratto collettivo ed esclude che la fonte legislativa possa intervenire in materia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'illegittimità della norma regionale è ancor più evidente se si considera che essa non ha stabilito alcunché a proposito del procedimento per la determinazione dell'indennità da essa prevista, determinazione alla quale, pertanto, dovrà necessariamente provvedere una legge successiva, come confermato anche dalla nuova formulazione dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 17 del 2001. Tale norma, infatti, nella sua precedente versione prevedeva che l'indennità sarebbe stata stabilita «in relazione alla normativa vigente», dando così per presupposta l'osservanza anche dei principi fondamentali in materia. Invece il testo della norma introdotto dall'art. 1, comma 20, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 si limita a disporre che la rideterminazione dell'indennità potrà avvenire a cadenza biennale «previa concertazione sindacale». L'intervento sindacale, dunque, è previsto solo per le modifiche successive, ma non per la prima determinazione dell'indennità.

1.2. Relativamente all'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la norma ha soppresso l'inciso «in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D» nel comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione). Aggiunge che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 62 del 2006, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004, n. 39 (Interpretazione autentica della l.r. n. 18/2001 concernente: Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione), ha rilevato che «la norma di interpretazione autentica, sottoposta vaglio di legittimità costituzionale, consente di conferire la responsabilità delle segreterie non solo al personale interno di categoria "D", ma anche a chi è in possesso dei requisiti per l'accesso a tale categoria [...], in conformità, del resto, con la *ratio* della disposizione interpretata, che già contemplava la possibilità di ricoprire quell'incarico, previa stipulazione di un contratto a tempo determinato, per l'estraneo all'amministrazione regionale in possesso dei requisiti per accedere alla predetta categoria». Poiché questo dato normativo è stato considerato decisivo per ritenere costituzionalmente legittima la norma esaminata, a parere del ricorrente l'eliminazione - disposta dall'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 - della necessità del possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D ai fini dell'assunzione a tempo determinato contrasterebbe con gli artt 3 e 97 della Costituzione.

1.3. Con riferimento all'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri premette che l'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), ha imposto la rideterminazione, con una riduzione del 10 per cento, delle indennità, dei gettoni di presenza e di tutte le utilità, comunque denominate, spettanti, tra gli altri, ai consiglieri regionali, enunciando così un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Conseguentemente, a parere del ricorrente, l'art. 2, commi 7, 8 e 9, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 (*recte*: l'art. 7, commi 7, 8 e 9, della legge reg. Abruzzo n. 18 del 2001, come sostituito dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006), aumentando proprio quelle voci di spesa che la norma fondamentale dello Stato invitava a ridurre, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2. Si è costituita la Regione Abruzzo ed ha chiesto che le questioni siano dichiarate infondate.

2.1. Rispetto all'art. 1, comma 20, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, la Regione deduce che la norma deve essere interpretata nel senso che essa costituisce il semplice presupposto della successiva definizione in sede contrattuale dell'indennità da essa prevista e il riferimento alla «previa concertazione sindacale» contenuto nella medesima disposizione censurata deve intendersi applicabile anche al «titolo originario di attribuzione della indennità».

Inoltre, ad avviso della Regione, il conferimento *ex lege* di indennità economiche non è di per sé censurabile sul piano costituzionale se, come nella fattispecie, esso sia delimitato dal rispetto dei principi del patto di stabilità e degli strumenti convenzionali di determinazione.

2.2. Quanto all'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, la Regione deduce che l'eliminazione, operata da tale norma, dell'inciso «in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D», contenuto nel testo originario dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 18

del 2001, comunque non consente, in presenza di tutta la normazione regionale che diversamente dispone, che si possa accedere ad incarichi regionali senza il possesso dei requisiti necessari, perché l'inciso eliminato era meramente confermativo del generale regime giuridico del personale regionale.

2.3. Con riferimento all'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, infine, la Regione sostiene che le disposizioni censurate dal Presidente del Consiglio dei ministri ineriscono a rimborsi spese e quindi non sussisterebbe contrasto con la normativa statale richiamata dal ricorrente.

3. In altra memoria successivamente depositata, la Regione Abruzzo deduce che la legge della Regione Abruzzo 5 ottobre 2006, n. 30 (Modifica all'articolo 7 della l.r. 9 maggio 2001, n. 18 recante "Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione" così come sostituito dall'articolo 2 della l.r. 8 giugno 2006, n. 16 recante "Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica"), ha abrogato i commi 7, 8 e 9 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 18 del 2001, così come sostituiti dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006. La Regione aggiunge che le disposizioni impugnate non hanno avuto alcuna applicazione nel periodo intercorso tra la loro entrata in vigore e la loro abrogazione e, pertanto, chiede che sulla relativa questione di legittimità costituzionale sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4. Con atto depositato in cancelleria il 19 luglio 2007, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, in considerazione, appunto, dell'intervenuta abrogazione delle disposizioni introdotte dalla norma censurata.

Con deliberazione del 14 gennaio 2008, depositata nell'udienza di discussione, la Giunta della Regione Abruzzo ha accettato la rinuncia parziale del ricorrente.

Considerato in

## DIRITTO

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 20 e 22, e 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica).

2. Il ricorrente ha successivamente rinunciato all'impugnazione dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 e la Regione ha accettato tale rinuncia.

Pertanto, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, va dichiarata l'estinzione del giudizio limitatamente alla questione concernente il citato art. 2.

3. Con riferimento alla questione relativa all'art. 1, comma 20, della legge reg. n. 16 del 2006, il ricorrente deduce che tale norma sostituisce il comma 4 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 17 (Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale), il quale ora dispone, tra l'altro, che «Ai dipendenti con mansioni di autista in servizio presso la Giunta regionale e il Consiglio regionale è corrisposta una indennità omnicomprensiva in sostituzione degli istituti relativi allo straordinario, reperibilità, rischio e turnazione» e che «la Giunta regionale e l'ufficio di presidenza con cadenza biennale possono rideterminare, previa concertazione sindacale, in armonia

con i principi di contenimento della spesa per la finanza pubblica, le indennità di cui al presente comma».

Anche l'originaria versione del comma 4 dell'art. 8 contemplava tale emolumento ed il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che l'innovazione di maggior rilievo consiste nel fatto che la nuova versione della norma non disciplina il procedimento per la determinazione dell'indennità, mentre la versione precedente prevedeva che essa sarebbe stata stabilita «in relazione alla normativa vigente»; tutte le altre modificazioni, ad avviso dello stesso ricorrente, hanno comportato solamente una migliore formulazione della norma, senza innovazioni sostanziali.

Il ricorrente sostiene l'illegittimità della nuova versione della disposizione, deducendo che la norma impugnata deve essere ricondotta alla materia «tutela e sicurezza del lavoro», oggetto di competenza legislativa concorrente. La Regione sarebbe stata tenuta, quindi, al rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale, uno dei quali è espresso dall'art. 45 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) che impone che le singole voci componenti del trattamento economico dei dipendenti pubblici siano determinate con il contratto collettivo ed esclude che la legge possa attribuire direttamente alcune indennità. Ora, poiché il testo introdotto all'art. 1, comma 20, della legge reg. n. 16 del 2006 non prevede alcunché in ordine al procedimento per la determinazione dell'indennità, ad avviso del ricorrente alla quantificazione dell'emolumento dovrà necessariamente provvedere una legge successiva, in violazione del predetto principio fondamentale posto dalla legge statale.

3.1. La questione, nei termini in cui è stata formulata, è inammissibile.

Il *thema decidendum* del giudizio di costituzionalità è fissato dal ricorso e dai motivi in esso contenuti (sui quali solamente può quindi svolgersi il contraddittorio: sentenza n. 533 del 2002) e, nel presente giudizio di costituzionalità, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'illegittimità della norma regionale affermando che essa deve essere ricondotta alla materia «tutela e sicurezza del lavoro».

In difformità da tale assunto, la relazione del ministro degli Affari regionali e le autonomie locali allegata alla delibera governativa di impugnazione delle norme regionali in esame (delibera della quale la predetta relazione costituisce parte integrante), individua le norme costituzionali violate dall'art. 1, comma 20, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 nell'art. 117, secondo comma, lettera l), riconducendo la questione sotto questo profilo alla materia «ordinamento civile», e nell'art. 117, terzo comma, collocando la questione anche nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Secondo il giudizio del Governo - espresso nella delibera del Consiglio dei ministri - le competenze statali illegittimamente invase dalle norme regionali impuginate sono la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Tale determinazione politica, contenuta nella delibera governativa e volta all'impugnazione della legge regionale sotto i profili sopraindicati, è stata disattesa nel ricorso poi proposto alla Corte dall'Avvocatura generale dello Stato. In quest'ultimo atto, infatti, si deduce la violazione di una competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, relativa alla materia di tutela e sicurezza del lavoro, per inosservanza di un principio fondamentale ad essa inerente. La questione proposta dalla Difesa erariale risulta diversa da quella che il Consiglio dei ministri aveva inteso prospettare con proprio atto formale. In questa maniera, è stata introdotta nel presente giudizio una questione di legittimità costituzionale che, per essere sostanzialmente non conforme a quella oggetto della menzionata delibera governativa, rimane priva del suo pertinente presupposto giuridico.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, il quale ha apportato modifiche al comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione).

Quest'ultima norma si occupa dei responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari e, nella sua prima formulazione, stabiliva che «la responsabilità delle segreterie può essere attribuita a personale

di categoria “D” o a personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti per l’accesso alla categoria “D”». L’art. 1 della successiva legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004 n. 39 (Interpretazione autentica della l.r. n. 18/2001 concernente: Consiglio regionale dell’Abruzzo, autonomia e organizzazione), ha disposto che la norma in questione deve essere interpretata nel senso che la responsabilità delle segreterie può essere attribuita anche a dipendenti regionali che, pur non essendo formalmente inquadrati nella categoria D, sono tuttavia in possesso dei relativi requisiti d’accesso.

L’art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, è anch’esso intervenuto sul comma 3 dell’art. 6 della legge reg. n. 18 del 2001 ed ha soppresso l’inciso relativo ai requisiti che, secondo l’originaria versione della norma, il soggetto esterno doveva possedere per poter ricoprire l’incarico di responsabile della segreteria. A séguito di tale modifica, pertanto, attualmente l’incarico in oggetto può essere attribuito: a dipendenti regionali inquadrati nella categoria D; a dipendenti regionali non inquadrati nella categoria D, ma in possesso dei requisiti per l’accesso alla categoria D; ad esterni assunti con apposito contratto a tempo determinato, siano o meno in possesso dei requisiti richiesti per l’accesso alla categoria D.

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la modifica della norma viola i princípi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

La questione è fondata.

E’ palese, infatti, l’irragionevolezza di una disposizione che, senza alcuna ragione giustificatrice, da un lato, richiede ad alcune categorie di aspiranti all’incarico (i dipendenti interni all’amministrazione regionale) determinati requisiti (quelli previsti per l’accesso alla categoria D) e, dall’altro, ne prescinde per altre categorie di possibili interessati (i soggetti esterni all’amministrazione).

Tale irragionevolezza ridonda anche in violazione del principio del buon andamento dell’amministrazione, perché la previsione dell’assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare, determina l’inserimento nell’organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza.

Le considerazioni ora svolte non sono contraddette dall’ultima parte del comma 3 dell’art. 6 della legge reg. n. 18 del 2001 (pure introdotta dall’art. 1, comma 22, della legge reg. n. 16 del 2006, ma non impugnata dallo Stato), secondo cui l’incarico di responsabile delle segreterie dei gruppi consiliari abruzzesi può essere attribuito anche «al personale di cui all’art. 5, comma 3», vale a dire ai dipendenti regionali assegnati alle segreterie dei consiglieri segretari e dei presidenti delle commissioni permanenti, di vigilanza e della Giunta per il regolamento. E’ vero che a queste ultime segreterie possono essere assegnati, oltre che impiegati di categoria D, anche impiegati delle categorie inferiori; ma è vero anche che il rinvio «al personale di cui all’art. 5, comma 3», operato dalla norma in oggetto, ha il solo effetto di consentire che l’incarico di responsabile delle segreterie dei gruppi consiliari sia attribuito anche a dipendenti regionali che contestualmente svolgano la loro attività presso le segreterie dei consiglieri segretari e dei presidenti delle commissioni, ferma restando, comunque, la necessità dell’inquadramento nella categoria D.

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 22, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica), nella parte in cui abroga le parole «in possesso dei requisiti per l’accesso alla categoria D» nell’art. 6, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell’Abruzzo, autonomia e organizzazione);

2) dichiara estinto il giudizio relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2008.

## CORTE COSTITUZIONALE

Franco Bile: presidente;

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

Sentenza n. 46 del 4 marzo 2008

*(La responsabilità giuridica dei parlamentari)*

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promosso con ordinanza del 19 aprile 2007 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania nel giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal procuratore regionale nei confronti di Mrr.Sln. ed altri iscritta al n. 653 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 30 gennaio 2008 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto in fatto

1. – Nel corso di un giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal procuratore regionale nei confronti di alcuni esponenti politici, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, con ordinanza depositata il 23 agosto 2007, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 68, secondo e terzo comma, 81, quarto comma, 103, secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione.

1.1. – Il giudice *a quo* riferisce che il procuratore regionale della Corte dei conti ha chiamato in giudizio i suddetti convenuti chiedendo la loro condanna in solido in favore del Comune di Napoli per rilevanti somme a titolo di danno patrimoniale, nonché di alcuni fra essi, in solido fra loro, per danno non patrimoniale all'immagine a favore del Comune di Napoli ed a favore dello Stato.

I fatti posti a base della suddetta richiesta riguardano i lavori di costruzione della linea metropolitana della città di Napoli, già oggetto di un apposito procedimento penale. Il materiale probatorio raccolto in questo ambito è apparso al predetto procuratore rilevante anche sotto il profilo della responsabilità gestoria di tipo amministrativo, in relazione ad un continuato e ampio sistema di corruzione svoltosi dal 1974 al 1992, a favore di esponenti delle istituzioni locali e statali.

Secondo il requirente contabile, alla luce dell'importo complessivo delle dazioni poste in essere in modo illecito dall'impresa risultata aggiudicataria, il Comune di Napoli avrebbe subito un danno patrimoniale costituito dall'importo di tali dazioni e da un importo commisurato all'ingiustificato aumento dei costi ed agli intralci nell'attività esecutiva dei lavori di realizzazione della metropolitana, tali da determinare un notevole disservizio generale. Ad esso andrebbero aggiunti i danni per i pregiudizi non patrimoniali riferibili alle rispettive «immagini istituzionali», subiti dallo stesso Comune di Napoli e altresì dallo Stato.

Alcuni fra i convenuti, documentando il loro status di parlamentari all'epoca dei fatti contestati, hanno eccepito l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e hanno, dunque, invocato l'operatività nel giudizio della procedura stabilita dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003,

invitando la Corte dei conti ad adottare i consequenziali provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 del citato articolo 3.

Il procuratore regionale, nel ribadire la richiesta di condanna, ha sostenuto che la citata legge n. 140 del 2003 non troverebbe applicazione nel giudizio innanzi alla Corte dei conti e nella vicenda in oggetto, eccependo in subordine l'illegittimità costituzionale della stessa legge, «per essere stato in tal modo reintrodotta e anzi esteso il meccanismo dell'autorizzazione a procedere espunto dall'art. 68 della Costituzione con apposita legge costituzionale».

1.2. – Il giudice *a quo* rileva che la censurata disposizione certamente estende le immunità parlamentari ai procedimenti diversi da quello penale, e pertanto anche la Corte dei conti, e segnatamente la sua sezione giurisdizionale, sarebbe tenuta, ai sensi di tale disposizione, a sospendere immediatamente il giudizio «per acquisire l'eventuale autorizzazione a procedere dalla Camera dei deputati», cui appartenevano i suddetti convenuti. Tuttavia detta estensione risulterebbe «priva di copertura costituzionale, in quanto la disposizione, nell'evidenza, eccede l'ambito fissato dall'art. 68, commi secondo e terzo, della Costituzione, che si riferisce al processo penale e ad ogni connessa limitazione alla libertà personale o alla riservatezza». A seguito della riforma costituzionale del 1993, prosegue l'autorità rimettente, «è richiesta per i parlamentari in carica l'autorizzazione a procedere al riguardo delle limitazioni alla libertà ed alle intromissioni nella loro sfera personale correlate a procedimenti penali».

Per il rimettente, trattandosi di una prerogativa a carattere eccezionale, essa dovrebbe fondarsi su una espressa disposizione costituzionale «che ammetta una siffatta deviazione dai principi generali del nostro diritto e ancor più dell'ordinamento costituzionale fissati nel titolo I, ed in particolare fondati sull'art. 3 della Costituzione». L'estensione di prerogative eccezionali a favore di alcuni soggetti, ancorché investiti di funzioni di vertice nel sistema costituzionale, determinerebbe, infatti, una violazione del principio di eguaglianza, comportando una diffusa disparità di trattamento tra soggetti sottoposti a procedimenti giurisdizionali. La disposizione censurata attribuisce, ad esempio, ai convenuti ex parlamentari un'ingiustificata posizione di privilegio nei confronti degli altri convenuti non parlamentari. Ne scaturirebbe un vincolo solidale tra i convenuti nel giudizio in corso, ex parlamentari e non, «tanto da far gravare l'intero peso economico dei danni subiti dalla finanza pubblica sui convenuti non estromessi dal medesimo giudizio».

La censurata disposizione confliggerebbe, altresì, con gli artt. 24, primo comma, e 113, commi primo e secondo, Cost., in quanto il Comune e lo Stato, che aspirano al risarcimento dei danni sofferti, risulterebbero «posti nella peggiore condizione di poter essere privati, con un eventuale diniego di autorizzazione a procedere, della possibilità di tutelarsi giudizialmente».

L'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 140 del 2003, inoltre, violerebbe l'art. 81, quarto comma, della Costituzione: potendo detta disposizione precludere l'azione risarcitoria nei confronti di parlamentari autori di danni, non sarebbe dato rinvenire «nel corpo del provvedimento legislativo complessivamente approvato una previsione di copertura finanziaria della minor entrata imposta agli enti locali a causa del mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze di natura derivata».

Infine, nell'ordinanza di rinvio è dedotto «il contrasto palese con l'art. 103, secondo comma e con l'art. 25, primo comma della Costituzione, che attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica». L'intervento del legislatore in attuazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione non può, secondo il giudice *a quo*, spingersi «fino ad escludere apoditticamente la potenziale assoggettabilità di soggetti operanti nel settore pubblico da responsabilità, peraltro meramente patrimoniali, rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della contabilità pubblica». Il principio costituzionale secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», preclude «qualunque sottrazione di sfera giurisdizionale successivamente al verificarsi del fatto generatore, sia nel senso di attribuzione ad altro organo giudiziario che di esclusione di ogni forma di giurisdizione».

Infine, l'autorità rimettente segnala che i fatti contestati sono ben precedenti all'entrata in vigore della disposizione oggetto di censura.

2. – Con atto depositato il 23 ottobre 2007, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta inammissibilità e, comunque, per la manifesta infondatezza della questione.

2.1. – In via preliminare, la difesa erariale eccepisce che la Corte rimettente non ha descritto sufficientemente il caso concreto, non individuando in particolare l'atto tipico della funzione parlamentare connesso ai contestati comportamenti.

2.2. – Nel merito, l'Avvocatura contesta al giudice *a quo* di aver prospettato una erronea interpretazione dell'art. 68, primo comma, Cost., dal momento che detta disposizione, mirando a presidiare l'indipendenza e la funzionalità dell'istituzione parlamentare e a garantire la libera formazione della volontà politica da qualsiasi interferenza, esclude qualunque forma di responsabilità giuridica, «quale che sia la sede giurisdizionale nella quale questa dovrebbe essere fatta valere e nella quale i parlamentari potrebbero essere chiamati a rispondere».

Quanto alla legge n. 140 del 2003, la difesa erariale rammenta che, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, essa è volta a rendere il citato art. 68 Cost. «immediatamente operativo sul piano processuale». Detta legge, dunque, non avrebbe inteso operare alcuna estensione dell'ambito delle prerogative dei parlamentari in relazione alla natura delle responsabilità.

Considerato in diritto

1. – La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), nella parte in cui estende la «garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione ai procedimenti innanzi a tutti i giudici», ivi compreso quello dinanzi alla Corte dei conti in sede giurisdizionale. Ciò perché la disposizione denunciata, «nell'evidenza, eccede l'ambito fissato dall'art. 68, commi secondo e terzo, della Costituzione, che si riferisce al processo penale e ad ogni connessa limitazione alla libertà personale o alla riservatezza».

La disposizione censurata violerebbe l'art. 3, primo comma, della Costituzione, in quanto, estendendo prerogative eccezionali a favore di alcuni soggetti, ancorché investiti di funzioni di vertice nel sistema costituzionale, determinerebbe una violazione del principio di eguaglianza, comportando una «diffusa disparità di trattamento tra soggetti sottoposti a procedimenti giurisdizionali», nonché, sotto il profilo della irragionevolezza, ritagliando «un'inammissibile area di impunità in un delicato settore della contabilità pubblica».

Sarebbero lesi anche gli artt. 24, primo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, dal momento che il Comune e lo Stato, che aspirano al risarcimento dei danni sofferti, risulterebbero posti nella «deteriore condizione di poter essere privati, con un eventuale diniego di autorizzazione a procedere, della possibilità di tutelarsi giudizialmente».

Risulterebbe anche violato l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, giacché, potendo la disposizione censurata precludere l'azione risarcitoria nei confronti di parlamentari autori di danni, non sarebbe rinvenibile «nel corpo del provvedimento legislativo complessivamente approvato una previsione di copertura finanziaria della minor entrata imposta agli enti locali a causa del mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze di natura derivata».

Infine, sarebbero anche violati gli artt. 103, secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione, in quanto il legislatore ordinario non sarebbe legittimato ad escludere la assoggettabilità di soggetti operanti nel settore pubblico a responsabilità meramente patrimoniali, rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della contabilità pubblica, nonché in quanto il principio costituzionale secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», precluderebbe anche «qualunque sottrazione di sfera giurisdizionale successivamente al verificarsi del fatto generatore, sia nel senso di attribuzione ad altro organo giudiziario che di esclusione di ogni forma di giurisdizione».

2. – In via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità della questione, formulata dalla difesa erariale, per insufficiente descrizione della fattispecie.

Oltre al richiamo puntuale ai lavori di costruzione della linea metropolitana della città di Napoli rispetto ai quali è stato riscontrato in sede penale un ampio sistema di corruzione a favore di esponenti delle istituzioni locali e nazionali, l'ordinanza di rimessione riporta circostanze di fatto provviste di un sufficiente grado di precisione ai fini della valutazione della rilevanza delle questioni sollevate.

3. – Nel merito la questione non è fondata.

Infatti, la lettura che il giudice *a quo* opera del primo comma dell'art. 68 Cost. risulta palesemente errata: è pacifico a livello sia dottrinale, sia giurisprudenziale che questa disposizione costituzionale, di natura sostanziale, nel testo originario così come in quello in parte mutato dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'art. 68 della Costituzione), esclude ogni forma di responsabilità giuridica dei parlamentari per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni, di modo che essi non possono, né potranno dopo la scadenza del mandato essere chiamati a rispondere per le attività da loro svolte in tale veste. Ciò al fine di garantire alle stesse Camere che i parlamentari possano esercitare nel modo più libero le loro funzioni, senza i limiti derivanti dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico.

Invece, i commi secondo e terzo dell'art. 68 della Costituzione riconoscono ai membri delle Camere una prerogativa di natura procedimentale, garantendo loro, per la sola durata del mandato, che taluni atti tipici del procedimento penale – che incidono sulla sfera di libertà del parlamentare – non possano essere disposti, se non su autorizzazione della Camera competente.

In considerazione della profonda diversità fra gli istituti previsti rispettivamente al primo ed al secondo e terzo comma dell'art. 68 della Costituzione, non è possibile dedurre l'ampiezza della prerogativa dell'irresponsabilità, di cui al primo comma, dalle tipologie di inviolabilità previste al secondo e terzo comma dell'art. 68 della Costituzione.

Inoltre, questa Corte, nella sua costante giurisprudenza in tema di conflitti sorti in relazione all'applicazione del primo comma dell'art. 68 della Costituzione, non ha mai operato una distinzione fra i diversi tipi di responsabilità giuridica a cui può andare incontro un parlamentare di cui si asserisca che abbia ecceduto dall'esercizio delle sue tipiche funzioni; anzi, questa Corte ha avuto occasione di affermare espressamente che la prerogativa costituzionale di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione «si riferisce non solo alla responsabilità penale, ma anche a quella civile, come a qualsiasi altra forma di responsabilità diversa da quella che può essere fatta valere nell'ambito dell'ordinamento interno della Camera di appartenenza» (sentenza n. 265 del 1997). In quest'ultima occasione la Corte, pur affermando che una tesi del genere era prevalente anche prima della legge cost. n. 3 del 1993, ha rilevato che ciò è ancora più chiaro dopo che la riforma del primo comma dell'art. 68 della Costituzione «ha sostituito l'originaria dizione (“i membri del Parlamento non possono essere perseguiti”) con una più univocamente comprensiva (“non possono essere chiamati a rispondere”))».

La pacifica riferibilità del primo comma dell'art. 68 della Costituzione a tutte le forme di responsabilità giuridica in cui potrebbe incorrere un parlamentare a causa delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni, rende evidente la infondatezza dei rilievi riferiti all'ultima parte del comma terzo dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003.

Questa disposizione, infatti, non estende l'ambito applicativo della prerogativa della insindacabilità a ipotesi di responsabilità diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 68, primo comma, Cost., come sostenuto dal rimettente, ma è, invece, finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto della previsione costituzionale. In particolare, l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 disciplina, per ogni tipo di procedimento giurisdizionale, nell'ipotesi in cui sia rilevata od eccepita l'applicabilità del primo comma dell'art. 68 Cost., un'apposita procedura «al fine di meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione tra i poteri dello Stato coinvolti» (sentenza n. 149 del 2007).

4. – Diversamente da quanto affermato dal giudice *a quo*, le norme processuali di cui ai commi 3 e seguenti dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 non reintroducono affatto ipotesi di autorizzazione a

procedere, ma delimitano semplicemente entro brevi termini perentori l'esercizio delle diverse prerogative e dei differenziati poteri da parte dei diretti interessati, del giudice e della Camera di appartenenza: questa Corte ha avuto occasione di affermare che «con le disposizioni processuali che qui vengono in considerazione sono state poste alcune norme finalizzate a garantire sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare: un sollecito coinvolgimento della Camera di appartenenza del parlamentare che abbia eccepito la insindacabilità dei propri comportamenti senza convincere il giudice competente; la successiva temporanea sospensione del giudizio per un limitato ed improrogabile periodo entro cui la Camera di appartenenza può esprimere la propria valutazione sulla affermata insindacabilità; le conseguenze processuali della delibera di insindacabilità che venga adottata dalla Camera di appartenenza del parlamentare» (sentenza n. 149 del 2007).

D'altra parte, il giudice (*a quo*) che non condividesse la eventuale delibera, assunta dalla Camera di appartenenza dell'interessato, favorevole all'applicazione nel caso di specie dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ben potrebbe contestarne la legittimità sollevando un apposito conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato dinanzi a questa Corte.

5. – L'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione anche alla responsabilità amministrativa e contabile dei parlamentari, evidentemente, determina l'infondatezza delle censure concernenti la dedotta violazione degli artt. 3; 24, primo comma, e l'art. 113, commi primo e secondo, della Costituzione.

Le medesime ragioni determinano, altresì, l'infondatezza della doglianza relativa al contrasto con l'art. 103, secondo comma, ed all'art. 25, primo comma, della Costituzione. Con riguardo a tale censura, vi è inoltre da ricordare che questa Corte ha più volte avuto occasione di affermare che la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (fra le molte, si vedano le sentenze n. 24 del 1993, n. 773 del 1988, n. 641 e n. 230 del 1987, n. 241 e n. 189 del 1984), e che la Corte dei conti non è «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici» (sentenza n. 641 del 1987).

Quanto all'asserita lesione del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, al di là della molto opinabile equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento ad una pubblica amministrazione per un danno patrimoniale o non patrimoniale prodotto da un parlamentare, è evidente l'inconferenza dei rilievi svolti dal rimettente a tale riguardo, atteso che l'irresponsabilità dei parlamentari è sancita direttamente da una disposizione costituzionale che non tollera eccezione ove ne ricorrano i presupposti applicativi.

P.Q.M.

la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 68, secondo e terzo comma, 81, quarto comma, 103, secondo comma e 113, primo e secondo comma della Costituzione, dalla Corte dei conti con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

Depositata in Cancelleria il 4 marzo 2008.

CORTE DI CASSAZIONE

Sezione III civile

Sentenza n. 864 del 17 gennaio 2008  
(*Responsabilità diretta della P.A. per fatti illeciti del dipendente*)

Preden: presidente;  
Talevi: relatore.

Ministero della difesa c. M.G. ed altro - P.M. Apice (conforme).

FATTO

Nell'impugnata decisione lo svolgimento del processo è esposto come segue.

“Con atto di citazione in data 13/07/1995 C.M.P., M.G., M.S. e Ma.Sa., genitori e sorelle di M.S., convenivano davanti al tribunale di Milano T.D. ed il Ministero della difesa per sentirli condannare al risarcimento dei danni subiti per la morte del proprio congiunto, carabiniere ausiliario, morte causata da un colpo di arma da fuoco sparato imprudentemente dal T., pure carabiniere ausiliario.

I convenuti si costituivano eccependo la incompetenza per territorio del giudice adito, essendo territorialmente competente il tribunale di Reggio Calabria atteso che il fatto dannoso era avvenuto a (*omissis*); nel merito, contestavano la loro responsabilità in ordine a quanto accaduto; il ministero svolgeva in subordine domanda di manleva nei confronti del T..

In esito alla prova orale assunta ed alla consulenza medico-legale espletata sulla persona della C., il tribunale, con sentenza in data 01/12/1999-21/02/2000, condannava i convenuti al pagamento della somma complessiva di L. 325.903.414 oltre accessori e respingeva la domanda di manleva avanzata dal Ministero della difesa.

C.M.P., M.G., M.S. e M. S. presentavano tempestivo gravame avverso tale pronuncia per sentirla parzialmente riformare; si costituiva soltanto il Ministero della difesa, che svolgeva appello incidentale.

La Corte d'appello di Milano, con sentenza 22.1 - 14.2.2003, definitivamente pronunciando, decideva come segue:

“1) in parziale riforma della sentenza emessa in data 02/12/1999 - 21/02/2000 dal tribunale di Milano, condanna gli appellati in solido a versare a C.M.P., M.G., M.S. e Ma.Sa. le somme di L. 100.000.000, pari ad € 51.645,68, in favore di ciascun genitore e di L. 50.000.000, pari ad € 25.822,84, in favore di ciascuna sorella, con gli interessi legali dal fatto;  
2) conferma nel resto la sentenza appellata;  
3) condanna gli appellati in solido a rimborsare agli appellanti principali le spese del presente giudizio, liquidate in complessivi € 11.078,00”.

Contro questa decisione ha proposto ricorso per cassazione il Ministero della difesa.

M.G. e C.M.P. hanno resistito con controricorso.

## DIRITTO

I motivi di ricorso vanno esaminati insieme in quanto connessi.

Con il primo motivo il ricorrente ministero denuncia “violazione e falsa applicazione dell’art. 28 cost. e dell’art. 2049 c.c. (art. 360 c.p.c., n. 3)” esponendo doglianze che possono essere sintetizzate come segue.

La sentenza impugnata ha fatto cattiva applicazione dei principi e delle norme applicabili in materia di responsabilità dello Stato per il fatto dei propri dipendenti. La Corte di cassazione ha affermato che l’attività del dipendente costituisce fonte di responsabilità diretta per la P.A., quando tale attività sia volta a conseguire fini istituzionali e si svolga nell’ambito delle attribuzioni dell’ufficio o del servizio al quale il dipendente è addetto. Pertanto deve escludersi che l’uso improprio di un’arma costituisca attività svolta nell’ambito del servizio affidato o per il raggiungimento di finalità istituzionali dell’amministrazione.

Se, infatti, il dipendente è lo strumento attraverso il quale l’amministrazione si muove, quel dipendente deve agire secondo gli scopi che essa si propone; in mancanza di tale circostanza il comportamento di tale agente non può in alcun modo essere riferito alla P.A.. Nella specie, è chiaro che il T. agì per uno scopo, quello di “giocare” col collega per indurlo a partecipare alla partita di pallavolo, assolutamente personale ed estranea ai fini istituzionali dell’Arma cui apparteneva. E’ quindi sicuramente reciso il nesso organico che consentirebbe di estendere la sua responsabilità civile allo Stato, e delle conseguenze del suo gesto deve rispondere soltanto lui.

Con il secondo motivo il ricorrente denuncia “omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia (art. 360 c.p.c., n. 5) - violazione e falsa applicazione degli artt. 2043 e 2049 c.c. (art. 360 c.p.c., n. 3)” esponendo censure che vanno riassunte nel modo seguente. Nella sentenza si legge, come unica giustificazione della declaratoria di responsabilità dello Stato, la considerazione che l’amministrazione non avrebbe dimostrato di avere impartito adeguate disposizioni in materia di custodia ed uso delle armi e di necessità di scaricarle a fine servizio, e soprattutto che “non era previsto nemmeno l’obbligo di deposito della pistola in armeria una volta terminati i turni di servizio”. Tale osservazione, tratta dalla testimonianza di uno dei carabinieri presenti al fatto, appare invero inconferente ai fini del decidere. Non può, innanzi tutto, il giudice stabilire, sostituendosi all’amministrazione, che l’Arma dei carabinieri deve disporre che i suoi appartenenti depongano le armi al termine dell’orario di servizio e che non debbano, invece, tenerle con sé anche dopo. Si tratta di valutazioni e regolamenti che soltanto l’amministrazione può fare, in ragione del suo incontestabile diritto di autodeterminarsi e darsi l’organizzazione che ritiene migliore. La Corte di merito sembra voler attribuire la responsabilità alla P.A. a titolo di *culpa in vigilando* ex art. 2049 c.c.; ma la P.A. risponde a titolo di responsabilità diretta per i comportamenti illeciti dei propri dipendenti ex art. 2043 c.c., essendovi identità e non diversità di soggetti, e pertanto, per definizione, deve ritenersi escluso ogni riferimento alla responsabilità indiretta ex art. 2049 c.c. e segg..

La Corte d’appello ha in realtà trascurato di esaminare con approfondimento anche l’ipotesi di responsabilità indiretta; e non ha tenuto presente che, in questa come in qualsiasi fattispecie di causalità omissiva, la responsabilità per culpa in vigilando dei superiori gerarchici del carabiniere potrebbe essere affermata solo se ed in quanto vengano individuate determinate specifiche attività funzionali per essi possibili e doverose, e venga accertato che l’omissione di tali interventi abbia costituito condizione eziologicamente rilevante dell’evento, nel senso che ove l’intervento fosse stato compiuto l’evento non si sarebbe verificato; pertanto non si può parlare genericamente di culpa in vigilando dei superiori gerarchici senza specificare cosa essi potessero e dovessero fare - e non abbiano fatto - che fosse idoneo a prevenire l’illecita condotta del T..

I due motivi sopra riassunti non possono essere accolti.

La Corte d'appello di Milano ha esposto sul punto la seguente motivazione:

“...Come correttamente sottolineato in prime cure, risulta pure provata la responsabilità del Ministero della difesa, individuata nell'atto introduttivo del giudizio di primo grado nel fatto di “non aver vigilato sull'uso delle armi e sulla disciplina dei militi”: nel caso in oggetto non solo l'amministrazione non ha dimostrato di avere dato adeguate direttive ed istruzioni in ordine agli adempimenti riguardanti la custodia e l'uso delle armi alla fine del servizio, particolarmente in ordine alla necessità di scaricare l'arma, ma risulta anzi che non era previsto nemmeno l'obbligo di deposito della pistola in armeria una volta terminati i turni di servizio (c.f.r. dichiarazione del M. al pubblico ministero). Ne consegue l'infondatezza della domanda di manleva formulata dall'amministrazione...”.

E' dunque palese che il giudice di secondo grado ha affermato la responsabilità diretta della P.A. per il comportamento illecito dei superiori gerarchici del carabiniere consistito nel non aver dato le opportune direttive ed istruzioni (indicate nel brano ora riportato) vigilando poi (il punto non è espresso palesemente ma è chiaramente implicito) sulla loro applicazione.

Conseguentemente la responsabilità in questione è (nell'assunto del giudice di secondo grado) responsabilità diretta della P.A. per una condotta di detti dipendenti (superiori gerarchici del carabiniere) che indubbiamente rientrava in pieno nelle attribuzioni loro proprie, essendo essi certamente chiamati ad organizzare al meglio le attività dei militari subordinati nell'ambito dei fini istituzionali dell'Arma.

E' appena il caso di aggiungere che il rilievo secondo cui si trattava “...di valutazioni e regolamenti che soltanto l'amministrazione può fare, in ragione del suo incontestabile diritto di autodeterminarsi e darsi l'organizzazione che ritiene migliore...” non solo non vale ad escludere la responsabilità in questione, ma afferma una situazione di discrezionalità della P.A. che costituisce invece proprio il fondamento della responsabilità medesima, per violazione delle regole di comune prudenza.

Infatti (premessi in linea generale che i superiori gerarchici di soggetti che debbono usare armi nel normale esercizio del loro lavoro, violano le regole stesse se non emanano direttive volte a scongiurare incidenti o se tali direttive non sono adeguate) nella fattispecie, se detti superiori si fossero trovati vincolati da norme di legge sul punto e se avessero a queste obbedito non sarebbe stata configurabile una loro colpa. Invece proprio la circostanza che avevano tra l'altro il compito di disciplinare l'attività della truppa con le opportune direttive (anche in tema di cautela, e prevenzione di sinistri, nell'uso delle armi da fuoco), vigilando poi sulla loro applicazione, costituisce il fondamento essenziale della responsabilità in questione.

Va dunque enunciato il seguente principio di diritto: nel caso che un dipendente della pubblica amministrazione abbia commesso un atto illecito e si accerti che ciò è avvenuto in quanto i superiori gerarchici del dipendente stesso hanno ommesso di emanare le direttive opportune per prevenire la commissione, da parte dei lavoratori ad essi subordinati, di atti come quello predetto (vigilando poi sull'applicazione delle direttive medesime), vi è responsabilità diretta della P.A. per il comportamento omissivo di detti superiori, sussistendo sia la riferibilità di tale atto alla stessa P.A. (una volta assodato che nella fattispecie concreta la predetta emanazione rientrava tra i compiti di chi aveva funzioni dirigenziali nella struttura amministrativa in questione), sia l'esistenza di un rapporto di causalità tra il comportamento omissivo di detti superiori e l'evento dannoso (una volta assodato che nella fattispecie concreta senza l'ommissione in questione non vi sarebbe stato l'atto illecito del dipendente subordinato direttamente produttivo del danno) in base al principio secondo cui *causa causae est causa causati*.

Sulla base di quanto sopra esposto si deve concludere che la motivazione contenuta nell'impugnata sentenza (che nella sostanza ha applicato detto principio) è del tutto immune dai vizi denunciati.

Il ricorso va quindi respinto.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in favore di M.G. e C.M.P. come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la parte ricorrente a rifondere ai controricorrenti le spese del giudizio di cassazione liquidate in € 4.000,00 (€ quattromila) per onorario oltre € 100,00 (€ cento) per spese vive ed oltre spese generali ed accessori come per legge.

Così deciso in Roma, il 24 ottobre 2007.

## CONSIGLIO DI STATO

### Adunanza plenaria

Sentenza n. 1 del 3 marzo 2008

*(L'affidamento diretto di un servizio pubblico mediante il sistema c.d. in house)*

Paolo Salvatore: presidente del Consiglio di Stato;  
Raffaele Iannotta, Giovanni Ruoppolo, presidenti di sezione;  
Raffaele Carboni, Costantino Salvatore, Luigi Maruotti, Pier Luigi Lodi, Giuseppe Romeo, Paolo Buonvino, Cesare Lamberti, Aldo Fera, Antonino Anastasi: consiglieri;  
Carmine Volpe: consigliere, estensore.

Azienda sanitaria locale 19 di Asti (avv.ti Gallo ed Alb. Romano) c. Medicasa Italia s.p.a. (avv.ti Vaiano e Izzo), Regione Piemonte (n.c.) ed Azienda multiservizi ospedalieri e sanitari (A.M.O.S.) s.p.a. (n.c.) - Conferma T.A.R. Piemonte, sez. II, sent. 4 giugno 2007, n. 2539 - Controversia rimessa all'adunanza plenaria con sent. della sez. V, 23 ottobre 2007, n. 5587.

Decisione sul ricorso in appello n. 1038/2007, e n. 9/2007 del ruolo dell'adunanza plenaria, proposto da:

azienda sanitaria locale (a.s.l.) 19 di Asti, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Carlo Emanuele Gallo e Alberto Romano, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Lungotevere Sanzio n. 1;

contro

Medicasa Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Vaiano, Diego Vaiano e Raffaele Izzo, ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

e nei confronti di

Regione Piemonte e Azienda multiservizi ospedalieri e sanitari (A.M.O.S.) s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

del dispositivo del tribunale amministrativo regionale del Piemonte, sezione seconda, 23 dicembre 2006, n. 52 e della sentenza del medesimo tribunale 4 giugno 2007, n. 2539;  
visto il ricorso in appello avverso il detto dispositivo;  
visto l'atto di costituzione in giudizio di Medicasa Italia s.p.a.;  
visti i motivi di appello successivamente notificati avverso la detta sentenza;  
vista la memoria di replica di Medicasa Italia s.p.a.;  
vista la decisione della sezione quinta di questo Consiglio 23 ottobre 2007, n. 5587, con cui la causa è stata rimessa all'esame dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato;  
vista la memoria dell'appellante;  
visti tutti gli atti della causa;  
relatore all'udienza pubblica del 10 dicembre 2007 il consigliere Carmine Volpe, e uditi l'avv. A. Romano per l'appellante e l'avv. R. Izzo per Medicasa Italia s.p.a.;  
ritenuto e considerato quanto segue.

## Fatto e diritto

1. Medicasa Italia s.p.a. impugnava in primo grado i seguenti atti dell'azienda sanitaria locale (A.S.L.) 19 di Asti:

a) provvedimenti sconosciuti, con cui si è inteso affidare direttamente all'Azienda multiservizi ospedalieri e sanitari (A.M.O.S.) s.p.a. il servizio di assistenza domiciliare;

b) ogni atto presupposto, connesso e/o collegato a quelli impugnati, ivi compresa la nota 4 ottobre 2006, n. 19835.

Successivamente Medicasa Italia s.p.a. impugnava con motivi aggiunti i seguenti provvedimenti della detta A.S.L.:

c) determina del direttore del dipartimento tecnico logistico F.F. 23 ottobre 2006, n. 520 T.L.;

d) determina del detto direttore 26 ottobre 2006, n. 526/T.L.;

e) ogni altro atto presupposto, connesso e/o collegato a quelli impugnati, compresa la citata nota n. 19835/2006;

f) note in data 25-26 ottobre 2006.

Veniva chiesta anche la condanna dell'A.S.L. 19 di Asti al risarcimento del danno.

Il primo giudice, con la sentenza indicata in epigrafe, ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti.

L'A.S.L. 19 di Asti ha dapprima proposto appello avverso il dispositivo, per i seguenti motivi:

1) erroneità dell'appellata sentenza per inammissibilità del ricorso di primo grado;

2) erroneità dell'appellata sentenza per violazione, sotto altro profilo, dell'art. 9-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni, e per infondatezza del ricorso di primo grado.

Una volta pubblicata la sentenza, ha poi notificato motivi di appello avverso la stessa.

Medicasa Italia s.p.a. si è costituita in giudizio, resistendo al ricorso e, con successiva memoria, ha replicato ai motivi di appello successivamente notificati.

La sezione quinta di questo Consiglio, con decisione 23 ottobre 2007, n. 5587, ha rimesso la causa all'esame dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

L'A.S.L. 19 di Asti ha poi depositato memoria.

2. Di seguito si espongono i tratti essenziali della controversia per cui è causa, come ricostruiti anche dalla sezione quinta di questo Consiglio con la decisione n. 5587/2007.

L'A.S.L. 19 di Asti, con bando spedito per le pubblicazioni in data 11 maggio 2006, aveva indetto una gara avente a oggetto "individuazione *partner* per la fornitura di supporto integrativo per attività sanitarie territoriali di cura alla persona" per la durata di cinque anni.

Successivamente, il direttore amministrativo dell'A.S.L. inviava la nota prot. n. 19835 in data 4 ottobre 2006 a Medicasa Italia s.p.a., attuale gestrice del servizio, e (per conoscenza) alla società mista A.M.O.S. s.p.a., avente il seguente contenuto: "Avendo intenzione di procedere all'affidamento diretto alla società AMOS, da noi controllata, della gestione dell'assistenza domiciliare territoriale, si invita la ditta in indirizzo a mettere a disposizione della società AMOS tutti i dati relativi alla gestione di che trattasi", precisando che l'A.S.L. 19 di Asti aveva acquisito da uno degli azionisti pubblici una quota del capitale della società A.M.O.S. (il 18% del totale). Quest'ultima società era stata costituita nel 2004 con la partecipazione di numerosi soggetti sia pubblici che privati.

Il provvedimento era impugnato da Medicasa Italia s.p.a., nella sua duplice qualità di attuale titolare della gestione del servizio di assistenza domiciliare e di soggetto imprenditoriale operante nel settore, interessato ad aspirare all'affidamento del nuovo servizio tramite l'espletamento di una gara pubblica.

In seguito, la società ricorrente, con motivi aggiunti depositati in data 3 novembre 2006, chiedeva l'annullamento, previa adozione di misura cautelare: della determina del direttore del dipartimento tecnico logistico F.F. n. 520/T.L. in data 23 ottobre 2006, in corso di esecutività, con la quale l'A.S.L. 19 di Asti aveva revocato la procedura ristretta indetta con determina n. 247/T.L. in data 27 aprile 2006 per l'individuazione di partner per la fornitura di supporto integrativo per attività sanitarie territoriali di cura alla persona (cure sanitarie domiciliari) e aveva affidato il predetto

servizio ad A.M.O.S. s.p.a. per un triennio; della determina n. 526/T.L. in data 26 ottobre 2006, con la quale il detto direttore aveva rettificato la determina n. 520/T.L. in data 23 ottobre 2006 dichiarandone l'immediata esecutività; di ogni altro atto presupposto, connesso e/o collegato a quelli impugnati, ivi comprese la nota 4 ottobre 2006, n. 19835, con la quale l'A.S.L. 19 di Asti aveva invitato la ricorrente a mettere a disposizione di A.M.O.S. s.p.a. tutti i dati relativi alla gestione dell'assistenza domiciliare "avendo intenzione di procedere all'affidamento diretto" alla società innanzi citata, e, da ultimo, le note in data 25-26 ottobre 2006, con cui la stessa amministrazione aveva comunicato la revoca della procedura ristretta precedentemente bandita e l'affidamento diretto, immediatamente esecutivo, del servizio alla società mista A.M.O.S. s.p.a..

3. Il primo giudice, con la sentenza appellata, ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti di Medicasa Italia s.p.a., annullando i provvedimenti impugnati, ma, per genericità della richiesta e mancata quantificazione, non ha disposto il risarcimento del danno. Lo stesso, in particolare, ha:

a) respinto le eccezioni di inammissibilità del ricorso;

b) chiarito che il *thema decidendum* riguarda la legittimità dell'affidamento diretto del servizio di assistenza domiciliare a una società mista pubblico-privato, in cui la società è composta da una pluralità di aziende sanitarie (che complessivamente detengono la maggioranza del capitale sociale) e dai soci privati che sono stati scelti con una procedura negoziata a evidenza pubblica;

c) ritenuto - aderendo al parere reso dalla sezione seconda di questo Consiglio il 18 aprile 2007 con il n. 456 - che non sia accettabile l'opinione per cui, per il solo fatto che il socio privato sia scelto tramite procedura a evidenza pubblica, sarebbe in ogni caso possibile l'affidamento diretto;

d) affermato che, nella specie, l'argomento usato dall'amministrazione, per cui la scelta dei soci privati attraverso la procedura negoziata a evidenza pubblica implicherebbe necessariamente la legittimità dell'affidamento del servizio di assistenza domiciliare, non è condivisibile; posto che:

d.a) come si evince dall'oggetto statutario della società, si è in presenza di una società avente un oggetto plurimo e variegato dal punto di vista qualitativo, per cui non si può affermare che la scelta con gara del socio, effettuata "a monte" della costituzione della società, garantisca gli stessi effetti di una pubblica gara da svolgersi con riferimento al singolo servizio;

d.b) non vi è alcuna norma statutaria che limiti l'operatività della società A.M.O.S. entro l'ambito territoriale all'interno del quale operano le aziende sanitarie che partecipano al capitale sociale della medesima società;

d.c) ai sensi dell'art. 7 dello statuto della società A.M.O.S., con riguardo alla cedibilità delle azioni, vi è un'ampia possibilità di accesso al capitale della società da parte di soggetti privati, per i quali non viene rispettata la regola della scelta con procedura a evidenza pubblica;

e) ritenuto infondata la tesi secondo cui il principio di libera concorrenza sarebbe sostanzialmente rispettato essendo stato consentito a tutti gli operatori di entrare a fare parte della stessa società, data la diversità tra la partecipazione a una gara per l'aggiudicazione di un singolo servizio e la partecipazione a gara per la scelta di partner per una società "*multiutilities*";

f) affermato che, al di fuori dei ristrettissimi limiti in cui è ammissibile il fenomeno *dell'in house providing*, l'affidamento del servizio deve avvenire previa gara; così come ritenuto - diversamente dall'avviso della sezione seconda di questo Consiglio espresso con il parere n. 456/2007 (sul punto non condiviso) - anche dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, il quale, con la decisione 27 ottobre 2006, n. 589: ha disapplicato, per contrasto con la giurisprudenza comunitaria, l'art. 113, comma 5, lett. b), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (secondo cui "L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio...a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche"); e statuito che la costituzione di una società mista, pure con la scelta del socio a seguito di gara, non esime dall'effettuazione di una seconda gara per l'affidamento del servizio.

4. La sezione quinta di questo Consiglio, con la decisione n. 5587/2007 di rimessione all'adunanza plenaria, ha respinto il primo motivo di appello, ritenendo: infondata l'eccezione dell'A.S.L. appellante di inammissibilità del ricorso di primo grado - secondo cui Medicasa Italia s.p.a. non avrebbe alcun interesse all'impugnazione dell'affidamento diretto alla società mista A.M.O.S. - in quanto l'art. 9-bis del d.lgs. n. 502/1992 non prevede affatto un divieto assoluto di esternalizzazione dell'attività di cura alla persona e non impedisce l'affidamento a terzi, con pubblica gara, dei relativi servizi; e, quindi, sussistente la legittimazione di Medicasa Italia s.p.a. a contestare i provvedimenti di affidamento del servizio alla società A.M.O.S..

Ha poi deferito all'esame dell'adunanza plenaria le seguenti questioni:

1) in tema di *in house providing*:

a) quali siano, in linea di diritto e alla stregua dell'ordinamento europeo e nazionale, le condizioni prescritte per il legittimo affidamento in house;

b) delineare le coordinate di riferimento del concetto di prevalenza dell'attività svolta per l'amministrazione affidante;

c) quali siano i contorni essenziali della nozione di "controllo analogo";

2) in tema di diversi profili attinenti alla legittimità dell'affidamento di contratti pubblici o servizi a società miste, in assenza di un'apposita procedura di gara:

d) se il parere della sezione seconda di questo Consiglio n. 456/2007 sia condivisibile nella parte in cui:

d.a) afferma l'equivalenza tra il contratto di società e l'appalto, valutandosi la necessità, o meno, di deferire alla Corte di giustizia la seguente specifica questione: "se sia compatibile o meno con il diritto comunitario la regola di diritto interno che permette l'affidamento diretto di un servizio rientrante nell'ambito applicativo della direttiva n. 18/2004 effettuato da una amministrazione aggiudicatrice in favore di una società mista, costituita dalla stessa amministrazione e da altri soci privati, individuati mediante apposita gara ad evidenza pubblica";

d.b) indica, quali condizioni per ammettere l'affidamento diretto alla società mista:

d.b.a) l'esistenza di un'apposita norma speciale che lo consenta;

d.b.b) l'affidamento con procedura di evidenza pubblica dell'attività operativa della società mista al *partner* privato tramite la stessa gara volta all'individuazione di quest'ultimo, valutandosi l'opportunità di demandare alla Corte di giustizia anche uno specifico quesito interpretativo, concernente i limiti di compatibilità con il diritto comunitario di una partecipazione societaria privata di carattere meramente finanziario, purché la procedura selettiva per l'individuazione del socio privato abbia consentito, in modo trasparente e imparziale, di scegliere l'impresa in possesso delle prescritte attitudini professionali, che abbia offerto la migliore proposta;

d.b.c) la necessità di delimitare adeguatamente le finalità della società mista cui affidare il servizio senza gara, con la conseguente illegittimità di affidamenti diretti a "società miste aperte", o a finalità generalista;

d.b.d) la necessità di motivare in modo particolarmente approfondito la scelta organizzativa di ricorrere alla società mista anziché rivolgersi integralmente al mercato;

d.b.e) la necessità di stabilire un limite temporale ragionevole alla durata del rapporto sociale, accompagnata dall'espressa previsione della scadenza del periodo di affidamento per evitare che il socio divenga "socio stabile" della società mista;

d.b.f) l'esistenza di un concreto riferimento allo svolgimento di attività e funzioni pubbliche, con la conseguente esigenza di chiarire la portata di siffatto requisito;

e) se sia legittimo l'affidamento di un servizio effettuato senza gara a una società mista da parte di un'amministrazione che abbia acquistato successivamente la partecipazione nella società stessa e quando la società non era stata appositamente costituita per quella specifica attività oggetto dell'affidamento.

5. L'adunanza plenaria ritiene, innanzitutto, di circoscrivere la sua pronuncia all'esame di quelli che sono i motivi di appello ancora da decidere, dato che il primo motivo è stato respinto dalla sezione quinta con la decisione di remissione all'adunanza stessa.

L'A.S.L. appellante, con il secondo motivo, censura la pronuncia di accoglimento del primo giudice, secondo cui è illegittimo l'affidamento senza gara (o diretto) del servizio di assistenza domiciliare a una società mista, anche se con partecipazione maggioritaria pubblica e con iniziale scelta dei soci privati effettuata attraverso apposita procedura selettiva di evidenza pubblica. L'A.S.L. sostiene che:

1) sussisterebbero le regole fissate dalla sezione seconda di questo Consiglio, con il parere n. 456/2007, per legittimare l'affidamento diretto a società mista, poiché:

1.1) A.M.O.S. s.p.a. non sarebbe una società a oggetto plurimo avendo invece l'attività sociale scopo delimitato e specifico; il socio operativo è stato scelto previa gara; e la sperimentazione ha durata limitata;

1.2) non sarebbe esatto che essa può operare anche all'esterno rispetto alle aziende sanitarie che l'hanno costituita;

1.3) non sarebbe esatto che le previsioni dell'atto costitutivo della società in ordine alla cedibilità delle quote incidono negativamente sulla possibilità di un affidamento diretto del servizio;

1.4) vi sarebbe lo specifico dettato normativo costituito dall'art. 9-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502/1992;

2) per effetto dell'art. 13, comma 2, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006, n. 248 (così detto decreto Bersani, secondo cui le società miste "sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1"), sussisterebbe nella specie il controllo analogo che, secondo l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea (U.E.), consente comunque l'affidamento diretto.

L'appellante ha chiesto anche, in via subordinata, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'U.E. con riguardo agli artt. 13 del d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006, e 9-bis del d.lgs. n. 502/1992.

Le prospettazioni essenziali dell'appello sono le seguenti:

a) nella fattispecie in esame sussisterebbero i requisiti concreti del "controllo analogo" a quello operato sui propri servizi interni, esercitato dall'amministrazione committente sulla società attuatrice del servizio, tali da giustificare l'affidamento senza gara, secondo il modulo operativo e gestionale riconducibile alla formula del legittimo *in house providing*, delineato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale;

b) in ogni caso, sarebbe legittimo l'affidamento di un servizio, senza gara, a una società mista a prevalente partecipazione pubblica i cui soci privati siano stati individuati all'esito di procedure selettive aperte, trasparenti e non discriminatorie, conformi al diritto comunitario e ai suoi principi.

6. Ciò premesso, con riguardo alla natura e alla struttura di A.M.O.S. s.p.a., l'adunanza plenaria deve precisare quanto segue.

A.M.O.S. s.p.a. è stata costituita il 4 ottobre 2004, con durata stabilita sino al 31 dicembre 2024, tra l'azienda sanitaria ospedaliera (A.S.O.) S. Croce e Carle di Cuneo (con il 43,10%), l'A.S.L. n. 15 di Cuneo (con il 4%), l'A.S.L. n. 16 di Mondovì-Ceva (con il 10%), l'A.S.L. n. 17 di Savigliano (con il 10%), l'A.S.L. n. 18 di Alba e Bra (con il 3%) e altre sette società private (Markas s.r.l. con il 4,85%, GPI s.r.l. con il 4,85%, CON.I.COS s.p.a. con il 4,10%, H.C. Hospital Consulting con il 4,10%, Idrocentro s.p.a. con il 4%, Riccobono s.p.a. con il 4% e BCS s.r.l. con il 4%).

I soggetti privati sono stati scelti attraverso un procedimento a evidenza pubblica, con procedura negoziata indetta il 17 settembre 2003 e conclusasi con la deliberazione del direttore generale dell'A.S.O. S. Croce e Carle di Cuneo n. 546 in data 29 marzo 2004, che ha approvato gli esiti della procedura per la scelta dei soci di minoranza; divisi in soci finanziari, soci del settore sanitario e soci del settore non sanitario.

L'art. 7 dello statuto prevede che la proprietà delle azioni, i diritti di usufrutto sulle stesse, nonché i relativi diritti di opzione sono liberamente trasferibili tra soggetti pubblici; mentre, negli altri casi, l'alienazione è subordinata alla preventiva autorizzazione del consiglio di amministrazione, entro il termine di trenta giorni, scaduto il quale l'autorizzazione si considera concessa.

L'A.S.L. 19 di Asti ha deliberato in data 14 giugno 2006 l'acquisto dall'A.S.O. S. Croce e Carle di Cuneo di una quota pari al 18% del capitale sociale di A.M.O.S. s.p.a. (delibera del commissario n. 15). I soci privati partecipano, quindi, al capitale sociale per circa il 30% delle azioni.

Il presidente del consiglio di amministrazione della società (organo collegiale composto da nove membri) è nominato dai soli soci di parte pubblica, mentre il vice presidente è designato dai soli soci privati. Il consiglio di amministrazione è eletto dall'assemblea con il sistema delle liste separate, prevedendosi che alla lista la quale ottenga il maggior numero di voti siano attribuiti 6 seggi e i restanti tre alla lista che segue in graduatoria.

Mancano specifiche clausole statutarie o regole di funzionamento tipiche della società che garantiscano una qualche forma di intenso e dominante controllo dell'amministrazione sulla struttura societaria. Il collegio sindacale della società è composto da tre membri, di cui uno solo è scelto dalle amministrazioni (con funzioni di presidente), mentre uno è designato dai soci privati e il terzo dall'assemblea. Il comitato tecnico di controllo, organo cui è affidato il compito di sovrintendere all'operato del presidente e dell'amministratore delegato per le attività svolte a favore delle aziende pubbliche socie di A.M.O.S., è composto da due membri designati dai soci privati, mentre uno soltanto è individuato dai soci pubblici.

La società mista ha un oggetto sociale variegato che comprende, ai sensi dell'art. 4 dello statuto: a) la prestazione di servizi alberghieri e amministrativi; b) l'attività di gestione e manutenzione di beni, sia mobili che immobili (incluse le aree verdi); c) la prestazione di servizi ospedalieri e territoriali (attività di laboratorio analisi, di radiologia e neuroradiologia, attività anestesologica (di supporto a chirurgia ambulatoriale, *day surgery* e chirurgia a bassa complessità), dialisi per cronici, riabilitazione). La società potrà compiere tutte le operazioni commerciali, immobiliari, mobiliari e finanziarie ritenute necessarie o utili per il conseguimento dell'oggetto sociale e così tra l'altro anche l'assunzione, nei limiti di legge, di partecipazioni in altre società o enti aventi oggetto sociale analogo, affine o complementare al proprio.

Dal maggio 2006 A.M.O.S. s.p.a. non è più una società meramente operativa, ma è diventata un gruppo (*holding*), che detiene la totalità della partecipazione in *Energy Service* (società che gestisce l'intermediazione di energia), nonché la maggioranza delle quote di SIA s.p.a. (società che provvede all'archiviazione di dati) e di AMG Lavanderie Domino (che svolge servizi di lavanderia). Va poi ribadito che, nella specie, né l'originario statuto di A.M.O.S. s.p.a., né gli atti della gara preordinata alla scelta del socio privato hanno indicato la concreta possibilità di estensione dell'attività nell'ambito dell'A.S.L. 19 di Asti.

7. Quanto all'attività affidata ad A.M.O.S. s.p.a., l'adunanza plenaria condivide le considerazioni svolte dalla sezione quinta di questo Consiglio con la decisione n. 5527/2007.

Si tratta dell'esecuzione di prestazioni sociosanitarie, intese come attività atte a soddisfare bisogni di salute della persona, ossia di cura e assistenza di persone assistite dal Servizio sanitario nazionale (art. 3-*septies*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 502/1992 e art. 1 della l.r. del Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1).

Le prestazioni non sono riconducibili, immediatamente, alla disciplina comunitaria e nazionale specificamente riferita ai contratti pubblici di servizi (direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CEE e d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)). Ma vanno riportate alla previsione dell'allegato II B (che elenca i "servizi sanitari e sociali") dell'art. 20 del d.lgs. n. 163/2006 (il quale attua gli artt. 20 e 21 della direttiva 2004/18/CEE, nonché gli artt. 31 e 32 della direttiva 2004/17/CEE, riprendendo le previsioni già contenute nell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e nell'art. 7, comma 3, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 158). Secondo l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006, l'aggiudicazione degli appalti aventi per oggetto i servizi elencati nell'allegato II B è disciplinata esclusivamente dagli artt. 68 (specifiche tecniche), 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento) e 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati).

Tuttavia, secondo l'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006, "l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità" e "L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto."

Resta ferma, quindi, la necessità di rispettare le regole generali di diritto interno e i principi del diritto comunitario.

Indicativa dell'individuazione di un appalto di servizi è, nella specie, la circostanza per cui l'A.S.L. 19 di Asti corrisponde ad A.M.O.S. s.p.a. (per l'espletamento del servizio) un canone mensile, oltre a un importo per ogni accesso del personale infermieristico e riabilitativo (così come prima il tutto veniva pagato a Medicasa Italia s.p.a., precedente gestore).

L'adunanza plenaria rileva che la diretta erogazione delle prestazioni (da parte del gestore del servizio) in favore della collettività, ossia degli utenti del Servizio sanitario nazionale, potrebbe indurre anche a configurare un servizio pubblico anziché un appalto di servizi. Ma ciò non sposta il problema di fondo. Trattandosi di attività di rilevanza economica oggetto di contratto da stipulare con una pubblica amministrazione, devono sempre applicarsi le regole della Comunità europea sulla concorrenza e, in particolare, gli obblighi di parità di trattamento e di trasparenza.

Si tratta dei principi del trattato, che sono quelli di:

- a) libertà di stabilimento (art. 43);
- b) libera prestazione dei servizi (art. 49);
- c) parità di trattamento e divieto di discriminazione in base alla nazionalità (artt. 43 e 49);
- d) trasparenza e non discriminazione (art. 86, che vieta le misure di favore a vantaggio delle imprese che godono di diritti speciali o esclusivi e di quelle pubbliche).

Anche nell'ambito dei servizi pubblici deve essere assicurata l'apertura alla concorrenza (C. giust. CE: 13 settembre 2007, C-260/04; sez. I, 13 ottobre 2005, C-458/03). Ogni interessato ha diritto di avere accesso alle informazioni adeguate prima che venga attribuito un servizio pubblico, di modo che, se lo avesse desiderato, sarebbe stato in grado di manifestare il proprio interesse a conseguirlo (C. giust. CE, sez. I, 10 novembre 2005, C-29/04). Inoltre, trasparenza e pubblicità devono essere date alla notizia dell'indizione della procedura di affidamento; imparzialità o non discriminatorietà devono determinare le regole di conduzione di questa.

Si rimanda, in particolare, all'art. 30 del d.lgs. n. 163/2006 (dal titolo "Concessione di servizi"), il quale, al comma 3, richiama i "principi generali relativi ai contratti pubblici" (nel rispetto dei quali, oltre che di quelli "desumibili dal trattato", deve avvenire la scelta del concessionario di servizi), che sono quelli di "trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità"; principi i quali impongono la previa indizione di una gara, seppure informale.

I principi generali del trattato valgono comunque anche per i contratti e le fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate; quali (oltre alla concessione di servizi) gli appalti sottosoglia e i contratti diversi dagli appalti tali da suscitare l'interesse concorrenziale delle imprese e dei professionisti (ad esempio, le concessioni di beni pubblici di rilevanza economica; da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 362).

Va rilevato, infine, che, nella specie, trattandosi di attività inerente il Servizio sanitario nazionale affidata da una A.S.L., non si applicano le disposizioni relative ai servizi pubblici locali, riferite, nel loro ambito soggettivo, alle sole amministrazioni di cui al d.lgs. n. 267/2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e, in particolare, le prescrizioni di cui all'art. 113 ("servizi pubblici locali di rilevanza economica").

8. L'espressione *in house providing* compare per la prima volta nel libro bianco del 1998, nel quale la Commissione europea, con riferimento al settore degli appalti pubblici, specifica il concetto degli appalti *in house* come "quelli aggiudicati all'interno della Pubblica amministrazione, ad esempio tra Amministrazione centrale e locale o, ancora, tra una amministrazione ed una società interamente controllata".

La situazione di *in house* legittima l'affidamento diretto, senza previa gara, del servizio di un ente pubblico a una persona giuridicamente distinta, qualora l'ente eserciti sul secondo un controllo analogo a quello dallo stesso esercitato sui propri servizi e la seconda realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano (C. giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal). L'affidamento diretto di un servizio pubblico viene consentito tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", o una *longa manus*, dell'ente

stesso. Da qui, l'espressione in house che richiama, appunto, una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o a sue articolazioni.

Si è in presenza di un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione interorganica. Mentre, la disciplina comunitaria dei pubblici appalti va applicata se l'ente affidatario sia distinto dall'amministrazione aggiudicatrice sul piano formale e sia autonomo sul piano sostanziale.

Trattandosi di deroga ai principi di concorrenza, non discriminazione, e trasparenza (tutti costituenti canoni fondamentali del trattato istitutivo della Comunità europea), siffatto istituto è stato ritenuto ammissibile solo nel rispetto di alcune rigorose condizioni, individuate dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate anche da quella nazionale.

E' stato affermato che, in astratto, l'affidamento diretto del servizio viola il principio di concorrenza sotto un duplice profilo: a) da una parte, sottrae al libero mercato quote di contratti pubblici, nei confronti dei quali le imprese ordinarie vengono escluse da ogni possibile accesso; b) dall'altra, si costituisce a favore dell'impresa affidataria una posizione di ingiusto privilegio, garantendole l'acquisizione di contratti. Il tutto si traduce nella creazione di posizioni di vantaggio economico che l'impresa in house può sfruttare anche nel mercato, nel quale si presenta come "particolarmente" competitiva, con conseguente alterazione della par condicio (per l'analisi delle distorsioni economiche derivanti dall'affidamento diretto, e anche per la giurisprudenza comunitaria in materia, si veda Cons. giust. amm. reg. sic. 4 settembre 2007, n. 719).

Le misure contenitive adottate già in ambito comunitario per eliminare o ridurre i suddetti inconvenienti sono costituite dalle stringenti condizioni poste per rendere legittimo l'affidamento in house, rappresentate da:

1) il così detto "controllo analogo a quello svolto sui propri servizi", necessariamente esercitato dall'ente pubblico nei confronti dell'impresa affidataria;

2) il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa "in house" e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare.

La giurisprudenza comunitaria, in particolare, ha utilizzato l'espressione *in house providing* per identificare il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione: la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato (a partire da C. giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal). In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente *in house* non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l'amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti.

I requisiti dell'*in house providing*, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, vanno interpretati restrittivamente (C. giust. CE, 6 aprile 2006, C-410/04 e Cons. Stato, sez. II, n. 456/2007).

La sussistenza del controllo analogo viene esclusa in presenza di una compagine societaria composta anche da capitale privato, essendo necessaria la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione (pure minoritaria) di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi (C. giust. CE: sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05, *Asociación de Empresas Forestales c. Transformación Agraria SA (TRASGA)*; 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Corame; 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle). Occorre, quindi, che l'ente posseda l'intero pacchetto azionario della società affidataria (Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4440; in precedenza Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345 aveva ritenuto che la quota pubblica dovesse essere comunque superiore al 99%).

Tuttavia, la partecipazione pubblica totalitaria è necessaria ma non sufficiente (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04; Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2007, n. 2932 e 3 aprile 2007, n. 1514), servendo maggiori strumenti di controllo da parte dell'ente rispetto a quelli previsti dal diritto civile. In particolare:

- a) lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati (Cons. Stato, sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072);
- b) il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale (Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514);
- c) l'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo dell'ente pubblico e che risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale; dall'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dall'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero (C. giust. CE: 10 novembre 2005, C-29/04, Mödling o Commissione c. Austria; 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen);
- d) le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante (Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2007, n. 5).

In sostanza si ritiene che il solo controllo societario totalitario non sia garanzia della ricorrenza dei presupposti dell'*in house*, occorrendo anche un'influenza determinante da parte del socio pubblico, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04, società Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio). Ne consegue che l'*in house* esclude la terzietà, poiché l'affidamento avviene a favore di un soggetto il quale, pur dotato di autonoma personalità giuridica, si trova in condizioni di soggezione nei confronti dell'ente affidante che è in grado di determinarne le scelte, e l'impresa è anche sotto l'influenza dominante dell'ente.

Da ultimo (Cons. giust. amm. reg. sic. 4 settembre 2007, n. 719), sempre in aggiunta alla necessaria totale proprietà del capitale da parte del soggetto pubblico, si è ritenuto essenziale il concorso dei seguenti ulteriori fattori, tutti idonei a concretizzare una forma di controllo che sia effettiva, e non solo formale o apparente:

- a) il controllo del bilancio;
- b) il controllo sulla qualità della amministrazione;
- c) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;
- d) la totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.

L'*in house*, così come costruito dalla giurisprudenza comunitaria, sembra rappresentare, più che un modello di organizzazione dell'amministrazione, un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, le quali richiedono la previa gara.

L'adunanza plenaria ritiene, pertanto, come rilevato inizialmente anche dalla sezione quinta di questo Consiglio con la decisione n. 5527/2007, che nella specie non vi siano i presupposti per configurare un'ipotesi di *in house providing*. Ciò in quanto deve escludersi, in via generale, la riconducibilità del modello organizzativo della società mista a quello dell'*in house providing*. E A.M.O.S. s.p.a. è una società mista a capitale pubblico di maggioranza in cui circa il 30% del capitale appartiene a privati.

Si prescinde, conseguentemente, dall'esame delle varie questioni in tema di "*in house providing*" così come rimesse dalla sezione quinta.

9. La fattispecie per cui è causa va riportata nell'ambito dell'affidamento dei servizi a società (non interamente posseduta dall'ente pubblico, ma) a capitale misto pubblico/privato.

Il fenomeno delle società miste rientra nel concetto di partenariato pubblico privato (PPP), la cui codificazione risale al "libro verde" della Commissione CE relativo al PPP e al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni. Nel "libro verde", presentato il 30 aprile 2004, la Commissione ha affermato che il termine PPP si riferisce in generale a "forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio".

La Commissione, nel citato "libro verde", ha ritenuto di potere individuare due tipi di partenariato pubblico-privato; e precisamente il tipo "puramente contrattuale" e quello "istituzionalizzato".

La *ratio* dell'istituto va rinvenuta nella difficoltà dell'amministrazione di reperire risorse necessarie ad assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività. In un quadro di questo tipo, il ricorso a capitali ed energie private diventa momento quasi ineludibile nel difficile compito di garantire un'azione amministrativa efficiente ed efficace, fortemente improntata a criteri di

economicità. L'acquisizione del patrimonio cognitivo, composto di conoscenze tecniche e scientifiche, maturato dal privato nelle singole aree strategiche di affari, costituisce un arricchimento del *know-how* pubblico oltre che un possibile alleggerimento degli oneri economico-finanziari, che le pubbliche amministrazioni devono sopportare in sede di erogazione di servizi o di realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Sia la Commissione che il Parlamento europeo concordano nel ritenere che le forme di PPP non costituiscono "l'anticamera" di un processo di privatizzazione delle funzioni pubbliche, dal momento che le sinergie tra pubblica amministrazione e soggetti privati possono generare effetti positivi per la collettività, atteggiandosi a strumento alternativo alla stessa privatizzazione. Per questo motivo l'assemblea di Strasburgo ha qualificato, senza mezzi termini, il PPP, in tutte le sue manifestazioni, come un possibile strumento di organizzazione e gestione delle funzioni pubbliche, riconoscendo alle amministrazioni la più ampia facoltà di stabilire se avvalersi o meno di soggetti privati terzi, oppure di imprese interamente controllate oppure, in ultimo, di esercitare direttamente i propri compiti istituzionali.

Il PPP di tipo "puramente contrattuale" è quello "basato esclusivamente su legami contrattuali tra i vari soggetti. Esso definisce vari tipi di operazioni, nei quali uno o più compiti più o meno ampi – tra cui la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, il rinnovamento o lo sfruttamento di un lavoro o di un servizio – vengono affidati al partner privato".

I modelli di partenariato di tipo puramente contrattuale più conosciuti sono l'appalto e la concessione.

I partenariati pubblico-privato di tipo istituzionalizzato sono, secondo la Commissione europea (si veda il citato "libro verde"), quelli che implicano una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato in seno a un'entità distinta; che implicano, cioè, la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal *partner* privato, la quale ha la "missione" di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico.

Il modello di partenariato di tipo istituzionalizzato più conosciuto è quello della società mista.

La Commissione europea tende ad assimilare il partenariato pubblico-privato di tipo "istituzionalizzato" a quello di tipo "puramente contrattuale" e, perciò, a considerare applicabile anche al primo tipo di partenariato il "diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni". Ciò ha delle ovvie ricadute sulle modalità di scelta del partner privato, essendo chiaro che anche in tal caso, pur in assenza di norme specifiche, devono applicarsi, come avviene per l'affidamento a terzi di servizi mediante concessioni, le norme del trattato sulla libera prestazione dei servizi e sulla libertà di stabilimento, nonché i principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e reciproco riconoscimento.

La necessità di ricorrere a procedure selettive per la scelta del *partner* privato con il quale costituire società miste costituisce una regola ormai acquisita nell'ordinamento interno. E comunque l'unico limite posto dal Parlamento europeo consiste nel rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità; principi, tutti, che trovano cittadinanza all'interno del trattato dell'U.E.. Anche perché lo stesso "libro verde" precisa che la partnership pubblico-privato va senz'altro favorita ma non può rappresentare un modo per eludere la disciplina della concorrenza.

Al riguardo il d.lgs. n. 163/2006 si limita, all'art. 1, comma 2, a prescrivere che, "Nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica". La norma ha così inteso solo codificare il principio secondo cui, in questi casi, la scelta del socio deve comunque avvenire "con procedure di evidenza pubblica" (Cons. Stato, sez. II, n. 456/2007).

10. La sezione quinta, nel rimettere all'esame dell'adunanza plenaria, ha rilevato come la questione della possibilità di affidare direttamente il servizio a società partecipate dall'ente pubblico, allorquando le esigenze di tutela della concorrenza siano state rispettate a monte, col previo esperimento della pubblica gara indetta per l'individuazione del partner privato, trova in giurisprudenza soluzioni non univoche.

Ad atteggiamenti di totale chiusura nei confronti della possibilità di affidare direttamente a società miste la gestione dei servizi (che postulerebbero, invece, l'esperimento di una specifica gara,

diversa e successiva rispetto a quella necessaria all'individuazione del socio privato di minoranza (soluzione fatta propria dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana con la citata decisione n. 589/2006)), fa da contraltare la tesi sostenuta da una parte della dottrina e della giurisprudenza, secondo cui la società mista a prevalente partecipazione pubblica può essere sempre affidataria diretta dei servizi, alla sola condizione che la scelta del contraente privato sia avvenuta mediante trasparenti procedure selettive.

Una posizione intermedia tra i due riferiti orientamenti è stata espressa dalla sezione seconda di questo Consiglio, con il citato parere n. 456/2007, che si incentra sulla ritenuta ampia fungibilità tra lo schema funzionale della società mista e quello dell'appalto. In altri termini, secondo la sezione consultiva, la gestione del servizio può essere indifferentemente affidata con apposito contratto di appalto, o con lo strumento alternativo del contratto di società, costituendo apposita società a capitale misto. Nel caso del "socio di lavoro", "socio industriale" o "socio operativo" (come contrapposti al "socio finanziario"), si è affermato che l'attività che si ritiene "affidata" (senza gara) alla società mista sia, nella sostanza, da ritenere affidata (con gara) al partner privato scelto con una procedura di evidenza pubblica, la quale abbia a oggetto, al tempo stesso, anche l'attribuzione dei suoi compiti operativi e la qualità di socio.

In particolare, con il citato parere n. 456/2007, si è affermato che:

a) non è condivisibile la posizione "estrema" secondo la quale, per il solo fatto che il socio privato è scelto tramite procedura di evidenza pubblica, sarebbe in ogni caso possibile l'affidamento diretto;  
b) tale ipotesi suscita perplessità per il caso di società miste "aperte", nelle quali il socio, ancorché selezionato con gara, non viene scelto per finalità definite, ma soltanto come *partner* privato per una società "generalista", alla quale affidare direttamente l'erogazione di servizi non ancora identificati al momento della scelta del socio e con lo scopo di svolgere anche attività *extra moenia*, avvalendosi semmai dei vantaggi derivanti dal rapporto privilegiato stabilito con il partner pubblico;  
c) è ammissibile il ricorso alla figura della società mista (quantomeno) nel caso in cui essa non costituisca, in sostanza, la beneficiaria di un "affidamento diretto", ma la modalità organizzativa con la quale l'amministrazione controlla l'affidamento disposto, con gara, al "socio operativo" della società;

d) il ricorso a tale figura deve comunque avvenire a condizione che sussistano – oltre alla specifica previsione legislativa che ne fonda la possibilità, alle motivate ragioni e alla scelta del socio con gara, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006 – garanzie tali da fugare gli ulteriori dubbi e ragioni di perplessità in ordine alla restrizione della concorrenza;

e) laddove vi siano giustificate ragioni per non ricorrere a un affidamento esterno integrale, è legittimo configurare, quantomeno, un modello organizzativo in cui ricorrano due garanzie:

1) che vi sia una sostanziale equiparazione tra gara per l'affidamento del servizio pubblico e gara per la scelta del socio, in cui quest'ultimo si configuri come un "socio industriale od operativo", il quale concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico o di fasi dello stesso; il che vuol dire effettuazione di una gara che con la scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio operativo;

2) che si preveda un rinnovo della procedura di selezione "alla scadenza del periodo di affidamento", evitando così che il socio divenga "socio stabile" della società mista, possibilmente prescrivendo che sin dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso (con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario.

La sezione quinta propende per l'ipotesi ricostruttiva di cui al detto parere (non ancora vagliata dalla giurisprudenza comunitaria), temperandola però con alcune precisazioni e puntualizzazioni, ed invocando altresì l'intervento del giudice comunitario.

11. L'adunanza plenaria ritiene l'illegittimità dell'impugnato affidamento siccome non preceduto da una procedura concorrenziale.

Va ribadito, innanzitutto, che, nella controversia per cui è causa, non può invocarsi quanto statuito dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana con la citata decisione n. 589/2006, secondo cui la stretta osservanza del diritto comunitario in materia di società miste comporta un'interpretazione restrittiva, se non addirittura disapplicativa, dell'art. 113, comma 5,

lett. b), del d.lgs. n. 267/2000; nel senso che la costituzione di una tale società, anche con scelta del socio a seguito di gara, non esime dall'effettuazione di una seconda gara per l'affidamento del servizio. Ciò in quanto non si è in presenza di servizi pubblici locali, ai quali solamente si può applicare (e conseguentemente disapplicare) il citato art. 113 (si veda quanto osservato alla fine del paragrafo 7 della presente decisione).

12. A livello comunitario il coinvolgimento nella gestione dei servizi di soggetti privati viene visto con favore, potendo essi apportare alla pubblica amministrazione *know how* e una gestione più manageriale. Ma il ricorso allo strumento della società mista si può prestare ad abusi, avendo spesso costituito un espediente per aggirare la regola dell'affidamento dei servizi sulla base di una procedura competitiva.

Il modello elaborato dalla sezione seconda di questo Consiglio, con il citato parere n. 456/2007, rappresenta una delle possibili soluzioni delle problematiche connesse alla costituzione delle società miste e all'affidamento del servizio alle stesse; nel rispetto del principio di concorrenza, nonché nella ricerca di contemperare le esigenze di cooperazione tra settore pubblico e privato con quelle di tutela della concorrenza. Il modello presuppone la fungibilità tra contratto di appalto e contratto sociale, e si fonda sulla necessità che la gestione del servizio venga prevista allorquando si costituisce la società.

L'adunanza plenaria ritiene che, allo stato e in mancanza di indicazioni precise da parte della normativa e della giurisprudenza comunitaria, non sia elaborabile una soluzione univoca o un modello definitivo. Si corre il rischio di dar luogo a interpretazioni "*praeter legem*", che potrebbero non trovare l'avallo della Corte di giustizia. E comunque la fattispecie per cui è causa, a parte l'inconfigurabilità di un servizio pubblico locale, non rientra nei confini del modello così come costruito dalla sezione seconda di questo Consiglio.

Medicasa Italia s.p.a. era il precedente gestore del servizio di cure sanitarie domiciliari; servizio che si era aggiudicato nel 2000 dall'A.S.L. 19 di Asti a seguito di apposita gara bandita dall'azienda stessa. Il servizio veniva gestito dalla società medesima in regime di proroga sino agli ultimi mesi del 2006.

Nell'aprile 2006, infatti, l'A.S.L. 19 di Asti aveva bandito una nuova gara per "individuazione partner per la fornitura di supporto integrativo per attività sanitarie territoriali di cura alla persona". Nel giugno 2006 l'A.S.L. 19 di Asti aveva però acquisito (da soci pubblici) il 18% delle azioni di A.M.O.S. s.p.a., che esisteva già dal 2004. Conseguentemente, aveva deciso di revocare la gara già bandita e di affidare direttamente il servizio a quest'ultima.

Il modello costruito con il citato parere n. 456/2007 non è rinvenibile nella specie in quanto non si è verificata la prima delle condizioni richieste; ossia che il socio venga scelto mediante procedura a evidenza pubblica nella quale la gestione del servizio sia stata definita e precisata. Il che vuol dire avere stabilito, contestualmente alla scelta (previa gara) del socio il quale dovrà gestire il servizio, quanto meno le caratteristiche della gestione stessa (ossia condizioni, modalità e durata). Non si è verificato, quindi, quel presupposto costituito dall'effettuazione "di una gara che con la scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio operativo".

In particolare, la controversia per cui è causa non è in alcun modo assimilabile all'ipotesi sulla quale è stato reso il citato parere n. 456/2007 anche perché:

- a) i soci sono stati scelti alcuni anni prima l'affidamento (dall'A.S.L. 19 di Asti) del servizio alla società mista;
- b) né l'originario statuto della società mista né gli atti della gara preordinata alla scelta dei soci privati hanno previsto la possibilità di estensione dell'attività della società stessa nell'ambito dell'A.S.L. 19;
- c) la scelta dei soci è stata effettuata da amministrazione diversa da quella (A.S.L. 19) che ha dopo affidato il servizio alla società mista, avendo acquisito una percentuale del capitale della società solo alcuni anni successivi alla costituzione di quest'ultima;
- d) la società mista non è stata appositamente costituita solo per quella specifica attività in seguito oggetto di affidamento;
- e) nella società mista non vi è il socio operativo che concorre materialmente allo svolgimento del servizio ma tre tipi di soci: finanziari, del settore sanitario e del settore non sanitario;

f) nella gestione del servizio, di tipo sanitario, affidato alla società mista sono coinvolti indifferentemente tutti i soci, e quindi anche quelli non del settore sanitario e quelli finanziari;

g) l'oggetto sociale della società mista è variegato e di ampie dimensioni (si veda l'art. 4 dello statuto e quanto osservato al paragrafo 6 della presente decisione e sottolineato anche dalla sezione quinta di questo Consiglio con la decisione n. 5527/2007).

Mancando la principale condizione, richiesta dal citato parere n. 456/2007, per potere considerare legittimo un affidamento diretto (effettuazione "di una gara che con la scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio operativo"), si prescinde dall'esame delle varie questioni sul medesimo parere rimesse dalla sezione quinta; questioni la cui soluzione non serve alla decisione della controversia per cui è causa.

13. L'illegittimità del contestato affidamento - avvenuto in via diretta senza previa gara - consegue alla violazione dei principi del trattato dell'U.E.; ossia del principio di concorrenza e di quelli, che ne rappresentano attuazione e corollario, di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione e parità di trattamento.

Siffatti principi, che hanno trovato anche recepimento espresso nel diritto interno (artt. 27, comma 1, 30, comma 3, e 91, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006) e che si elevano a principi generali di tutti i contratti pubblici, sono direttamente applicabili, a prescindere dalla ricorrenza di specifiche norme comunitarie o interne e in modo prevalente su eventuali disposizioni interne di segno contrario (Cons. Stato, sez. VI: 30 gennaio 2007, n. 362; 30 dicembre 2005, n. 7616; 25 gennaio 2005, n. 168).

Alla stregua della comunicazione della Commissione europea del 12 aprile 2000, pubblicata in Gazzetta ufficiale n. C 121 del 29 aprile 2000, richiamata e sviluppata da una circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche comunitarie n. 945 in data 1° marzo 2002, i principi di evidenza pubblica, da attuare in modo proporzionato e congruo all'importanza della fattispecie in rilievo, vanno applicati, in quanto dettati in via diretta e *self-executing* dal trattato, anche alle fattispecie non interessate da specifiche disposizioni comunitarie (nella specie concessione di servizi) volte a dare la stura a una procedura competitiva puntualmente regolata.

Con la comunicazione della Commissione si è rimarcato che, "benché il trattato non contenga alcuna esplicita menzione degli appalti pubblici, né delle concessioni, molte delle sue disposizioni sono rilevanti in materia. Si tratta delle norme del trattato che presidiano e garantiscono il buon funzionamento del mercato unico, ossia: - le norme che vietano qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità (articolo 12, paragrafo 1, ex articolo 6, paragrafo 1); - le norme relative alla libera circolazione delle merci (articoli 28 - ex 30 - e seguenti), alla libertà di stabilimento (articoli 43 - ex 52 - e seguenti), alla libera prestazione di servizi (articoli 49 - ex 59 - e seguenti) nonché le eccezioni a tali norme previste agli articoli 30, 45 e 46 (ex articoli 36, 55 e 56); - le disposizioni dell'articolo 86 (ex 90) del trattato".

La detta circolare ha a sua volta puntualizzato che, "a prescindere dall'applicabilità di specifici regimi, tutte le concessioni ricadono nel campo di applicazione delle disposizioni degli articoli da 28 a 30 (ex articoli da 30 a 36), da 43 a 55 (ex articoli da 52 a 66) del trattato o dei principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte. Si tratta in particolare dei principi di non discriminazione, di parità di trattamento, di trasparenza, di mutuo riconoscimento e proporzionalità così come risultano dalla costante tradizione giurisprudenziale della Corte europea che si è posta all'avanguardia nella loro elaborazione". Segnatamente "il principio di trasparenza, strettamente legato a quello di non discriminazione poiché garantisce condizioni di concorrenza non falsate ed esige che le amministrazioni concedenti rendano pubblica, con appropriati mezzi di pubblicità, la loro intenzione di ricorrere ad una concessione. Secondo le indicazioni della Commissione europea (si veda il punto 3.1.2 della Comunicazione interpretativa) tali forme di pubblicità dovranno contenere le informazioni necessarie affinché potenziali concessionari siano in grado di valutare il loro interesse a partecipare alla procedura quali l'indicazione dei criteri di selezione ed attribuzione, l'oggetto della concessione e delle prestazioni attese dal concessionario. Spetterà poi in particolare ai giudici nazionali valutare se tali obblighi siano stati osservati attraverso l'adozione di appropriate regole o prassi amministrative". Inoltre, "la sottoposizione delle concessioni di servizi al principio di non discriminazione, in particolare in base alla nazionalità, è stato recentemente confermato

anche dalla giurisprudenza comunitaria, che ha precisato come l'obbligo di trasparenza a cui sono tenute le amministrazioni consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione (Corte di giustizia, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, cit., considerato n. 62)".

La circostanza che le direttive comunitarie in materia di appalti sono attuative dell'art. 81 del trattato porta in sostanza a ritenere che le norme delle stesse siano puramente applicative, con riferimento a determinati appalti, di principi generali che, essendo sanciti in modo universale dal trattato, sono ovviamente vevoli anche per contratti e fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate.

Di qui l'immediata operatività dei principi, sopra esposti con riferimento alla concessione di servizi, anche agli appalti sottosoglia (si veda la circolare del dipartimento per le politiche comunitarie in data 30 giugno 2002, ove si richiama l'ordinanza 3 dicembre 2001, C-59/00 e la sentenza 7 dicembre 2000, C-324, Teleaustria c. Post & Telekom Austria, rese dalla Corte di giustizia) e ai contratti diversi dagli appalti tali da suscitare l'interesse concorrenziale delle imprese e dei professionisti, nonché, infine, alle stesse concessioni di beni pubblici di rilevanza economica.

La Corte di giustizia, in particolare, ha statuito che, "sebbene le direttive comunitarie che coordinano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici si applichino soltanto ai contratti il cui valore supera un determinato limite previsto espressamente in ciascuna delle dette direttive, il solo fatto che il legislatore comunitario abbia considerato che le procedure particolari e rigorose previste in tali direttive non sono adeguate allorché si tratta di appalti pubblici di scarso valore, non significa che questi ultimi siano esclusi dall'ambito di applicazione del diritto comunitario" (si veda, in tal senso, l'ordinanza 3 dicembre 2001, C-59/00, punto 19). Già in precedenza il giudice comunitario aveva sottolineato la necessità del rispetto del principio di trasparenza anche per gli appalti non rientranti espressamente nella sfera di applicazione di una direttiva, ricordando che, "nonostante il fatto che siffatti contratti, allo stadio attuale del diritto comunitario, siano esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva 93/38, gli enti aggiudicatori che li stipulano sono ciò nondimeno tenuti a rispettare i principi fondamentali del trattato in generale, e il principio di non discriminazione in base alla nazionalità in particolare" (sentenza 7 dicembre 2000, C-324/98, Teleaustria c. Post & Telekom Austria, punto 60).

Il Consiglio di Stato (sez. IV, 15 febbraio 2002, n. 934) ha già richiamato e condiviso gli orientamenti della Corte di giustizia, puntualizzando che norme comunitarie vincolanti ben possono imporsi oltre il ristretto ambito applicativo delle direttive sugli appalti. Si è richiamata la posizione della Commissione U.E., secondo la quale, anche nei casi in cui non trova applicazione la direttiva sugli appalti di servizi (in particolare, nell'ipotesi delle concessioni di pubblici servizi), la scelta del contraente incontra i limiti indicati dalle norme del trattato in materia di libera prestazione di servizi e dai principi generali del diritto comunitario; tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza. E si è affermato che si impone così una scelta ispirata a criteri obiettivi e trasparenti, tali da assicurare in ogni caso la concorrenza tra i soggetti interessati (per l'affermazione dei medesimi principi e per la rilevanza generale degli obblighi di trasparenza nella scelta dei contraenti, specie quando si tratta di servizi pubblici, C. giust. CE, 7 dicembre 2000, C-324/98).

Siffatte affermazioni, anche se rese con riferimento alla concessione di servizi pubblici che è figura diversa dall'appalto di servizi, hanno una portata generale e possono adattarsi a ogni fattispecie estranea all'immediato ambito applicativo delle direttive sugli appalti (Cons. Stato, sez. IV, 15 febbraio 2002, n. 934).

Il principio di concorrenza è uno dei principi cardini del trattato, soprattutto in relazione al mondo delle commesse pubbliche. Esso garantisce la completa parità di accesso di tutte le imprese europee al monte dei contratti pubblici. La conseguenza rilevante è che le imprese europee (e anche quelle dello stesso Paese del cui ordinamento giuridico si giudica) devono essere poste sullo stesso piano, concedendo loro le medesime opportunità; sia sotto il profilo dell'accesso ai contratti pubblici (e quindi attraverso il sistema ordinario dell'evidenza pubblica), sia impedendo che particolari situazioni economiche pongano alcune di esse in una condizione di privilegio o comunque di favore economico.

Da ciò consegue che il sistema dell'affidamento diretto, in primo luogo, costituisce eccezione di stretta interpretazione al sistema ordinario delle gare; e, in secondo luogo, deve rispondere a ben precisi presupposti (insussistenti nella controversia per cui è causa), in assenza dei quali l'affidamento è idoneo a turbare la par condicio e quindi a violare il trattato (e le direttive).

Recentemente siffatti principi sono stati ribaditi dalla Corte costituzionale, con la sentenza 22 novembre 2007, n. 401.

Nell'ambito dei contratti pubblici, ad avviso della Consulta, viene soprattutto in rilievo l'aspetto della tutela della concorrenza, che si concretizza, in primo luogo, nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore; in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Le procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente devono essere idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza. La Corte ha quindi evidenziato che la nozione comunitaria di concorrenza, che si riflette su quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), della cost., è definita come concorrenza "per" il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali sopra indicati.

Sul piano interno, l'osservanza di siffatti principi costituisce anche attuazione delle stesse regole costituzionali di buon andamento e imparzialità, le quali, ai sensi dell'art. 97 della cost., devono guidare tutta l'azione dell'amministrazione. Anzi, è proprio l'esigenza di uniformare la normativa interna a quella comunitaria - sul piano della disciplina del procedimento di scelta del contraente - nel perseguimento della tutela della concorrenza, ad avere determinato il definitivo superamento della concezione che vedeva la procedimentalizzazione dell'attività di scelta del contraente dettata nell'esclusivo interesse dell'amministrazione. Pervenendosi all'obiettivo primario costituito dalla tutela degli interessi degli operatori, ad accedere al mercato e a concorrere per il mercato. Il che realizza pur sempre medesime finalità.

14. Con riguardo allo specifico dettato normativo, invocato dall'appellante, costituito dall'art. 9-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502/1992 - secondo cui "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, autorizzano programmi di sperimentazione aventi a oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato" - esso consente solo la costituzione di società miste; possibilità che, altrimenti, sarebbe vietata (ai sensi del comma 4 del citato art. 9-bis, "Al di fuori dei programmi di sperimentazione di cui al presente articolo, è fatto divieto alle aziende del Servizio sanitario nazionale di costituire società di capitali aventi per oggetto sociale lo svolgimento di compiti diretti di tutela della salute"). Ma non permette certo l'affidamento diretto del servizio alla società stessa. Diversamente opinando si tratterebbe di norma da disapplicare siccome contraria ai principi del trattato.

Non risulta risolutivo, in favore dell'appellante, nemmeno l'intervento dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006 (così detto decreto Bersani), secondo cui le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali:

- devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti (viene fissata, quindi, la regola dell'esclusività, in luogo di quella della prevalenza);
- non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti;
- sono a oggetto sociale esclusivo.

E' sufficiente rilevare che l'oggetto sociale esclusivo non va inteso come divieto delle società così dette *multiutilities*, ma rafforza la regola dell'esclusività evitando che dopo l'affidamento la società possa andare a fare altro (Cons. Stato, sez. III, 25 settembre 2007, n. 322 e sez. II, 18 aprile 2007, n. 456). E comunque, diversamente da quanto prospettato dall'appellante, data la differenza del fenomeno "società mista" rispetto a quello dell'*in house providing*, il disposto del comma 2 del citato art. 13 - secondo cui le società miste "sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire

in violazione delle regole di cui al comma 1” - non ha dato luogo a quel “controllo analogo” che legittima l’affidamento diretto.

15. Alla luce di quanto statuito dall’adunanza plenaria, che ha evidenziato l’irrelevanza delle norme invocate anche perché non consentono l’affidamento diretto del servizio, vengono meno alla radice le condizioni per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’U.E. con riguardo agli artt. 13 del d.l. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2006, e 9-*bis* del d.lgs. n. 502/1992, così come richiesto dall’appellante.

16. Il ricorso in appello, pertanto, deve essere respinto. Le spese del giudizio, sussistendo giusti motivi, possono essere compensate. Non vi è luogo a provvedere sulle spese nei confronti dei soggetti appellati non costituiti.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (adunanza plenaria) respinge il ricorso in appello.

Compensa tra le parti le spese del giudizio. Nulla spese nei confronti dei soggetti appellati non costituiti.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma il 10 dicembre 2007 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (adunanza plenaria), in camera di consiglio.

Depositata in segreteria il 3/03/2008.

## CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale Regione Lombardia

Sentenza n. 615 del 4 dicembre 2007  
(*Principio di esclusività e attività sanitaria "intramoenia"*)

Giuseppe Nicoletti: presidente;  
Luisa Motolese: consigliere relatore;  
Maurizio Massa:referendario.

Visto l'atto introduttivo del giudizio;  
visto il decreto presidenziale di fissazione della data di trattazione dell'odierna vertenza;  
visti gli altri atti ed i documenti tutti della causa;  
uditi, nella seduta pubblica del 10.10.2007, il relatore dr.ssa Luisa Motolese, il P.M. nella persona del vice procuratore generale dr. Claudio Chiarenza, l'avv. Cinzia Miani per la convenuta;  
ritenuto in

### FATTO

Con atto di citazione depositato in data 23.11.2006 – ritualmente notificato all'interessata – il procuratore regionale della Lombardia della Corte dei conti, previo invito a dedurre del 28 giugno 2006 ai sensi dell'art. 5 della legge n. 19/1994, ha chiamato in giudizio davanti a questa sezione la dr.ssa Brs., dirigente medico del servizio tossicodipendenze dell'ASL di XXX, per sentirla condannare al pagamento in favore dell'Erario della somma complessiva di Euro 79.426,02 oltre agli interessi legali e le spese di giudizio, ritenendola responsabile del corrispondente danno erariale subito dalla citata azienda sanitaria.

L'atto di citazione ha riferito che la predetta azienda sanitaria locale della provincia di XXX – Servizio affari generali e legali – aveva segnalato alla Procura lombarda di questa Corte una condotta della Brs. causativa di danno all'Erario.

In particolare che, a seguito di un'indagine ispettiva, la dr.ssa Brs. risultava aver svolto attività professionale medica di lavoro autonomo dal giugno 2000 a tutto il marzo 2005, nonostante che il suo rapporto di lavoro fosse a tempo pieno ed in regime di esclusività con il Servizio sanitario nazionale.

Durante tale periodo la dipendente aveva percepito un trattamento economico complessivo che comprendeva la c.d. indennità di esclusività, voce integrativa dello stipendio, prevista dalla legge quale remunerazione di una attività lavorativa svolta in via esclusiva per l'ente.

A giudizio della Procura regionale, in conseguenza del predetto illecito comportamento della convenuta, è stato causato un danno all'Erario per aver percepito - per effetto dell'inosservanza della normativa in materia di dichiarazioni mendaci – l'indennità prevista per le prestazioni professionali svolte in regime di esclusività.

Dall'esame degli atti acquisiti a seguito dell'istruttoria promossa dalla attrice Procura è emersa la seguente ricostruzione dei fatti che si procede ad esporre.

La commissione ispettiva istituita presso l'ASL di XXX (art. 1, comma 62 l. n. 662/1996), con nota del 10 maggio 2005 ha trasmesso al direttore generale copia del verbale della seduta del 2 maggio 2005 relativo ai risultati degli accertamenti effettuati a carico della dr.ssa Mnl. Brs..

Dal verbale della predetta commissione è risultato che vi era discordanza tra quanto dichiarato dalla stessa, in sede di dichiarazione sostitutiva di notorietà, avendo negato di svolgere attività professionale autonoma (dichiarazione in data 14.11.2003) e quanto accertato ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 76 del d.p.r. 445/2000.

L'ASL segnalava il fatto alla Procura della Repubblica presso il tribunale di XXX ed avviava contestualmente un'indagine finalizzata ad acquisire elementi di conoscenza e prove documentali rispetto a quanto segnalato con l'ausilio del comando provinciale della Guardia di finanza – Nucleo provinciale di polizia tributaria di XXX.

Dagli accertamenti effettuati è emerso (verbale ispettivo in data 14.7.2005) che la Brs. aveva stipulato, in data 2.6.2000, un contratto di locazione presso lo studio del dott. Nrn. presso il quale – giusta dichiarazione del titolare – la predetta esercitava “in via autonoma l'attività medica di agopuntura”.

L'ASL con nota in data 27.7.2005, a fronte del divieto per il personale dipendente di svolgere altra attività remunerata fuori dei casi previsti dalla legge ed in particolare il divieto per il dirigente a rapporto esclusivo (come per la fattispecie all'esame avendo la Brs. optato per il rapporto di lavoro esclusivo in data 10.3.2000, doc. all. n. 2) di svolgere attività libero-professionale se non in regime di intramoenia - iniziava il procedimento di recesso per giusta causa alla stregua dell'art. 1, comma 61 della legge n. 662/96 e dell'art. 72, settimo comma della legge n. 448/1998.

Hanno fatto seguito la convocazione dell'interessata da parte dell'ASL, la conferma delle condizioni per la risoluzione del rapporto di lavoro, la trasmissione della proposta di recesso al Comitato dei garanti.

Il predetto Comitato, con parere trasmesso in data 27.12.2005 così si è espresso: “L'ASL di XXX, nell'ambito della propria discrezionalità ha correttamente motivato la proposta di recesso... Si ritiene che sulla base degli atti esaminati e dell'audizione dell'interessata, i comportamenti posti in essere dalla medesima siano stati attivati in buona fede”.

Il recesso veniva deliberato in data 18.1.2006 con deliberazione n. 33.

La Brs. ha impugnato tale provvedimento ed ha promosso dapprima le procedure di conciliazione ed arbitrato, che non hanno sortito effetto positivo, quindi ha proposto ricorso giurisdizionale innanzi al giudice del lavoro di XXX per far dichiarare l'illegittimità del licenziamento.

L'ASL di XXX si è costituita con memoria in data 3.4.2007 avanzando in via convenzionale richiesta di risarcimento del danno.

Il tribunale fissava l'udienza di discussione per il 3.5.2007; udienza che si è tenuta regolarmente con la comparizione personale delle parti e rinviata per la discussione al 25.1.2008.

La Procura regionale ha chiesto la condanna al pagamento di € 79.426,02, danno quantificato e più volte rettificato dall'ASL, al netto delle ritenute e computati gli interessi legali al 23.11.2006.

Nell'atto di citazione viene evidenziata – con diffuse argomentazioni e con illustrazione della normativa nazionale che regola la materia della incompatibilità – la configurazione dell'illecito grave, e fonte di danno a causa dell'attività libero-professionale svolta dalla Brs. in violazione della

predetta normativa (tutte le disposizioni di legge che hanno sancito tale divieto a partire dal 1996, ed in particolare l'art. 15 *quinquies* d.lgs. n. 229/1999).

Entro il termine assegnato dal decreto presidenziale la convenuta si è ritualmente costituita.

Nella memoria depositata in data 18 luglio 2007 gli avv.ti Cinzia Miani e Giorgio Albani hanno opposto una serie di rilievi e di confutazioni così riassumibili e sinteticamente esponibili.

Dapprima è stata illustrata la vicenda di causa mettendo in evidenza che la propria assistita ha optato per il rapporto di lavoro esclusivo solo dopo la comunicazione della predetta ASL che ha negato l'autorizzazione all'esercizio della libera professione intramoenia non essendo la prestazione oggetto della richiesta (agopuntura) erogata istituzionalmente dalla stessa.

Muovendo da tale presupposto la tesi difensiva fa leva sull'elemento psicologico della propria assistita – caratterizzato dalla buona fede – per arrivare ad affermare che la convenuta ha ritenuto che proprio l'impossibilità di effettuare prestazioni private riguardasse esclusivamente le attività erogate dalla ASL e non quelle – come l'agopuntura – non previste tra le prestazioni da fornire agli utenti.

La convinzione così maturata avrebbe indotto la dirigente a ritenere che la *ratio* del divieto di concorso delle due attività fosse da rinvenire nella situazione di concorrenza sleale, configurabile in astratto tra l'attività pubblica e l'attività privata aventi ad oggetto le medesime prestazioni e svolte dal medesimo soggetto.

La difesa ha argomentato altresì che oltre all'inesistenza dell'elemento psicologico del dolo e della colpa grave è insussistente anche il danno.

La dr.ssa Brs. ha sempre rispettato l'orario contrattuale lavorativo con diligenza, non ha sottratto tempo – ha proseguito il patrono di parte – e l'attività extra, ritenuta lecita in assoluta buona fede, è stata saltuaria, poco lucrosa (€ 26.294,22 al lordo delle imposte come dimostrato dalle fatture e dalle dichiarazioni dei redditi prodotti) ed in ogni caso il danno potrebbe consistere nella percentuale non introitata dall'ASL per i guadagni extra e ciò sarebbe più consono con il principio di un danno effettivo e con quello di contemperamento degli interessi contrapposti.

In via conclusiva la difesa ha quindi chiesto:

- in via preliminare, di dichiarare improcedibile l'azione di responsabilità, pendendo avanti al tribunale di XXX sezione lavoro, azione di risarcimento danni con medesime cause pretendi e *petitum*;
- in via principale di merito, di respingere le domande prospettate dalla Procura Regionale della Lombardia;
- in subordine, nella denegata ipotesi di accoglimento della domanda attorea, di diminuire l'entità del risarcimento secondo giustizia o secondo equità e nel limite della prescrizione come eccepita in atti, con condanna delle spese diritti ed onorari.

Alla discussione avvenuta alla odierna udienza pubblica, il P.M. ed il difensore della convenuta hanno illustrato le rispettive posizioni concludendo in conformità agli atti scritti.

La causa è quindi passata in decisione.

Considerato in

## DIRITTO

Logicamente prioritaria rispetto all'esame del merito della causa è la valutazione dell'eventuale fondatezza delle seguenti eccezioni pregiudiziali e preliminari sollevate dalla convenuta:

- a) improcedibilità dell'azione di responsabilità promossa dal P.R.;
- b) l'intervenuta prescrizione dell'azione perché la domanda è stata proposta oltre il termine quinquennale decorrente dalla data del fatto causativo del danno erariale.

Quanto alla prima si osserva che nel nostro ordinamento i rapporti tra giudizio civile ed amministrativo-contabile sono di assoluta autonomia in quanto non sono previste né preclusioni né effetti di giudicato dell'uno rispetto all'altro giudizio.

Il procuratore regionale nel corso del dibattimento ha in ogni caso precisato – come risulta chiaramente anche da quanto esposto nella parte in narrativa – che l'atto di citazione (28.11.2006) è precedente alla domanda riconvenzionale avanzata dall'ASL nella memoria di costituzione (3.4.2007).

Nella specie pur avendo la convenuta dichiarato, già in ambito conciliativo, di accettare l'addebito a suo carico, sia alla data del deposito dell'atto di citazione né successivamente non risulta avvenuto alcun reintegro del danno.

Quindi l'azione era proponibile ed è tuttora procedibile.

Al riguardo non si può non prendere atto della intrinseca diversità dell'azione di accertamento della responsabilità civile (finalizzata alla mera reintegrazione del patrimonio lesa) da quella inerente alla responsabilità erariale.

Senza voler entrare nel merito del complesso dibattito dottrinale sulla natura di tale responsabilità è ben nota la posizione assunta al riguardo da parte della giurisprudenza contabile e da questa stessa sezione.

La responsabilità erariale è finalizzata non solo a ripristinare il patrimonio dell'Erario ma anche a sanzionare comportamenti illegittimi od inefficienti del dipendente pubblico ed a consentire la correzione dell'attività amministrativa.

D'altra parte pur evidenziandosi l'importanza che l'accertamento delle condotte causative del danno medesimo e la relativa loro censura e condanna rivestono ai fini della sanzione dei comportamenti illegittimi e della loro prevenzione non può ignorarsi come la finalità di risarcire il danno inferto al patrimonio pubblico rappresenti l'essenza stessa dell'interesse ad agire in sede contabile sicché solo l'avvenuto risarcimento del danno comporta la preclusione ovvero l'improcedibilità dell'azione contabile (Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia 8 luglio 2005, n. 506; sezione 1<sup>a</sup> centrale 25 marzo 2002, n. 96; ss.rr. 24 febbraio 1998, n. 11/A e da ultimo sezione giurisdizionale Veneto 30 gennaio 2007).

Ne consegue il rigetto della descritta eccezione preliminare.

Con riferimento infine all'eccezione di prescrizione dell'azione, occorre ricordare che per consolidata e pacifica giurisprudenza "il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da fatto illecito sorge – quando non viene fatta valere una responsabilità da reato – non dal momento in cui l'agente compie l'illecito bensì dal momento in cui la produzione del danno si manifesta all'esterno divenendo oggettivamente percepibile e riconoscibile (Cass. n. 05913 del 9

maggio 2000 e n. 12666 del 29 agosto 2003; Corte dei conti, sezione prima n. 427 del 12 maggio 2003 e n. 279/A del 14 luglio 2004).

Nel caso di specie, infatti, il *dies a quo* del termine prescrizione può quindi collocarsi alla data del 22 novembre 2005, data nella quale veniva segnalata alla Procura contabile la vicenda in oggetto (peraltro accertata dall'ASL in data 1.10.2004) con la conseguenza che la prescrizione quinquennale non era ancora decorsa alla data – 28.11.2006 – di deposito della citazione.

Pertanto va respinta l'eccezione di prescrizione così sollevata.

Ciò posto si passa ad esaminare la fondatezza dell'azione coltivata dalla Procura regionale.

Il collegio procede dunque, nella fattispecie in esame, a valutare la reale sussistenza del danno, la sua quantificazione e ad accertare, in capo alla convenuta, la responsabilità amministrativa in presenza del nesso di causalità nella condotta commissiva od omissiva tenuta dalla stessa ed in presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave come richiesto dalla normativa vigente.

Richiamati tali fondamentali principi, passando all'esame specifico della fattispecie odierna, si ritiene opportuno delineare un quadro riepilogativo della normativa che disciplina lo svolgimento dell'attività libero-professionale dei medici ospedalieri convenzionati con il Servizio sanitario nazionale.

All'inizio con la legge n. 412/1991 e con il d.lgs. n. 502/1992 il legislatore aveva disciplinato l'erogazione delle prestazioni ospedaliere e specialistiche in un contesto caratterizzato dalla libertà di scelta.

Successivamente con la normativa ulteriore a partire dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 ha scelto altresì di intervenire nell'assetto organizzativo del sistema sanitario pubblico e nella revisione del rapporto di lavoro dei medici ospedalieri ed universitari.

L'art. 1 della citata legge n. 662/1996 ha, infatti, disciplinato il regime delle incompatibilità dei medici ospedalieri con il Servizio sanitario nazionale (S.S.N.) ed ha dettato una specifica normativa dell'attività libera professionale dei predetti medici ospedalieri, distinguendo tra c.d. "libera professione intramuraria o *intramoenia*" (svolta all'interno della struttura dell'ospedale da cui il personale medico dirigenziale dipende) e c.d. "libera professione extramuraria o *extramoenia*" (svolta all'esterno della struttura dell'ospedale da cui il personale medico dirigenziale dipende, in strutture accreditate o in strutture convenzionali) e promuovendo - al fine di evitare una dispersione di risorse dal servizio pubblico a quello privato - l'esercizio negli ospedali pubblici della libera professione intramuraria con un sistema di incentivi a favore di tale scelta. In particolare, il comma 7 del citato art. 1 assimila, ai fini fiscali, l'attività libero professionale intramuraria al lavoro dipendente ed il comma 12 dello stesso art. 1 prevede, nei confronti dei medici che optano per la libera professione intramoenia, l'attribuzione di un trattamento economico più favorevole, ed il riconoscimento di un titolo di preferenza per il conferimento di incarichi di direzione di struttura e di accesso al secondo livello dirigenziale del ruolo sanitario.

Con la legge n. 448/1998 è stata definita una nuova disciplina della libera professione intramuraria ed extramuraria, disponendo, *ex art. 72*, che la contrattazione collettiva dovrà disciplinare il rapporto di lavoro di dirigenti del ruolo sanitario che abbiano scelto l'attività *extramoenia*, prevedendo comunque la riduzione del trattamento economico ed il non conferimento di incarichi di struttura.

Con la legge n. 419 del 30 novembre 1998 ha preso maggiore consistenza la tendenza verso una più accentuata esclusività del rapporto di lavoro e di servizio della dirigenza del ruolo sanitario,

incentivando, anche a livello economico, la scelta per l'attività intramuraria ed allargandone la nozione con la c.d. "intraoemia allargata". Con tale legge sono state concesse, inoltre, deleghe al Governo per la razionalizzazione del S.S.N., attuate con la emanazione del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, e del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517.

In particolare, il d.lgs. n. 229/1999 all'art. 13 ha ribadito il principio di esclusività del rapporto di lavoro del medico dipendente del S.S.N., introducendo l'art. 15 *quater* e l'art. 15 *quinquies* nel d.lgs. n. 502/1992, con i quali è stato precisato il divieto di svolgere attività di identico contenuto per soggetti terzi ed è stato privilegiato l'esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari con il S.S.N. a favore di coloro che dopo il 31 dicembre del 1998 avessero optato per l'attività libero professionale intraoemia. Il citato art. 15 *quinquies* ha, quindi, disciplinato le caratteristiche fondamentali del rapporto esclusivo dei dirigenti sanitari, prevedendo la possibilità di esercitare l'attività libero professionale, non solo nell'ambito della struttura dell'azienda ospedaliera ("*intraoemia*"), ma anche - rispettando determinate condizioni - al di fuori della stessa ("*intraoemia allargata*") e precisando al comma 9 (confermando in ciò l'art. 1, comma 6, della legge n. 662/1996) che il regime delle incompatibilità del personale medico ospedaliero si applica anche al personale medico universitario "convenzionato" e "strutturato" con il S.S.N..

A livello di normazione secondaria, vanno segnalati, in particolare, il d.m. 31 luglio 1997, sostituito dal d.p.c.m. 27 marzo 2000, riguardante "Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del S.S.N.", il cui art. 5 ha demandato alle aziende sanitarie ospedaliere il compito di adottare nella materia in discussione un apposito atto aziendale, nel rispetto delle direttive impartite al riguardo dall'ente Regione.

Per quanto concerne la Regione Lombardia dopo qualche iniziale perplessità che ha determinato la rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale con riferimento al decreto legislativo n. 229/1999, la stessa ha provveduto ai necessari adempimenti con delibere della Giunta regionale e circolari, sia tenendo conto dell'applicazione contrattuale sia disciplinando quanto previsto dalla normativa nazionale riguardo all'esercizio della professione *intraoemia* nei locali delle strutture ospedaliere o, in assenza di idonei spazi, tramite apposite convenzioni sottoscritte dalle aziende con i medici interessati affinché questi potessero esercitare in locali idonei, adatti per l'esercizio della professione sanitaria.

Dal quadro normativo appena rappresentato emergono una pluralità di finalità nel divieto di svolgere attività medica pubblica e privata se non alle condizioni retributive previste dalla legge.

La principale – come ampiamente rappresentato dalla Procura attrice nell'atto introduttivo ed in dibattimento – quella cioè che risponde all'interesse prevalente – interesse all'efficienza di un servizio rivolto alla tutela della salute dei cittadini – consiste nell'impedire che il medico distragga le proprie energie lavorative a favore di attività private, a scapito di quella resa per conto dell'azienda sanitaria nazionale.

Per questo tipo di impegno esclusivo è infatti prevista una specifica forma di remunerazione.

Il legislatore ha così inteso realizzare una sostanziale diversificazione tra il trattamento economico riservato al medico che impiega le proprie energie lavorative esclusivamente nell'attività ospedaliera e che da questa trae l'unica fonte di reddito ed il trattamento retributivo previsto per il medico che, svolgendo anche attività privata, dedica parte del proprio tempo e delle proprie risorse lavorative, a quest'ultima ricavando ulteriori e spesso rilevanti redditi.

Emerge così sotto questo profilo che l'ulteriore finalità che il divieto mira a realizzare è quello della razionalizzazione della spesa pubblica.

Così delineata la normativa vigente nella materia in esame, il collegio ritiene di poter affermare, alla stregua delle risultanze processuali quali emergono dagli atti di causa, che risultano provati i fatti posti a base delle contestazioni formulate dalla Procura regionale nei confronti della dr.ssa Brs..

Dagli atti acquisiti al fascicolo processuale ed in particolare dalla relazione della commissione ispettiva, nonché dagli atti relativi alle indagini svolte dall'ASL con l'ausilio del comando provinciale della Guardia di finanza del nucleo provinciale di polizia tributaria di XXX emerge con evidenza che la convenuta per cinque anni ha violato la normativa sopra descritta, avendo esercitato attività professionale autonoma nonostante avesse optato per il regime di esclusività.

Tra i principi fondamentali quali si possono ricavare dall'esame della normativa sopraenunciata, quello della esclusività del rapporto emerge con tutta evidenza.

Da ciò ne consegue che lo svolgimento dell'attività libero professionale non può che rivestire – in tale contesto – carattere eccezionale proprio in quanto sottoposto ad un regime autorizzatorio che può rendere legittimo lo svolgimento di detta attività al di fuori della struttura pubblica nei limiti ovviamente delle prescrizioni contenute negli appositi atti aziendali.

Non convincenti sono da considerare le argomentazioni svolte al riguardo dalla difesa volte ad escludere la violazione della citata normativa con l'affermazione che la dirigente sanitaria fosse convinta che l'esclusività si limitasse solo alle prestazioni professionali rientranti nelle attività rese dall'azienda sanitaria non riguardando tutte le altre.

Ad avvalorare il convincimento del collegio va segnalato altresì che si è trattato di un comportamento protrattosi nel tempo (5 anni) e mai ufficializzato.

Infine la Procura regionale ha contestato alla dirigente sanitaria il danno calcolato nella differenza tra la retribuzione in misura intera percepita nel periodo giugno 2000 – marzo 2005 e quella ridotta effettivamente spettante qualora la convenuta fosse stata inquadrata, a richiesta, in regime a tempo definito.

La Procura attrice, come già detto, condividendo i calcoli operati al riguardo dalla azienda datoriale, ha quantificato in € 79.426,02 – oltre interesse e spese di giudizio – il danno patrimoniale subito al riguardo dall'ASL della provincia di XXX.

La convenuta ha contestato la quantificazione così operata (criterio della differenza tra retribuzione in rapporto di esclusiva e retribuzione in rapporto non esclusivo) osservando che “il danno erariale non può consistere in tutta la retribuzione percepita e che il danno semmai andrebbe calcolato sulla percentuale spettante all'ospedale per le prestazioni professionali *intramoenia*.”

Il collegio ritiene anche questa eccezione non condivisibile e del tutto corretti sia l'imputazione del danno in esame sia il criterio seguito dalla Procura regionale per le determinazioni dello stesso (l'importo corrispondente alla retribuzione non dovuta).

Si ravvisano pertanto nella fattispecie all'esame tutti i necessari caratteri della responsabilità amministrativa (fatto antiggiuridico, danno, nesso causale ed elemento psicologico della colpa grave se non del dolo) e, condividendo le indicazioni fornite dall'accusa, il collegio fissa l'entità della condanna in € 79.426,02, come richiesto in citazione.

P.Q.M.

la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Lombardia

CONDANNA

la dr.ssa Mnl.Brs. al pagamento a favore dell'ASL della provincia di XXX della somma di € 79.426,02, oltre agli interessi, questi ultimi dalla pubblicazione della presente decisione.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 10.10.2007.

Depositata in Segreteria il 4.12.2007.

## CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale Regione Umbria

Sentenza n. 18 del 24 gennaio 2008  
(*Responsabilità per illecita fruizione di permessi retribuiti*)

Lodovico Principato: presidente;  
Fulvio Maria Longavita: consigliere relatore;  
Roberto Leoni: consigliere.

Uditi, alla pubblica udienza del 18/12/2007, con l'assistenza del segretario, dr. Giuliano Cecconi: il relatore, nella persona del cons. Fulvio Maria Longavita; il P.M., nella persona del cons. Massimiliano Minerva; il difensore dei sigg. O. e F., avv. prof. Fabrizio F.; i difensori dei sigg. F. e T., avv.ti Roberto Galeazzi e Patrizia Bececco.

### Svolgimento del processo

1) Con citazione del 17/4/2007, la Procura ha convenuto in giudizio i sigg. O. V., F.S., T. D. e F. L., per ivi sentirli condannare al pagamento della complessiva somma di € 12.180,00, a favore del Comune di Arrone, oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio (quest'ultime a favore dello Stato), corrispondente al danno causato - a dire della Procura - al Comune stesso, per irregolarità nella fruizione dei permessi di cui all'art. 79 del d.lgs. n. 267/2000, nella loro qualità di, rispettivamente: consigliere comunale con incarico di vicesindaco del menzionato comune, nonché di vice-presidente della comunità montana Valle del Nera e Monte S. Pancrazio, il primo; consigliere comunale con incarico di assessore, il secondo; responsabile dell'ufficio finanziario del predetto Comune di Arrone, il terzo; sindaco del medesimo Comune, il quarto.

2) Riferisce la citazione che, a seguito di apposita istruttoria sulla "illecita fruizione di permessi retribuiti per le sedute degli organi consiliari ed esecutivi" del Comune di Arrone, ex art. 79 del d.lgs. n. 267/2000, è emerso che:

a) il sig. O., avrebbe fruito di "numerosi permessi remunerati per sedute inesistenti di Giunta e di altri organi (Conferenzaa sindaci)"; in particolare, "nel periodo luglio 2004-dicembre 2005, su un totale di 212 giorni lavorativi di permessi usufruiti, pari a 1.696 ore, non risultano i verbali o comunque idonea documentazione certificativa, attestante l'avvenuto svolgimento delle riunioni, i nominativi dei partecipanti e l'orario di inizio e termine delle sedute per 111 giornate lavorative, pari a 888 ore";

b) analogamente, il sig. F. avrebbe fruito di "numerosi permessi remunerati per sedute inesistenti di Consigli e di Giunte del Comune di Arrone"; in particolare, "nel periodo luglio 2004-giugno 2005, (previo scomputo delle 4 ore remunerate a *plafond*) per 98 ore lavorative non risultano i verbali o comunque idonea documentazione certificativa attestante l'avvenuto svolgimento delle riunioni, i nominativi dei partecipanti e l'orario di inizio e termine della seduta".

La Procura ha precisato:

A) di aver desunto i dati sugli ingiustificati permessi, confrontando "l'elenco delle delibere di Giunta e di Consiglio comunale" con le "note della società *omissis* Terni Spa (presso cui lavorano il sig. O. ed il sig. F.), relative alle richieste di rimborso delle assenze dal lavoro" dei medesimi, e con i "tabulati delle presenze dei (predetti), e relativi codici di assenza, dove (la sigla) PCE corrisponde a Permesso Carica Elettiva";

B) di aver determinato il danno dopo aver scomputato "le 24 ore mensili di permessi retribuiti forfetariamente ed ulteriormente attribuite ai lavoratori dipendenti dall'art. 79, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, da utilizzare proprio per (le) riunioni e (gli) impegni non formalizzati, né altrimenti documentabili".

3) Con atto del 6/11/2006, la Procura ha invitato gli odierni convenuti a dedurre, per un danno complessivo di € 12.180,00, di cui: € 10.437,36, per i permessi del sig. O., ed € 1.742,64, per i permessi del sig. F..

Sul piano dell'imputazione soggettiva, il danno è stato attribuito:

- a) per il 60% degli importi erogati dal Comune, agli stessi soggetti beneficiari dei permessi illeciti, "in relazione al relativo rapporto", addebitando loro di "essersi consapevolmente e volontariamente assentati dal lavoro, adducendo apparenti motivi connessi all'espletamento del mandato elettorale, così innescando la procedura di cui agli artt. 79 e 80 del TUEL, mentre è stato accertato che in un numero rilevante di casi i medesimi non avevano diritto al beneficio non essendo stata svolta o non essendo documentata né documentabile la riunione prevista, ovvero avendo usufruito di permessi giornalieri (8 ore) in luogo di permessi orari, ovvero ancora avendo superato l'ammontare massimo di ore mensili di permesso retribuito per l'espletamento delle altre mansioni connesse al mandato elettorale, tenuto conto del disposto dell'art. 79, comma 6, TUEL";
- b) per "il 30% del totale degli importi erogati", al responsabile dell'ufficio finanziario *pro tempore*, sig. D. T.", addebitando al medesimo di non aver verificato "la regolarità della documentazione necessaria per la liquidazione dei rimborsi al datore di lavoro";
- c) per il restante 10%, al sindaco, sig. L. F., addebitando al medesimo di "avere attestato, contrariamente al vero, lo svolgimento delle sedute di Giunta e la presenza dell'O., (così) casualmente contribuendo alla verifica del danno".

4) Con distinte note controdeduttive depositate (tutte) il 27/1/2007, gli intimati hanno declinato ogni addebito, riportandosi alla documentazione già in possesso della Procura, dalla quale - a loro dire - sarebbero dovuti emergere elementi idonei a dimostrare che le adunanze del Consiglio e della Giunta comunale, oltre che della Conferenza dei sindaci erano state effettivamente tenute.

5) Con l'atto introduttivo della causa, parte attrice ha ribadito gli addebiti mossi, ulteriormente illustrando il sistema normativo dei permessi di cui agli artt. 79 ed 80 del d.lgs. n. 267/2000 e richiamando la giurisprudenza di questa Corte sia in ordine alla necessità, a fini di rimborso, di giustificare con apposita certificazione i permessi per l'espletamento del mandato elettorale, sia in ordine alla necessità di limitare il rimborso alle sole "ore di partecipazione alle attività di Giunta ed a quelle comunque connesse alla funzione di amministratore e non per intere giornate, né per la partecipazione alle c.d. giunte politiche, non previste dalla legge".

In particolare, parte attrice ha tratto conferma del fatto che i rimborsi in questione avvenivano "in assenza della verifica documentale", richiesta dall'art. 79, comma 6, dalle dichiarazioni del segretario comunale (*ex verbale* del 28/6/2006, redatto dal Corpo forestale), per le quali "era prassi in uso nel Comune di Arrone verbalizzare le sedute di Giunta nel solo caso in cui si (fosse addivenuti) ad una vera e propria deliberazione", così come era prassi "convocare anche telefonicamente la Conferenza dei sindaci e omettere, anche in questo caso, qualsivoglia verbalizzazione, qualora non si (fosse assunta) alcuna delibera". Né, ha precisato parte attrice, "la puntuale documentazione delle attività e dei tempi di espletamento del mandato (può rintracciarsi) nel modulo prestampato a firma del sindaco, in cui si attesta ..... l'avvenuto svolgimento delle riunioni ..... senza indicazione di un numero di protocollo, di un oggetto, dei nominativi dei partecipanti alla seduta, delle deliberazioni assunte o degli argomenti discussi, ecc.".

Per quanto più specificatamente attiene alle sedute della Conferenza dei sindaci, parte attrice ha sostenuto che "la normativa non prevede la possibilità di utilizzare permessi retribuiti per questo tipo di riunioni, per cui resterebbe solo la facoltà di avvalersi delle 24 ore mensili dei permessi retribuiti a *plafond*, il cui ammontare però - ha ulteriormente chiarito - è stato già considerato, ai fini dei conteggi, con la dicitura "espletamento mandato", oppure (avvalersi) dei permessi non retribuiti".

Di qui la richiesta di condanna nelle medesime percentuali di riparto indicate nell'invito a dedurre.

6) Costituitosi nell'interesse dei sigg. O. e F. con memoria depositata il 17/10/2007, il prof. avv. Fabrizio F., ha avverso la pretesa attrice eccependo, preliminarmente, la "nullità ed inammissibilità dell'atto di citazione", per "assenza di una compiuta esposizione dei fatti che consenta di individuare e distinguere i presunti casi di assenza dalle riunioni collegiali da quelli di mancata documentazione delle stesse, nonché di chiarire nell'esercizio di quale carica siano stati compiuti dai componenti". Nel merito, invece, ha eccepito "l'insussistenza di una condotta antiggiuridica", osservando - da un lato - come la Procura abbia erroneamente rapportato l'effettivo svolgimento delle riunioni all'adozione di una deliberazione, laddove ben possono esistere sedute collegiali nelle quali non venga assunta alcuna deliberazione, e - dall'altro - si è richiamato alla "prassi invalsa presso il Comune di Arrone già nota, in quanto riferita in citazione", per ciò che attiene alle "censure (sulla) mancata documentazione delle sedute".

Il predetto difensore, inoltre, ha contestato il riparto del danno tra i convenuti ed ha eccepito la carenza della colpa grave e del nesso di causalità. In subordine, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo.

7) Costituiti nell'interesse dei sigg. F. e T. con memoria depositata anch'essa il 17/10/2007, gli avv. Roberto Galeazzi e Patrizia Bececco hanno avverso la pretesa attrice, eccependo la genericità delle contestazioni, "nel senso - hanno chiarito - che non viene indicato quale siano le singole giunte ritenute inesistenti". I predetti legali hanno inoltre eccepito la carenza della colpa grave e dell'antigiuridicità, sottolineando che le contestate sedute sono state realmente tenute, seppur non verbalizzate. In via istruttoria hanno chiesto che la Procura indichi "con esattezza le date di cui contesta la inesistenza delle Giunte" e che siano acquisiti, "ove ritenuti utili, gli appunti ed i verbali di Giunta in possesso dei singoli membri", nonché delle dichiarazioni testimoniali.

8) Alla pubblica udienza del 18/12/2007, il PM ha argomentato per l'infondatezza dell'eccezione di nullità-inammissibilità della citazione, facendo presente che ragioni di ordine pratico, dovute al numero elevato delle sedute, hanno suggerito di non elencarle specificamente nell'atto introduttivo della causa ("per non appesantire"), comunque ampiamente rilevabili dagli allegati, depositati insieme alla citazione (pure richiamati nella citazione medesima), che articolatamente specificano le censurate riunioni di Giunta e della Conferenza dei sindaci.

Nel merito, ha evidenziato come la vicenda in discussione non investa le riunioni consiliari, ma solo quelle di Giunta e le riunioni della Conferenza dei sindaci, per le quali ha sostanzialmente ribadito le considerazioni espresse in citazione, escludendo anche che le attestazioni di partecipazione a tali riunioni, rilasciate dal sindaco F., possano validamente certificarne il reale svolgimento e la effettiva durata. A tal proposito, ha chiesto la fissazione di un termine per la presentazione di apposita querela di falso, qualora il collegio dovesse ritenere rilevanti le certificazioni stesse per decidere.

Il prof. F., dal canto suo, ha ribadito l'eccezione di nullità-inammissibilità, osservando che i chiarimenti forniti in aula dal PM sul fatto che le sole riunioni interessate dalla citazione sono quelle di Giunta e della Conferenza dei sindaci non risolvono il problema della necessità di distinguere e separare le ipotesi delle riunioni inesistenti da quelle non verbalizzate. Nel merito, il predetto difensore ha ulteriormente illustrato le considerazioni scritte, concludendo per la reiezione della domanda attrice.

Analogamente gli avv. Galeazzi e Bececco hanno illustrato i loro scritti, concludendo per la reiezione della domanda attrice.

In particolare, l'avv. Galeazzi ha argomentato per la veridicità delle attestazioni del sindaco F., sia (sul piano formale) per la loro effettiva provenienza dal medesimo sindaco e sia (sul piano sostanziale) per l'effettiva tenuta delle riunioni ivi indicate, sottolineando che la mancata verbalizzazione delle stesse è dipesa dalla presenza solo "a scavalco" del segretario nel Comune di Arrone.

A richiesta del collegio, i predetti difensori hanno anche precisato che nel Comune di Arrone manca un regolamento di Giunta e che i componenti la Giunta stessa non hanno alcun potere di direzione diretta di uffici e/o servizi, ex art. 53, comma 23, della l. n. 388/2000.

In via di replica, il PM ha sottolineato come il punto nodale da sciogliere, ai fini della soluzione dell'odierna controversia, sia quello di chiarire se, per aversi una riunione di Giunta, rilevante ai fini della fruibilità dei più volte menzionati permessi, sia necessaria o meno la verbalizzazione della riunione stessa, nonostante la mancata adozione - in essa- di una delibera.

#### Motivi della decisione

9) In via preliminare, il collegio si dà carico di esaminare l'eccezione di "nullità-inammissibilità" della citazione, dedotta dalle difese dei convenuti.

9a) Il prof. F., a tal proposito, dopo aver ricordato che l'odierna controversia attiene a delle irregolarità nella fruizione dei permessi retribuiti, di cui all'art. 79 del d.lgs. n. 267/2000, da parte dei convenuti sigg. O. e F., dipendenti della *omissis* di Terni, ha dedotto la "nullità-inammissibilità" della citazione sotto il duplice profilo:

a) della mancanza - in essa - della "compiuta esposizione dei fatti che consente di individuare e distinguere i presunti casi di assenza (dei predetti) dalle riunioni collegiali da quelli di mancata documentazione delle riunioni stesse" (v. pag. 8 della relativa memoria di costituzione in giudizio);

b) della mancata indicazione -nella citazione- della "carica" alla quale si riferisce il contestato permesso, considerando in proposito che, mentre le disposizioni del citato art. 79 disciplinano i permessi in base alla "carica" rivestita da chi li fruisce, entrambi i convenuti rivestivano più di una "carica" e potevano, perciò, fruire di più permessi, anche cumulabili tra loro. Entrambi i convenuti, si è infatti chiarito, erano consiglieri del comune di Arrone, ma il sig. O. era anche vicesindaco e vicepresidente della comunità montana Valle del Nera e Monte S. Pancrazio, laddove il sig. F. era anche assessore del predetto Comune (v. pagg.2-4 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

9b) Analogamente, gli avv. Galeazzi e Bececco hanno lamentato l'estrema genericità ed imprecisione "delle contestazioni mosse, nel senso - hanno chiarito - che non viene indicato quale siano le Giunte ritenute inesistenti" (v. pag. 5 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

9c) Il collegio ritiene che l'eccezione in discorso non abbia pregio e debba perciò essere respinta, sotto entrambi i profili della sua prospettazione.

9d) E' da escludere, anzitutto, una qualsivoglia forma di inammissibilità della citazione, non essendo stata allegata dai convenuti (né è altrimenti riscontrabile) la violazione di regole procedurali che determinano un simile effetto, come - di solito - quelle sull'invito a dedurre, ex art. 5, comma 1, della l. n. 19/1994.

9e) E' da escludere, inoltre, la nullità della citazione, in quanto dall'atto introduttivo del giudizio emerge adeguatamente il *petitum* sostanziale dell'azione, e dunque l'entità del danno e le ragioni della domanda attrice.

Vale, al riguardo, precisare che gli artt. 2 e 3 del r.d. n. 1038/1933, dispongono la nullità della citazione solo quando - per quel che qui interessa - vi sia "assoluta incertezza sull'oggetto della domanda".

Di qui l'infondatezza dell'eccezione in parola, considerando anche che, per il codice di rito, i casi di nullità della citazione sono tipici, ex art. 164 cpc (cfr, in termini, di questa stessa sezione, sent. n. 206-R/1999 e sent. n. 554/2002).

9f) D'altronde, una serena, pacata ed imparziale lettura dell'atto introduttivo di causa, porta decisamente a negare che in esso non siano indicate le "cariche" ai quali si correlano i contestati permessi e/o le "riunioni" per le quali i permessi stessi sono stati fruiti.

In realtà, seppur con la tecnica della formulazione sintetica della contestazione mediante rinvio agli atti istruttori, imposta dalla necessità di "non appesantire troppo la citazione" (ha precisato in aula parte attrice), la citazione stessa chiarisce adeguatamente:

a) quanto al sig. O., che i permessi contestati al medesimo sono solo quelli fruiti nella "carica" di vicesindaco del Comune di Arrone, afferendo essi "alle riunioni di Giunta ed alle riunioni della

Conferenza dei sindaci per il secondo semestre 2004 e per il primo semestre 2005, ..... *ex tabella* a pag. 3 dell'informativa del Corpo forestale dell'1/7/ 2006,..... allegato n. 5, da considerare fino al mese di giugno 2005 compreso" (v. pag. 12 della citazione);

b) quanto al sig. F., che i permessi contestati al medesimo sono solo quelli fruiti nella "carica" di assessore, afferendo essi "alle riunioni di Giunta per il secondo semestre 2004 e per il primo semestre 2005, *ex* ..... prospetto a pag. 8 dell'informativa del Corpo forestale del 10/10/2006,.... da considerare fino al mese di giugno 2005 compreso" (v. pag. 15 della citazione).

La citazione, dunque, ha ben specificato le "cariche" e le riunioni alle quali si riferiscono i permessi, mediante rinvio agli atti istruttori espressamente richiamati nella citazione medesima.

Trattasi di atti che, a loro volta, si sostanziano in degli elenchi delle sedute di Giunta (e, per il sig. O., della Conferenza dei sindaci) nei quali vengono individuati, con estrema precisione (e con la sigla "OK") le riunioni che - secondo la Procura - consentono di fruire dei permessi in discorso, dalle altre che non consentono di fruire di tali permessi.

Gli atti in questione, inoltre, sono stati depositati insieme alla citazione e, costituendo un tutt'uno con essa (secondo la tecnica della formulazione sintetica degli addebiti in concreto seguita), potevano anche essere agevolmente consultati dai convenuti, senza alcuna limitazione e/o compressione del loro diritto di difesa.

9g) D'altronde, con specifico riferimento alla "carica" del sig. O. di "vice presidente della comunità montana Valle del Nera e Monte S. Pancrazio", alla quale il prof. F. ha correlato - in tesi - l'autonoma fruibilità di ulteriori permessi retribuiti, rispetto a quelli fruibili come vicesindaco (v. pag. 3 della relativa memoria di costituzione in giudizio), si osserva che la citazione esclude chiaramente dal suo ambito i permessi fruiti per la predetta comunità montana, circoscrivendolo ai "permessi retribuiti per le sedute degli organi del Comune di Arrone" (v. pag. 1 della citazione).

9h ) Sempre con riferimento al sig. O., inoltre, la citazione ha ulteriormente precisato che, nell'ambito dei permessi fruiti per la partecipazione alle sedute degli organi comunali, essa si riferisce solo ai "permessi per (le) sedute di Giunta (e) della Conferenza dei sindaci" (v. pag. 2 della citazione), con ciò escludendo anche i permessi per le riunioni del Consiglio comunale.

In sostanza, e concludendo sul punto, i contestati permessi attengono:

a) quanto al sig. O., ai permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni della Conferenza dei sindaci ed alle riunioni di Giunta;

b) quanto al sig. sig. F., ai permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni di Giunta.

9i) Analogamente infondata, poi, è l'eccezione di nullità della citazione per la parte che concerne la mancata individuazione (e separata indicazione) in essa delle riunioni giuntali inesistenti, rispetto a quelle non documentate e/o non documentabili, su cui - in aula - ha particolarmente insistito il prof. F. (v. anche pag. 5 della relativa memoria di costituzione in giudizio).

In realtà, parte attrice non ha operato alcuna distinzione tra le riunioni di Giunta inesistenti, rispetto a quelle non documentate né documentabili da apposito verbale, nell'implicito - ma del tutto evidente - presupposto che esse, pure astrattamente distinguibili, sul piano giuridico si equivalgano, almeno ai fini della fruizione dei permessi di cui all'art. 79, comma 3, TUEL (v. in tal senso, anche le conclusioni rassegnate in aula dal PM).

Ora, si potrà anche dissentire da una simile impostazione, ma sicuramente essa non è causa di nullità, tenuto anche conto del riferito principio di tipicità delle nullità della citazione, *ex* precedente paragrafo 9e).

10) Così respinta l'eccezione di "nullità-inammissibilità" della citazione, nel merito, la pretesa attrice è fondata, sia per quanto attiene alla fruizione di permessi retribuiti per la partecipazione del sig. O. alle riunioni della Conferenza dei sindaci, sia per quanto attiene alla fruizione, da parte del predetto e del sig. F., di permessi retribuiti per la partecipazione alle sedute di Giunta non documentate dal relativo verbale.

11) Quanto alla indebita fruizione di permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni della Conferenza dei sindaci, si osserva che, come correttamente precisato da parte attrice, "la normativa non prevede la possibilità di utilizzare (simili) permessi per questo tipo di riunioni" (v. pag. 14 della

citazione), non rientrando - aggiunge il collegio - la Conferenza dei sindaci tra gli organi di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 79 TUEL.

11a) Giova, al riguardo, richiamare il costante, consolidato orientamento della giurisprudenza (anche costituzionale) che si è sempre attenuta ad una lettura rigorosa delle disposizioni sui permessi di che trattasi e che, in relazione al carattere "eccezionale" (v., tra le tante, TAR Marche n. 1/1993) di tali disposizioni, ha sempre negato "ogni estensione ai casi non espressamente considerati", come - nella specie - la Conferenza dei sindaci (cfr. Cons. Sta. sez. IV n. 992/1993, id. sez. I parere n. 740/1994 e, di questa stessa sezione, sent. n. 379-EL/1999).

In questa prospettiva, la Corte costituzionale, nel risolvere le varie questioni sottoposte al suo esame, ha sempre posto l'accento sull'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel disciplinare la materia, astenendosi dall'intervenire essa stessa direttamente, nei casi esaminati (v. Corte cost. sent. n. 193/1981, sent. n. 194/1984 e sent. n. 52/1997).

Un così ampio margine di discrezionalità legislativa, perciò, "riduce notevolmente la discrezionalità interpretativa del giudice e non consente di enucleare figure nuove, normativamente non previste, o di avvicinare così tanto tra loro figure previste da accordare all'una la disciplina che è propria dell'altra" (cfr. ancora sent. n. 379/1999, di questa stessa sezione, già citata).

11b) Per quanto finora esposto e considerato, dunque, deve dirsi che la partecipazione alle riunioni della Conferenza dei sindaci non consente di fruire dei permessi retribuiti di cui all'art. 79, commi 1 e 3, TUEL, così che gli oneri sostenuti a tale titolo dal Comune di Arrone, costituiscono danno per il comune stesso.

11c) - E' ben vero che, come chiarito da parte attrice, una simile partecipazione può anche farsi rientrare nelle forme atipiche di espletamento del mandato amministrativo, per le quali il sistema prevede permessi aggiuntivi retribuiti a *plafond* di 24 ore (48 per i sindaci), ex comma 4 del precitato art. 79 (v. pag. 14 della citazione), ma è altrettanto vero che - nel caso di specie - tali ulteriori permessi retribuiti sono stati già detratti dal monte ore di quantificazione del danno, sotto la voce "espletamento mandato", ex allegato n. 5 alla nota della Guardia forestale 1/7/2006. Gli oneri per i permessi indicati sotto la voce "Conferenza sindaci" di detto allegato, pertanto, costituiscono senz'altro danno per il Comune di Arrone che li ha sopportati, quale spesa non dovuta.

11d) Va da sé che simile conclusione comporta l'irrelevanza della questione di falso sollevata in aula dalla Procura, posto che la controversia si risolve "indipendentemente dal documento del quale è dedotta la falsità", ex art. 11 del r.d. n. 1038/1933, ossia -nel caso - indipendentemente dalle contestate attestazioni del sindaco F..

11e) Il danno in parola, che sostanzialmente corrisponde a quello indicato dalla Procura, va determinato mediante il raffronto delle richieste (in atti) di rimborso della *omissis* delle assenze del sig. O. per espletamento del mandato elettorale, con i tabulati (anch'essi in atti) sulla presenza al lavoro del medesimo (dove la sigla PCE corrisponde a : "Permesso Carica Elettiva") e con le attestazioni (pure in atti) del sindaco F. della partecipazione del sig. O. alle riunioni della Conferenza dei sindaci, per una durata -in tutte le riunioni - di otto ore : "dalle 8 alle 16" (v. copia di tali certificazioni sub allegato n°4/a/1/ in allegato n. 4/A in allegato n. 7 della nota depositi atti della Procura n. 1 del 20/4/2007).

11f) Il danno stesso, inoltre, va addebitato, nelle proporzioni stabilite in citazione (che il collegio considera del tutto appropriate, in relazione ai soggetti che hanno beneficiato della spesa illegittima ed al grado di compartecipazione avuta nell'illecito), ai convenuti sigg. O., F. e T., avendo tutti e tre contribuito, con la loro condotta gravemente colposa, alla sua causazione.

A tal proposito, nel rilevare come tutti gli amministratori e dipendenti pubblici abbiano un "dovere rinforzato" di conoscenza delle leggi (ex art. 54 Cost.), è impensabile che chi, come il sig. O., voglia beneficiare di un permesso retribuito per l'espletamento del mandato elettorale, non si periti di accertare il grado di compatibilità del permesso stesso con il sistema.

Evidente, nel tratteggiato contesto, la colpa grave, in rapporto anche al consolidato indirizzo interpretativo che, da sempre, ha negato l'attribuzione di permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni di organismi non espressamente considerati a tali fini, come -nel caso - la Conferenza dei sindaci (v. precedente paragrafo 11a), non meno evidente è il contributo causale

recato dall'O. medesimo alla produzione del danno, posto che, con le sue assenze dalla *omissis* per la indebita partecipazione alle riunioni della Conferenza dei sindaci, ha innescato "la procedura (di rimborso) di cui agli artt. 79 ed 80 del TUEL", e dunque il meccanismo etiologico del danno; giusta le considerazioni espresse in proposito da parte attrice (v. pag. 15 della citazione).

Analogamente, e per le stesse ragioni, vanno considerate gravemente colpose, oltre che casualmente orientate alla produzione del danno:

a) la condotta del sindaco F., sotto il profilo di aver agevolato il progredire dell'illecito, avendo egli attestato - non si comprende bene neanche a che titolo - la partecipazione del Sig. O. alle riunioni della Conferenza dei sindaci, con specifica annotazione della loro idoneità a consentire la fruizione dei permessi in questione (v. copie di tali attestazioni in atti, laddove si puntualizza: "Pertanto usufruisce dei permessi di cui alla legge n. 265/1999");

b) la condotta del responsabile dell'ufficio finanziario, sig. T., avendo egli chiuso la catena causale dell'illecito, per l'omessa, adeguata verifica, prima della liquidazione dei pagamenti alla *omissis*, dei "documenti .... atti a comprovare il diritto acquisito dal creditore" (ex art. 184, comma 1 TUEL), dai quali emergeva chiaramente -nel caso - la partecipazione dell'O. ad un organo collegiale non previsto dall'art. 79 TUEL.

12) Venendo, ora, ai permessi retribuiti per la partecipazione alle riunioni di Giunta, bisogna chiarire anzitutto quale sia stato il criterio di determinazione del danno seguito da parte attrice.

12 a) I convenuti, nel rilievo, che "il Corpo forestale di Terni (delegato dalla Procura all'istruttoria) ha dedotto le Giunte inesistenti dal confronto tra l'elenco delle delibere di Giunta e di Consiglio comunale e le note della *omissis*", hanno sostenuto che, secondo parte attrice, "laddove non vi sono delibere, da cui poter ricavare un dato ufficiale e certo della effettività delle adunanze e relative presenze, si deve dedurre che le adunanze non si siano mai tenute" (v. pag. 2 della memoria di costituzione in giudizio degli avv. Galeazzi e Bececco, nonché, in senso analogo, pagg. 8-9 della memoria di costituzione in giudizio del prof. F.).

Una simile deduzione non è corretta.

Parte attrice, in realtà, muove dal "confronto dell'elenco delle delibere di Giunta (da un lato) con le note della *omissis* ..... ed i tabulati delle presenze con i relativi codici di assenza", dall'altro (v. pag. 2 e 3 della citazione), ma va oltre nelle proprie valutazioni e giunge a contestare al sig. O. "888 ore lavorative", ed al sig. F. "98 ore lavorative", per la mancanza in atti - si badi - dei "verbali o di altra idonea documentazione certificativa attestante l'avvenuto svolgimento delle riunioni, i nominativi dei partecipanti e l'orario di inizio e termine della seduta" (v. ancora pagg. 2, 3 e 4 della citazione).

In sostanza, parte attrice, dopo aver individuato le assenze per "Permesso Carica Elettiva" non coperte da sedute deliberative di Giunta, mediante il "confronto" di cui sopra, ha escluso che le attestazioni del sindaco F. possano davvero "certificare" le riunioni di Giunta in esse menzionate, sottolineando trattarsi di: "un modulo prestampato in cui si attesta, (specificamente) ai fini della produzione al datore di lavoro della giustificazione dell'assenza dal servizio, l'avvenuto svolgimento di una riunione della Giunta, con inverosimile identità, per tutte le sedute dell'orario di inizio e fine (8,00-16,00) per due anni, senza alcuna indicazione di un numero di protocollo, specificazione dell'oggetto, dei nominativi dei partecipanti, degli argomenti discussi, ecc." (v. pag. 13 della citazione).

In aula poi, addirittura, il PM è giunto a chiedere i termini per la proposizione di apposita querela di falso contro tali attestazioni, ai sensi dell'art. 10 del r.d. n. 1038/1933.

12b) Nel descritto contesto, è evidente che la portata reale della causa non investe l'astratta ipotizzabilità (del tutto pacifica) di sedute di Giunta prive di deliberazioni, come lascerebbero intendere le osservazioni dei convenuti, ma l'idoneità delle cennate attestazioni del sindaco F. a "certificare" il reale espletamento di simili sedute, ai fini - giova ribadirlo - della fruizione dei permessi di cui al comma 3 dell'art. 79 TUEL.

12c) Soccrono, in proposito, i principi generali del diritto amministrativo, che - come noto - raccordano l'esistenza stessa delle sedute degli organi collegiali ai relativi verbali, sia per quanto

attiene ai lavori svolti, che alla presenza dei partecipanti alla riunione ed alla sua durata, in sé considerata ed in relazione a ciascuno dei predetti partecipanti .

Di tanto mette conto, per ciò che attiene alle riunioni di Giunta, l'art. 97, comma 4, lettera a), TUEL, dal quale emerge con chiarezza che la presenza del segretario comunale, "con funzioni consultive, referenti e di assistenza", è necessaria per lo svolgimento delle riunioni stesse, anche ai fini della relativa "verbalizzazione", che -a sua volta- ne costituisce l'elemento consustanziale. Se, dunque, la riunione di Giunta non può dirsi venuta a giuridica esistenza in mancanza del contestuale, relativo verbale, non si vede quale altro atto successivo ad esso ne possa validamente attestare l'effettiva tenuta e durata, anche per ciò che attiene -quanto a quest'ultima- alla presenza di ciascun partecipante, con la dovuta certezza che la materia impone, *ex art. 79 TUEL*.

12d) Per tal via, le ipotesi astrattamente distinguibili delle riunioni giuntali inesistenti, rispetto a quelle non documentate e/o non documentabili, su cui ha particolarmente insistito il prof. F. (v. precedente paragrafo 9i), sul piano giuridico finiscono per equipararsi. E ciò, ovviamente, comporta che gli oneri per i permessi fruiti dal sig. O. e dal sig. F. in base al comma 3 dell'art. 97 TUEL, per le giunte non verbalizzate (quali individuate da parte attrice), costituiscano senz'altro danno per il Comune di Arrone che li ha sopportati, quale spesa non dovuta.

12e) Anche in questo caso, le rassegnate conclusioni comportano l'irrelevanza della questione di falso sollevata in aula dalla Procura, al pari della analoga questione relativa alle riunioni della Conferenza dei sindaci (v. precedente paragrafo 11d), posto che - anche qui - la controversia si risolve "indipendentemente dal documento del quale è dedotta la falsità", *ex art. 11 del r.d. n. 1038/1933*, ossia indipendentemente dalle contestate attestazioni del sindaco F..

12f) Il danno stesso va addebitato, nelle proporzioni stabilite in citazione (che il collegio, anche in questo caso, considera del tutto appropriate, in relazione ai soggetti che hanno beneficiato della spesa illegittima ed al grado di compartecipazione avuta nell'illecito), ai convenuti, nelle rispettive qualità, poiché tutti hanno contribuito, con la loro condotta gravemente colposa, alla causazione del danno.

I sigg. O. e F., infatti, hanno innescato, con colpa grave il meccanismo etiologico dell'illecito, stante la loro piena consapevolezza di partecipare a sedute che non sarebbero state verbalizzate, mentre i sigg. F. e T. ne hanno - rispettivamente - agevolato il progredire e concluso l'*iter*, mediante il rilascio (F.) delle più volte menzionate attestazioni e mediante l'omessa, corretta verifica (T.) dei "documenti ..... atti a comprovare il diritto acquisito dal creditore" (*ex art. 184, comma 1, TUEL*), rappresentato, nel caso, da un atto del tutto inidoneo, quali le attestazioni del sindaco F..

12g) Né vale invocare, per negare la colpa grave dei convenuti, la presenza "a scavalco" del segretario comunale nel comune di Arrone e/o la "prassi" di non verbalizzare le sedute non deliberative di Giunta (v. pagg. 3-4 della memoria di costituzione in giudizio degli avv. Galeazzi e Bececco, nonché, in senso analogo, pag 10-11 della memoria di costituzione in giudizio del Prof. F.).

Quanto alla prima, infatti, si rileva che la presenza del segretario comunale, scelto direttamente dal sindaco (*ex art. 99 TUEL*), viene modulata in base alle concrete esigenze del Comune, quale percepite e valutate proprio dai suoi amministratori, ai quali spetta il concreto esercizio del potere autorganizzatorio dell'ente, ed è impensabile che tra tali esigenze non vengano considerate anche quelle per la verbalizzazione delle sedute (di tutte le sedute) di Giunta, stante - lo si ripete - il chiaro tenore letterale dell'art. 97, comma 4, lettera a), TUEL .

Quanto alla prassi di non verbalizzare le sedute non deliberative di Giunta, invece, è evidente che si tratta di una prassi *contra legem*, almeno ai fini dell'art. 79 TUEL, frutto di un palese errore di diritto, non giustificabile per l'importanza del bene-valore che la prassi stessa ha sacrificato, agevolmente individuabile nella chiarezza e trasparenza dell'azione amministrativa (v. paragrafo seguente), e che i convenuti perciò avrebbero dovuto senz'altro disattendere.

In questa ottica, del resto, la giurisprudenza è fermissima nel negare la fruibilità di permessi retribuiti per riunioni di Giunta in mancanza del relativo verbale (v. sez. Valle d'Aosta sent. n. 11/2007 e, ancora prima, di questa stessa sezione sent. n. 379/1999). E ciò ben diversamente di quanto accade per i permessi retribuiti per la partecipazione alle sedute consiliari, *ex comma 1*

dell'art. 79 TUEL, per i quali è sufficiente la sola convocazione del Consiglio (v. Cons. giust. amm. Sicilia n. 454/1990 e Cass. civ. sez. lavoro n. 1356/1992).

12h) Le considerazioni che precedono, è bene puntualizzarlo, non escludono che i componenti la Giunta possano anche incontrarsi in riunioni informali, "politiche" o "volanti" che dir si voglia. Nella pratica, anzi, sono piuttosto frequenti le c.d. "giunte politiche", volte sostanzialmente a "concordare in maniera riservata la decisione da adottare" (v. sez. giur. Valle d'Aosta sent. n. 11/2004).

In realtà, la partecipazione a simili "giunte" non solo è legittima, ma giustifica anche la fruizione dei permessi retribuiti a *plafond* (oltre che di quelli non retribuiti), previsti dall'art. 97 TUEL, come del resto ammesso anche da parte attrice, che correttamente ha quantificato il danno, previa decurtazione del monte ore relativo ai predetti, ulteriori permessi retribuiti.

Ciò che va, invece, decisamente escluso è che simili riunioni "informali" possano essere equiparate, ai fini della fruizione dei permessi di cui all'art. 79, comma 3, TUEL, alle riunioni di Giunta formalizzate in apposito verbale, stante la differenza ontologica che intercorre tra le une e le altre, legata proprio al loro diverso rigore formale.

In questa ottica, deve dirsi che le c.d. "giunte politiche" si contrappongono alle c.d. "giunte tecniche" non tanto per il loro reale, diverso contenuto (come mostrano di ritenere i convenuti nei loro scritti difensivi), quanto piuttosto per la mancanza nelle prime delle garanzie della verbalizzazione, in linea con l'informalità che è tipica della funzione politica. Verbalizzazione che, invece, è connaturale al trasparente esercizio collegiale delle funzioni amministrative, in relazione anche ai possibili casi di astensione degli amministratori già nella fase della "discussione" dell'affare di Giunta (*ex art. 78, comma 2, TUEL*), per la salvaguardia dei fondamentali beni-valori della legalità e della imparzialità, oltre che del buon andamento amministrativo, *ex art. 97 cost.*

D'altro canto, come anticipato, la giurisprudenza ha escluso la fruibilità dei permessi in discorso anche per la partecipazione alle c.d. "giunte volanti"; per la partecipazione, cioè, a quelle riunioni di Giunta che, al pari delle "giunte politiche", sono "tenute informalmente, senza deliberare alcunché ed in assenza di un segretario verbalizzante" (v. pag. 8 e 22 della sent. n. 379/1999 di questa sezione, resa con riferimento alle norme dell'art. 4, comma 3, della l. n. 816/1985, e dell'art. 8 del d.l. n. 8/1993, convertito in l. n. 68/1993, ora refluite nel comma 3 dell'art. 79 TUEL).

13) Per quanto finora esposto e considerato, dunque, la domanda attrice va integralmente accolta, non individuandosi motivi per l'esercizio del potere riduttivo, stante la delicatezza e la particolare rilevanza istituzionale della materia trattata, in rapporto alla leggerezza con cui i convenuti si sono accostati ad essa.

I convenuti medesimi, pertanto, vanno condannati nei termini che seguono:

- a) il sig. O., al pagamento della somma di € 6.262,42, pari al 60% degli oneri sopportati dal Comune di Arrone per gli ingiustificati permessi retribuiti fruiti dal medesimo, corrispondenti ad € 10.437,36 (v. pag. 6 e 7 dell'invito a dedurre, nonché pagg. 5, 15 e 18 della citazione);
- b) il sig. F., al pagamento della somma di € 1.045,58, pari al 60% degli oneri sopportati dal Comune di Arrone per gli ingiustificati permessi retribuiti fruiti dal medesimo, corrispondenti ad € 1.742,64 (v. pagg. 6 e 7 dell'invito a dedurre, nonché pagg. 5, 15 e 18 della citazione);
- c) il sig. T., al pagamento della somma di € 3.654,00, pari al 30% del danno complessivo (10.437,36 + 1742,64) di € 12. 180,00 (v. pag. 6 e 8 dell'invito a dedurre, nonché pagg. 17 e 18 della citazione);
- d) il sig. F., al pagamento della somma di € 1.218,00, pari al 10% del danno complessivo (10.437,36 + 1742,64) di € 12. 180,00 (v. pag. 6 e 8 dell'invito a dedurre, nonché pagg. 17 e 18 della citazione).

14) Sulle somme di cui sopra andranno corrisposti gli interessi compensativi, ma non anche la rivalutazione monetaria, da calcolare al tasso corrente al tempo delle varie erogazioni di spesa e successive modificazioni, fino alla data della presente sentenza.

15) Le spese di giudizio seguono la soccombenza, nei seguenti termini:

a) nella misura intera, per gli atti propri di ciascuno dei convenuti condannati, nel senso che ognuno dei condannati paga le spese di giudizio dei relativi atti;

b) nella misura di  $\frac{1}{4}$  ciascuno per le spese di giudizio relative agli atti comuni a tutti i convenuti.

16) Sulle somma di condanna come sopra stabilite (per sorte, interessi compensativi e spese di giudizio), andranno corrisposti gli interessi legali, dalla data di pubblicazione della presente sentenza al soddisfo.

P. Q. M.

la Corte dei conti, sezione giurisdizionale dell'Umbria

#### CONDANNA

a) il sig. V. O., residente ad XX, n. 46/B, al pagamento a favore del medesimo Comune di Arrone della somma di € 6.262,42 (seimiladucentosessantadue,42 euro), oltre agli interessi compensativi stabiliti in motivazione;

b) il sig. S. F., residente ad XX, al pagamento a favore del medesimo Comune di Arrone della somma di € 1.045,58 (millequarantacinque,58 euro) oltre agli interessi compensativi stabiliti in motivazione;

c) il sig. D. T., residente a XX, al pagamento a favore del Comune di Arrone della somma di € 3.654,00 (tremilaseicentocinquantaquattro,00 euro), oltre agli interessi compensativi stabiliti in motivazione;

d) il sig. L. F., residente ad XX, al pagamento a favore del medesimo Comune di Arrone della somma di € 1.218,00 (milleduecentodiciotto,00 euro), oltre agli interessi compensativi stabiliti in motivazione.

Liquida altresì a favore dello Stato le spese di giudizio, da ripartire tra i convenuti secondo i criteri fissati in motivazione, nella misura, alla data di pubblicazione della sentenza medesima, di € 987,36 (novecentoottantasette/36).

Sulle somme di condanna come sopra stabilite andranno corrisposti gli interessi legali, con decorrenza dalla data di pubblicazione della sentenza al soddisfo.

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 18/12/2007.

Depositata in Segreteria il 24 gennaio 2008.

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Sezione di Bolzano

Sentenza n. 24 del 5 febbraio 2008

*(Il divieto di cumulo di interessi legali e rivalutazione monetaria)*

Marina Rossi Dordi: presidente;  
Hans Zelger: consigliere relatore;  
Margit Falk Ebner, Lorenza Pantozzi Lerjefors: consiglieri.

All.Bn. e altri c/ la regione autonoma Trentino Alto Adige (avv. Dist. St.) ed il Ministero dell'economia e finanze – Dipartimento ragioneria generale dello Stato (avv. Dist. St.).

Sentenza sul ricorso iscritto al n. 131 del registro ricorsi 2007 presentato da All.Bn., e altri, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Maurizio Agostinelli, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Bolzano, via A. Diaz 57, giusta delega a margine del ricorso, ricorrenti,

contro

la regione autonoma Trentino Alto Adige, in persona del presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento, in largo Porta Nuova n. 9, presso la quale è domiciliata, resistente, e

contro

il Ministero dell'economia e finanze – Dipartimento ragioneria generale dello Stato, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento, in largo Porta Nuova, resistente,

per

l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 520/2004 del tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano.

Visto il ricorso notificato il 2.5.2007 alla regione autonoma Trentino Alto Adige in persona del presidente *pro tempore* e depositato in segreteria il giorno 11.5.2007 con i relativi allegati;  
vista l'ordinanza di questo tribunale del 23.10.2007 con la quale è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero dell'economia e finanze;  
visto l'atto di integrazione del contraddittorio, notificato il 31.10.2007 al Ministero dell'economia e finanze – Dipartimento ragioneria generale dello Stato, in persona del ministro *pro tempore*, e depositato in segreteria il giorno 8.11.2007 con i relativi allegati;  
visto l'atto di costituzione in giudizio della regione autonoma Trentino Alto Adige dd. 28.7.2007 e del Ministero dell'economia e finanze del 14.1.2008;  
visti gli atti tutti della causa;  
designato relatore per la udienza in camera di consiglio del 22 gennaio 2008 il consigliere Hans Zelger ed ivi sentito l'avv. Maurizio Agostinelli per i ricorrenti;

## FATTO E DIRITTO

Con sentenza n. 520 del 2.12.2004 questo tribunale, a conclusione di procedimento iniziato nell'anno 1992, sanciva il diritto di 62 ex dipendenti della Cassa mutua provinciale di malattia di Bolzano a percepire, con decorrenza dalla data di cessazione dal servizio (1° gennaio 1981) e con computo della frazione di anno pari o superiore a sei mesi quale anno intero, l'indennità *una tantum* di cui al regolamento del fondo di previdenza e di quiescenza approvato con legge regionale 15 febbraio 1960 n. 6, e per l'effetto condannava le amministrazioni convenute a corrispondere ai ricorrenti le eventuali quote capitale residuo ed in ogni caso gli interessi legali e la rivalutazione monetaria. Con deliberazione del 29 settembre 2005 la Giunta regionale liquidava ai ricorrenti le somme che a giudizio della stessa aspettavano ai ricorrenti.

I ricorrenti lamentano ora la parziale inottemperanza al giudicato della citata sentenza n. 520/2004 in quanto le amministrazioni convenute si rifiuterebbero di corrispondere sia gli interessi legali e sia la rivalutazione monetaria, nonostante la avvenuta rituale notifica (il 21.03.2007) di pertinente atto di diffida e messa in mora ai sensi degli articoli 90 e 91 r.d. 17 agosto 1907, n. 642.

Con il presente ricorso per ottemperanza i ricorrenti chiedono ora che questo tribunale determini tutte le misure per l'adozione dei provvedimenti necessari per assicurare l'esecuzione dell'ottemperanza del giudicato in esame, ivi compreso anche la nomina di un commissario "*ad acta*". La causa è stata assunta in decisione alla camera di consiglio del 22 gennaio 2008.

Le amministrazioni si sono costituite in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso per ottemperanza, siccome infondato, ovvero, in via subordinata, la riduzione di quanto richiesto, alla misura ritenuta di giustizia, degli importi di spettanza di parte ricorrente.

In via preliminare le amministrazioni eccepiscono il difetto di giurisdizione di questo tribunale in considerazione del fatto che viene impugnata la delibera di liquidazione di importi spettanti ai ricorrenti a seguito della sentenza n. 520/2004. Tale atto sarebbe di natura contabile e quindi di competenza di altra giurisdizione.

Tale eccezione è infondata. L'art. 33 della legge n. 1034 del 6.12.1971, come modificato con l'art. 10 della legge n. 205 del 21 luglio 2000, infatti, dispone che "per l'esecuzione delle sentenze non sospese dal Consiglio di Stato, il tribunale amministrativo regionale esercita i poteri inerenti al giudizio di ottemperanza al giudicato di cui all'art. 27, primo comma, numero 4) del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054 e successive modificazioni".

Nel merito il ricorso è fondato.

Con la decisione in esecuzione, la Regione Trentino Alto Adige ed il Ministero dell'economia e finanze sono stati condannati a corrispondere, con decorrenza dalla data di cessazione dal servizio (1° gennaio 1981) l'indennità *una tantum* di cui al regolamento del fondo di previdenza e di quiescenza approvato con legge regionale 15 febbraio 1960 n. 6, con gli interessi legali e la rivalutazione monetaria. Con deliberazione del 29 settembre 2005 la Giunta regionale liquidava a ciascuno dei ricorrenti le somme ritenute congrue rifiutando, però, di corrispondere ai ricorrenti il cumulo di interessi legali e rivalutazione monetaria a partire dall'1.1.1981 e fino al 31.12.1994, nonché a far data dall'1.1.1995 i soli interessi legali e la rivalutazione solo nel caso in cui il tasso di inflazione abbia superato il saggio degli interessi legali (art. 16, comma 6, legge 30.12.1991).

Le amministrazioni resistenti deducono a loro volta che avrebbero corrisposto ai ricorrenti tutte le somme di cui avrebbero diritto e, a tale fine, invocano l'applicazione della disciplina dettata dal combinato disposto dell'art. 22, comma 36, secondo periodo, della legge 23 dicembre 1994, n. 724

e dell'art. 2, comma 4, del regolamento di attuazione adottato con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 1 settembre 1998, n. 352, nella parte in cui prevede, che “sui crediti il cui diritto alla percezione sia maturato prima del 1 gennaio 1995, sono dovuti soltanto gli interessi nella misura legale del 10%”.

L'eccezione delle amministrazioni resistenti non regge.

Tale disposizione normativa, contenuta in un regolamento esplicitamente considerato di attuazione dalla stessa norma primaria (cfr. sul punto, in senso conforme, il paragrafo secondo della premessa alla circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 23 dicembre 1998, n. 83, pubblicata nella G.U. 2 gennaio 1999, n. 1, serie generale), deve essere interpretato conformemente ad essa.

Orbene, il citato articolo 22, comma 36, secondo periodo, l. n. 724 del 1994, introduce, (con il richiamo al meccanismo di cui all'articolo 16, comma 6, della l. n. 416 del 1991), il divieto di cumulo di interessi legali e rivalutazione monetaria sui crediti per emolumenti retributivi tardivamente corrisposti in favore di dipendenti pubblici e privati, esclusivamente se “...non sia maturato il diritto alla percezione entro il 31 dicembre 1994...”. Nel caso di specie, come sopra evidenziato, tale diritto è maturato fin dal 1981.

Secondo quanto affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione (cfr. 26 giugno 1996, n. 5895) e dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (cfr. 15 giugno 1998, n. 3; 17 novembre 1997, n. 21), solo ai ratei di crediti previdenziali, assistenziali e retributivi, maturati successivamente all'entrata in vigore delle leggi n. 416 del 1991 e n. 724 del 1994 (e quindi, rispettivamente, dal 1° gennaio 1992 e dal 1° gennaio 1995), non si applicherà il regime del cumulo di interessi e rivalutazione di cui all'art. 429, comma 3, c.p.c..

Analogamente la Corte costituzionale, sentenza 24 ottobre 1996, n. 361, ha ribadito l'inammissibilità della questione di legittimità sollevata nei confronti dell'articolo 16, comma 6, l. n. 416 del 1991, per i crediti previdenziali maturati anteriormente alla sua entrata in vigore, nel presupposto implicito del carattere non retroattivo di tale disciplina legislativa (cfr. in senso conforme Corte cost. 19 ottobre 1992, n. 394).

Del resto, il menzionato regolamento, recependo in altra parte i delineati indirizzi ermeneutici giurisprudenziali, e conformandosi al dato testuale della fonte legislativa primaria, ha coerentemente:

- a) limitato il proprio ambito temporale di applicazione ai crediti sorti dal 1 gennaio 1995 (art. 1, comma 1, primo periodo);
- b) ribadito, in considerazione della natura sostanziale delle norme disciplinanti la materia dell'inadempimento delle obbligazioni pecuniarie, della responsabilità civile e del pagamento dei crediti retributivi a mente dell'articolo 429, comma 3, c.p.c., che gli interessi legali e la rivalutazione monetaria sono liquidati secondo la disciplina vigente all'epoca della maturazione del credito (criterio del *pro rata temporis*, enucleabile anche dall'articolo 161 disp. att. c.c.), nel presupposto che si tratti di obbligazioni pecuniarie percentuali, periodiche ed accessorie rispetto a quella principale (art. 2, comma 2);
- c) affermato, in armonia con i principi normativi e giurisprudenziali sopra esposti, che sui crediti sorti anteriormente al 16 dicembre 1990, sono dovuti gli interessi nella misura legale del 5% oltre alla rivalutazione monetaria (dopo tale data il saggio legale è stato innalzato al 10% a mente dell'art. 1, l. n. 353 del 1990 e successivamente ricondotto al 5%, ai sensi dell'art. 2, comma 185, della l. n. 662 del 1996 con decorrenza 1 gennaio 1997, e contestualmente reso variabile, secondo un meccanismo analogo a quello diviso dal codice civile francese - cfr. art. 1153, comma 1).

Deve ritenersi, pertanto, che la previsione di cui al più volte menzionato art. 2, comma 4, del regolamento n. 352 del 1998, eccentrica rispetto ai principi sopra elencati ed in contrasto immediato

con la fonte primaria, vada qualificata come norma di azione disciplinante esclusivamente la potestà della amministrazione di corrispondere automaticamente gli interessi legali e la rivalutazione monetaria.

Che tale possa essere l'ambito applicativo residuo della norma lo si evince dal sesto comma del medesimo articolo 2, dove si prevede che gli interessi legali e la rivalutazione monetaria siano corrisposti d'ufficio (al carattere ufficio della liquidazione dei crediti accessori, si riferisce espressamente il paragrafo terzo della su citata circolare n. 83 del 1998).

Rimane fermo che, ove il creditore non accetti tale meccanismo di calcolo degli accessori sul credito retributivo previdenziale o assistenziale, oggetto della normativa primaria e secondaria in esame, ben potrà richiedere in suo favore l'applicazione della norma di cui all'art. 429 c.p.c. vigente *ratione temporis*.

In aggiunta, è da sottolineare che la sentenza n. 520/2004 di questo tribunale non è stata oggetto di gravame ed è passata in giudicato, sicché, per l'intangibilità propria del giudicato, non può trovare applicazione, nella fase di esecuzione, un *petitum* diverso.

Anche sotto tale profilo, deve essere disattesa, perché priva di qualsiasi dignità giuridica, l'interpretazione suggerita dalla più volte menzionata circolare n. 83 del 1998 (cfr. lett. A), punto 3), e implicitamente recepita nella difesa delle intime amministrazioni, laddove afferma che nel caso di "...sentenze che riconoscano entrambi gli istituti (interessi legali e rivalutazione monetaria), non ancora eseguite, le amministrazioni sono tenute ad applicare il regolamento in questione anche in presenza di eventuale giudicato".

Rimane inteso che le somme in concreto erogate dall'amministrazione a titolo di interessi e rivalutazione, in applicazione del principio di cassa che informa la disciplina della tassazione del reddito da lavoro dipendente, andranno sottoposte all'imposta relativa, secondo quanto espressamente sancito dall'articolo 46, secondo comma, lett. b), d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, con le modalità della ritenuta diretta in acconto, ex art. 29 d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600.

Stante la ritualità della procedura seguita per introdurre il giudizio di ottemperanza, e sussistendo la prova dell'inadempimento da parte dell'amministrazione del giudicato nascente dalla decisione indicata in epigrafe, il ricorso in oggetto è fondato e va accolto secondo le modalità appresso indicate.

In primo luogo deve essere dichiarato l'obbligo delle amministrazioni di adottare tutti gli atti e comportamenti, necessari o utili per eseguire il giudicato de quo, e per pagare ai ricorrenti le somme consequenziali, con la decurtazione di quanto nelle more eventualmente corrisposto spontaneamente.

Pertanto le amministrazioni dovranno liquidare ai ricorrenti gli importi per interessi legali (fino all'effettivo soddisfo) e per rivalutazione monetaria seguendo il calcolo già dettagliatamente indicato nella sentenza di questo tribunale n. 520/2004.

A tanto l'amministrazione dovrà materialmente provvedere entro il termine di giorni 60 dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza o dalla sua notificazione, se anteriore, ad istanza di parte.

Scaduto infruttuosamente tale termine, senza che in tutto o in parte sia stata prestata ottemperanza, il collegio designa già ora quale commissario *ad acta*, il dott. Anton Niederstätter, a provvedere a tutto quanto necessario per l'esauritiva ottemperanza al giudicato in questione, anche in via di rimozione, integrazione o sostituzione dei relativi atti eventualmente emanati dalle predette amministrazioni *medio tempore*, nel termine di giorni 60 decorrenti dalla nomina e nel rispetto dei

limiti fissati nella decisione *de qua*. Il commissario potrà accedere agli atti dell'amministrazione ed avvalersi dei relativi apparati burocratici. Ad incarico espletato, gli enti dovranno corrispondere al commissario il relativo compenso che viene fissato in Euro 3.000,00, oltre le spese vive documentate (cfr. C.d.S., sez-VI, 31 gennaio 2003 n. 478, sez. IV 4.2.1999 n. 115).

P.Q.M.

Il tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso nel senso e con le statuizioni di cui in motivazione, ordinando alle amministrazioni resistenti la liquidazione delle somme spettanti.

All'uopo assegna alle amministrazioni il termine di giorni 60 dalla data di comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione della presente decisione.

Per il caso di ulteriore inadempienza nomina commissario *ad acta* il dott. Anton Niederstätter, via S.M. Conforto n. 27, Merano.

Determina fin d'ora il compenso dovuto al commissario in Euro 3.000,00, oltre le spese vive documentate a carico delle amministrazioni resistenti.

Condanna le amministrazioni resistenti, in solido, alla rifusione delle spese della presente vertenza a favore dei ricorrenti, liquidate in complessivi € 5.000,00 (cinquemila) più CAP e IVA come per legge.

Ordina che la presente sentenza venga eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bolzano, nella camera di consiglio del 22.1.2008.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Latina, sezione I

Sentenza n. 6 del 7 gennaio 2008

*(Requisito di ammissione, dell'iscrizione all'Albo dei soggetti abilitati alle attività di liquidazione ed accertamento dei tributi e delle entrate)*

Santino Scudeller: presidente f.f.;  
Davide Soricelli: consigliere, estensore;  
Giuseppe Rotondo, primo referendario.

SIS Segnaletica industriale stradale s.r.l. (avv.ti Giovagnoni e De Simone) c. Comune di Fiuggi (avv. Ceccarelli) e SAP s.p.a. (avv.ti Lubrano), per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione:

- a) quanto al ricorso originario, del bando di gara per l'affidamento dei "servizi di parcheggi pubblici a pagamento senza custodia e di pulizia dei bagni pubblici nel territorio del comune di Fiuggi", del capitolato e del disciplinare di gara, nella parte in cui prescrivono quale requisito di ammissione alla procedura la iscrizione all'Albo dei soggetti abilitati alle attività di liquidazione ed accertamento dei tributi e delle entrate delle province e dei comuni istituito presso il ministero dell'economia e delle finanze;
  - b) quanto ai motivi aggiunti depositati il 26 luglio 2007, del verbale datato 4 luglio 2007 con cui la commissione di gara ha escluso la ricorrente dalla partecipazione alla procedura;
  - c) quanto ai motivi aggiunti depositati il 8 ottobre 2007, della determina n. 61 del 16 luglio 2007, recante affidamento provvisorio alla controinteressata del servizio;
  - d) di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso e /o consequenziale;
- e per la condanna del comune al risarcimento dei danni.

*Omissis.*

FATTO

1. Con l'originario ricorso la società Segnaletica industriale stradale (d'ora in poi SIS) ha impugnato il bando della gara, coi relativi allegati, indetta dal comune di Fiuggi per l'affidamento dei "servizi di parcheggi pubblici a pagamento senza custodia e di pulizia dei bagni pubblici nel territorio del comune di Fiuggi".

La ricorrente denuncia l'illegittimità della previsione, quale requisito di ammissione alla procedura, della iscrizione all'Albo previsto dall'articolo 53 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, cioè all'Albo dei soggetti abilitati alle attività di liquidazione ed accertamento dei tributi e delle entrate delle province e dei comuni istituito presso il ministero dell'economia e delle finanze.

In estrema sintesi la tesi della ricorrente è che la previsione di questo requisito, di cui essa è priva, non trova alcuna giustificazione nell'oggetto del servizio da affidare e si traduce pertanto in una incongrua limitazione della concorrenza (a danno oltretutto dello stesso interesse pubblico alla maggior partecipazione possibile alle gare) nei confronti di imprese che svolgono attività di gestione di parcheggi e aree di sosta e che non sono iscritte all'albo citato.

2. Benché la ricorrente fosse priva del requisito prescritto essa faceva comunque domanda di ammissione alla procedura.

La commissione di gara in data 4 luglio 2007 adottava quindi una determinazione di non ammissione che era impugnata con motivi aggiunti depositati in segreteria in data 26 luglio 2007.

Seguivano ulteriori motivi aggiunti depositati il 8 ottobre 2007 con cui la SIS ha impugnato la determinazione n. 61 del 16 luglio 2007 con cui il comune di Fiuggi ha affidato provvisoriamente (nelle more della stipula del contratto) alla società SAP - aggiudicataria all'esito della procedura - la gestione dei servizi oggetto di gara.

3. Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso e ai motivi aggiunti il comune di Fiuggi e la SAP s.p.a..

## DIRITTO

1. Il ricorso è fondato.

2. Il Collegio condivide infatti la tesi della ricorrente secondo cui la previsione del requisito della iscrizione all'Albo dei soggetti abilitati alle attività di liquidazione ed accertamento dei tributi e delle entrate delle province e dei comuni da parte del bando è ingiustificata e si traduce pertanto in una indebita limitazione dei potenziali concorrenti, con conseguente illegittimità per eccesso di potere.

Ed infatti il servizio oggetto di affidamento non comporta la liquidazione né l'accertamento di entrate comunali; come efficacemente evidenziato dalla ricorrente, l'unica entrata comunale implicata dall'affidamento consiste nella somma che l'impresa aggiudicataria sarà tenuta a pagare al comune quale corrispettivo dell'affidamento; al contrario i proventi ritratti dalla gestione dei parcheggi (in pratica quanto gli automobilisti pagheranno in corrispondenza dell'uso degli spazi di parcheggio) costituiscono un ricavo dell'aggiudicataria che di tali proventi si appropria (e che in ragione di ciò sono soggetti a I.V.A., anche se quest'ultimo elemento non sarebbe comunque decisivo ai fini della loro qualificazione).

Condivisibile è dunque l'assunto della società ricorrente secondo cui il servizio oggetto di gara non si riferisce all'accertamento, liquidazione o riscossione di entrate comunali né di tipo tributario né di altro tipo. In sostanza è un'attività che esula da quella svolta dai soggetti iscritti all'Albo in questione che - per la sua particolare delicatezza e connessione con una delle fondamentali potestà pubbliche (l'imposizione di prestazioni patrimoniali) - è assoggettata a penetrante controllo da parte dell'amministrazione statale oltre che alla previsione per i soggetti che la svolgono di requisiti di capacità finanziaria, tecnica e di professionalità e onorabilità che appaiono del tutto sproporzionati all'importo della gara in questione e alla natura del servizio (solo per fare un esempio il capitale sociale minimo richiesto alle società iscrivibili all'albo è pari a 775.000 euro, cioè a oltre 75 volte l'importo annuale posto a base di gara).

3. Né risultano persuasive le argomentazioni con cui il comune di Fiuggi e l'aggiudicataria hanno giustificato la previsione del requisito in contestazione da parte del regolamento di gara.

Si tratta infatti di argomentazioni che muovono dall'assunto - di cui tuttavia non è data alcuna persuasiva dimostrazione - che l'attività oggetto di servizio implichi "maneggio della pecunia pubblica", laddove "l'esazione della sosta" e "i proventi ritratti dal pagamento delle tariffe di sosta da parte degli utenti" non si riferiscono a entrate pubbliche ma a entrate dell'affidatario che confluiscono nel suo conto economico e a cui si contrappongono gli oneri che il medesimo affidatario sostiene (che consistono nel canone da versare al comune a dai costi di organizzazione e gestione del servizio di parcheggio e del servizio di pulizia dei bagni pubblici). In altri termini le argomentazioni difensive danno per dimostrato ciò che invece dovrebbero dimostrare e cioè che l'attività svolta dal gestore del servizio in contestazione implichi maneggio di denaro pubblico.

Né le conclusioni raggiunte sono smentite dal rilievo - su cui comprensibilmente hanno insistito i resistenti - che l'affidatario collabora all'attività di repressione delle violazioni degli obblighi di sosta, attraverso il servizio - da esso organizzato - degli ausiliari del traffico; gli ausiliari del traffico, infatti, a norma di capitolato, si limitano ad accertare la violazione, emettendo i relativi avvisi, copia dei quali è rimessa al comando di polizia municipale che provvede ad ogni altro

adempimento successivo; anche sotto questo aspetto dunque non v'è attività di accertamento o di liquidazione di entrate pubbliche dato che queste ultime non sono poste in essere dall'affidatario ma dall'organizzazione comunale, come conferma la espressa previsione del capitolato che riserva al comune gli importi riscossi a titolo di sanzione, espressamente negando all'affidatario qualsiasi diritto su tali somme.

Né la previsione del requisito in contestazione potrebbe essere legittimata dal rilievo che - poiché gli ausiliari del traffico sono incaricati dall'accertamento delle violazioni - essi (e quindi l'affidatario del servizio da cui dipendono) eserciterebbero potestà pubbliche con conseguente giustificazione dell'iscrizione all'Albo e dei particolari requisiti finanziari, tecnici, etc. ... che tale iscrizione presuppone; in questo modo sarebbe violata una elementare esigenza di proporzionalità dato che - anche ad ammettere che gli ausiliari del traffico esercitino potestà pubbliche (o meglio collaborino a tale esercizio) - ciò comunque avviene - oltre che da parte di soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente (possesso verificato dallo stesso comune) - nel contesto organizzativo non dell'affidatario ma del comando di polizia municipale che comunque vigila sull'attività degli ausiliari (si veda il decreto depositato il 4 ottobre 2007 dalla SAP con cui il sindaco di Fiuggi ha conferito le funzioni di ausiliari del traffico ai soggetti indicati dalla stessa SAP). In altri termini l'esercizio da parte degli ausiliari del traffico dipendenti dall'aggiudicatario di potestà pubbliche è "circondato" da "cautele normative" diverse dall'iscrizione all'albo dei soggetti abilitati alla riscossione delle entrate pubbliche dell'impresa da cui dipendono e consistenti nella "investitura" delle funzioni da parte dell'amministrazione, previa verifica dell'assenza di precedenti penali e previo adeguato periodo di formazione (si veda su quest'ultimo aspetto la circolare del ministero dell'interno n. 300/A/26467/110/26 del 25 settembre 1997), e nella riserva in favore "degli uffici o dei comandi a ciò preposti" della "procedura sanzionatoria amministrativa e dell'organizzazione del relativo servizio" (articolo 17, comma 132 della legge 15 maggio 1997, n. 127 e articolo 68 della legge 23 dicembre 1999, n. 488).

4. Il ricorso deve dunque essere accolto con annullamento *in parte qua* del bando di gara; tale annullamento comporta la automatica caducazione di tutti gli atti della procedura e dell'aggiudicazione alla controinteressata, oltre alla inefficacia del contratto stipulato tra quest'ultima e il comune, che sarà quindi obbligato a rinnovare la gara. In questa prospettiva le successive impugnazioni proposte con motivi aggiunti non erano necessarie stante l'effetto cd. caducante che consegue all'annullamento del bando di gara; ne consegue inoltre che deve essere respinta la domanda di risarcimento dei danni, poiché la rinnovazione della gara ha portata pienamente satisfattiva dell'interesse della ricorrente.

Sussistono giusti motivi per compensare interamente tra le parti le spese della presente fase processuale.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciandosi sul ricorso in epigrafe, lo accoglie, come da motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Latina, nella camera di consiglio del giorno 7 dicembre 2007.

Depositata in Segreteria il 7 gennaio 2008.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Roma, sezione I *quater*

Sentenza n. 73 dell'8 gennaio 2008

*(Trasferimento per assistenza a familiare handicappato)*

Pio Guerrieri: presidente;  
Giancarlo Luttazi: consigliere;  
Antonella Mangia: primo ref.- relatore-estensore

Brunetti (avv. Silvestri) c. Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, direzione generale del personale e della formazione (Avv.ra Stato).

FATTO

Attraverso il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato in data 18 gennaio 2007 e depositato il 26 gennaio successivo, la ricorrente contesta la legittimità del provvedimento in data 17 novembre 2006, GDAP – 0366066-2006, con il quale l'amministrazione intimata - opponendo la carenza dei presupposti della continuità e dell'esclusività nell'assistenza - ha respinto la domanda di trasferimento dalla medesima presentata al fine di poter prestare assistenza "ad un proprio affine portatore di *handicap* ai sensi della legge 104/92 e successive modificazioni", chiedendone l'annullamento.

In particolare, prospetta i seguenti motivi di gravame:

1. Violazione e falsa applicazione della legge 104/92. Come documentato dal certificato del medico di famiglia, la ricorrente si è presa cura sin dal 2003 con continuità del familiare bisognevole, la sig.ra Frn., risultando presente alle frequenti visite domiciliari effettuate per curare l'anzianissima donna (di anni cento). Ciò trova conferma anche in un'attestazione del sindaco. L'assistenza continuativa è durata fino alla "data di inizio del corso di formazione da funzionario di polizia" (26 settembre 2005), tenutosi in Sicilia. Nel periodo successivo l'assistenza è stata prestata durante i mesi di tirocinio svolti a Sulmona ed a Teramo e comunque durante i fine settimana (dal 4 gennaio 2006 al 10 marzo 2006; dal 24 aprile 2006 al 30 giugno 2006; dal 21 agosto 2006 al 29 settembre 2006). Nei mesi di novembre e dicembre 2006 la ricorrente ha sempre vissuto a Sulmona, usufruendo dei congedi parentali. La ricorrente è stata assegnata alla C.C. di Alba (CN), ma vi si è recata per un solo giorno perché "è in affiancamento a Chieti". In definitiva, la continuità dell'assistenza non è mai venuta meno. In relazione all'asserita assenza del requisito dell'indisponibilità a prestare assistenza di altri soggetti, sono state prodotte dichiarazioni con i quali i parenti entro il terzo grado hanno manifestato l'indisponibilità oggettiva, supportata anche da documentazione medica.
2. Violazione di legge ed eccesso di potere per carenza di istruttoria. L'amministrazione ha adottato il provvedimento di diniego del trasferimento senza darne il dovuto preavviso, ai sensi dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/90. Tale omissione ha fatto sì che l'amministrazione ponesse in essere un'istruttoria carente e superficiale.
3. Eccesso di potere per motivazione insufficiente e perplessa.
4. Eccesso di potere per disparità di trattamento. I benefici della legge n. 104/92 sono stati riconosciuti ai dottori Blg.Dnl., Dps.M. e Fcn.Vn.. Si formula, dunque, istanza istruttoria per conoscere le motivazioni con cui analoghe istanze *ex art.* 33 della legge 104/92 sono state accolte a favore di altri partecipanti al concorso.

Con decreto presidenziale n. 681 del 12 febbraio 2007 è stata respinta l'istanza di misure cautelari provvisorie e fissata direttamente l'udienza di merito.

Con atto depositato in data 16 febbraio 2007 si è costituita l'amministrazione intimata.

Con motivi aggiunti, depositati in data 2 aprile 2007, la ricorrente impugna il provvedimento PU-GDAP-2000-19/02/2007-0056063-2007 con il quale l'amministrazione ha rigettato l'istanza di riesame dalla medesima presentata in data 11 gennaio 2007, confermando le determinazioni assunte.

A tale fine deduce i seguenti motivi di gravame:

1. Violazione di legge per omessa motivazione ex art. 3 legge 241/90.
2. Eccesso di potere per insufficiente motivazione.
3. Violazione dell'art. 10 *bis* legge 241/90.
4. Violazione e falsa applicazione della legge 104/92.
5. Violazione di legge ed eccesso di potere per carenza di istruttoria. La mancata comunicazione ai sensi dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/90 ha fatto sì che l'amministrazione ponesse in essere un'istruttoria carente e superficiale.
6. Eccesso di potere per motivazione insufficiente e perplessa.
7. Eccesso di potere per disparità di trattamento.

In data 9 maggio 2007 la ricorrente ha depositato un'"istanza istruttoria per esibizione documenti", attinente ai provvedimenti con i quali sono state accolte analoghe istanze.

In data 19 aprile 2007 e 25 maggio 2007 il ministero della Giustizia ha depositato documenti, tra i quali figura una nota in data 12 aprile 2007 nell'ambito della quale le censure della ricorrente risultano, in sintesi, così confutate:

- l'istanza della ricorrente non è stata ritenuta conforme ai requisiti prescritti dalla normativa di riferimento, poiché carente "dei prescritti requisiti della continuità e della esclusività dell'assistenza al disabile";
- pur considerando che il rapporto di assistenza è iniziato precedentemente al mese di settembre 2005 (data di inizio del corso di formazione), la permanenza della ricorrente presso la Scuola di formazione siciliana "ha comportato che il requisito dell'effettiva e regolare presenza del dipendente presso l'abitazione del familiare disabile..... sia evidentemente venuto meno";
- dalla documentazione prodotta dalla ricorrente non può assolutamente evincersi comprovato neppure l'ulteriore requisito dell'esclusività dell'assistenza, "attesi i numerosi componenti del nucleo familiare presenti nello stato di famiglia, e l'assoluta mancata dimostrazione, da parte del dipendente, dell'impossibilità di alcuni di questi familiari di accudire il familiare invalido..... In particolare si ritiene che per quanto concerne la situazione del sig. Rnl.Drz., residente a Sulmona, la certificazione medica prodotta non evidenzia alcuna indubbia preclusione all'assistenza al disabile da parte del medesimo mentre i sig.ri Mcl.Drz. e L.Drz., anch'essi residenti a Sulmona, hanno prodotto semplici dichiarazioni di impossibilità di prestare detta assistenza in base a non meglio specificati e, tanto meno, documentati impegni di carattere familiare e lavorativi".

All'udienza pubblica del 18 ottobre 2007 il ricorso è stato introitato per la decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso introduttivo del presente giudizio ed i motivi aggiunti nel prosieguo proposti sono infondati e, pertanto, vanno respinti.

1.1. Come emerge dalla narrativa che precede, con l'atto introduttivo del presente giudizio la ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento adottato in data 17 novembre 2006, con il

quale il Ministero della giustizia – DAP – Direzione generale del personale e della formazione non ha accolto, per carenza dei requisiti della continuità e dell'esclusività nell'assistenza, la domanda di trasferimento dalla medesima inoltrata ai sensi dell'art. 33, comma 5, della legge n. 104/92.

Tale impugnativa - incentrata sulla violazione di legge e sull'eccesso di potere - è infondata.

2.1. Tenuto conto delle peculiarità che caratterizzano l'ipotesi in esame, rileva il collegio che, in verità, emergono circostanze che potrebbero indurre a ritenere sussistente il requisito della continuità dell'assistenza, atteso che la domanda della ricorrente appare proposta al fine di ottenere una determinata sede in fase di prima assegnazione e l'allontanamento del dipendente dal disabile potrebbe essere, dunque, ricondotto all'assunzione.

Come affermato anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 1623 del 2000, il diritto all'avvicinamento di sede può essere, infatti, esercitato anche nei casi in cui "l'assunzione in posto di lavoro comporti o abbia comportato l'allontanamento del lavoratore dalla sede ove prestava la propria assistenza con continuità".

Sulla base della disamina della situazione rappresentata nel ricorso e della documentazione prodotta agli atti, si riscontrano, però, elementi e circostanze ostativi al positivo accertamento dell'ulteriore requisito dell'esclusività nell'assistenza, previsto dalla normativa vigente in materia quale ulteriore presupposto necessario per il riconoscimento del beneficio di cui trattasi.

Al fine di comprovare la sussistenza di tale requisito, risultano, infatti, prodotte dichiarazioni di altri familiari inidonee a supportare un concreto ed effettivo stato di indisponibilità.

La dimostrazione che i parenti ed affini dell'handicappato, pur se residenti nelle sue vicinanze, non sono in grado di occuparsi dell'assistenza al disabile non può, infatti, trovare attuazione per mezzo di semplici dichiarazioni di carattere formale, attestanti impegni di vita di carattere ordinario e comune, bensì necessita della produzione di dati ed elementi di carattere oggettivo, concernenti eventualmente anche stati psico-fisici connotati da una certa gravità, idonei a giustificare l'indisponibilità sulla base di criteri di ragionevolezza tali da concretizzare un'effettiva esimente da vincoli di assistenza familiare, nel contemperamento delle posizioni dei soggetti interessati.

In altri termini, l'analisi della situazione familiare della ricorrente (moglie del nipote della sig.ra Frn., portatrice dell'*handicap*) non rivela condizioni tali da escludere che la disabile possa essere adeguatamente assistita – anche a turno nella giornata – dai sigg. Rnl.Drz., L.Drz. e Mcl.Drz., i quali si pongono – rispetto alla già citata sig.ra Frn. – rispettivamente nella posizione di genero e nipoti e sono residenti nella medesima provincia.

Del resto, questi parenti, vivendo nelle vicinanze della disabile, non possono sottrarsi ai doveri di mutua assistenza – che incombono sui soggetti legati da vincoli di parentela e/o affinità – con mere dichiarazioni di indisponibilità a provvedere che, in relazione alla portata delle motivazioni addotte (essenzialmente legate a *status* di carattere ordinario, privi di elementi di eccezionalità), appaiono finalizzate ad individuare nella ricorrente l'unico soggetto disposto – pur in presenza di un genero e di due nipoti – a prestare assistenza all'inferma, come se impegni del tipo di quelli che impedirebbero ai parenti di assistere – a turno – il congiunto non incombessero anche sulla ricorrente e questa fosse, invece, libera una volta assegnata alla sede richiesta, di organizzare i propri impegni e turni di lavoro a proprio piacimento.

Non può essere, poi, dimenticato che, proprio a causa del venir meno del requisito della convivenza ad opera dell'art. 20 della legge n. 53 del 2000, l'amministrazione è tenuta a valutare più rigorosamente l'indisponibilità di altri familiari, come anche l'esistenza del requisito dell'assistenza continuativa (cfr. C.d.S., sez. IV, 7 febbraio 2001, n. 898).

In linea con tale orientamento, l'inadeguatezza delle dichiarazioni fornite dalla ricorrente è palese, atteso che la situazione familiare della disabile, complessivamente considerata, dimostra inequivocabilmente la presenza di altri familiari in grado di accudirla.

In definitiva, la motivazione del provvedimento, afferente la valutazione negativa della sussistenza del requisito soggettivo dell'esclusività, idonea - benché espressa in termini non puntualmente dettagliati – a dare conto della sussistenza di un fattore preclusivo al trasferimento, non viene confutata dalla documentazione in atti.

Tanto rileva per escludere la fondatezza della denunciata violazione dell'art. 33, comma 5, della legge n. 241/90.

Ricorda, infatti, il collegio che, sulla base di un orientamento consolidato, allorché un atto è fondato su una pluralità di motivi, l'eventuale illegittimità di uno o di alcuno di essi non è sufficiente a determinare l'annullamento quando gli altri siano sufficienti a giustificare la decisione amministrativa adottata (*ex multis*, C.d.S., sez. IV, n. 551 del 1998; TAR Lazio, Roma, n. 7134 del 2005).

Nel caso di specie, il provvedimento ostativo alla concessione del beneficio del trasferimento *ex art.* 33, comma 5, della legge n. 104/92 è basato su due ragioni (insussistenza del requisito della continuità dell'assistenza e carenza del requisito dell'esclusività).

Ne consegue che, ancorché possa ritenersi dimostrato il requisito della continuità e, dunque, ricorra l'illegittimità di una delle ragioni sulle quali il provvedimento si fonda, non può, comunque, procedersi all'annullamento del diniego di trasferimento in quanto l'altra ragione (*rectius*: la carenza del requisito dell'esclusività), scevra dai vizi dedotti, è autonomamente idonea a supportare la decisione negativa assunta dall'amministrazione.

2.2. Anche la censura attinente alla violazione dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/90, introdotto dall'art. 6 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, è infondata.

Come noto, la norma in argomento – applicabile alla presente fattispecie in quanto il procedimento che ha condotto all'adozione del diniego impugnato è indiscutibilmente ad istanza di parte – impone all'amministrazione, che intende rigettare l'istanza del privato, di comunicare tempestivamente all'interessato le ragioni ostative all'accoglimento della domanda, in modo da consentire al richiedente un'ulteriore interlocuzione (attraverso la presentazione di osservazioni e documenti, di cui l'autorità procedente deve tenere conto nella motivazione del provvedimento finale).

Ciò premesso, ritiene il collegio che l'art. 10 *bis* di cui trattasi debba essere equiparato – da un punto di vista funzionale – all'art. 7 della medesima legge e, quindi, sia soggetto al medesimo regime giuridico in sede giurisdizionale, attesa la necessità di registrare entrambe le disposizioni in termini di norme procedurali.

Si intende così affermare che l'inosservanza dell'art. 10 *bis* non si presta a determinare – sempre e comunque – l'annullamento del provvedimento impugnato.

Nelle ipotesi in cui l'inosservanza è riscontrabile, sovviene, infatti, il successivo art. 21 *octies*, comma 2, e, dunque, va ravvisato l'obbligo per il giudice amministrativo di valutare la sussistenza o meno della possibilità per l'amministrazione di adottare un provvedimento diverso da quello in concreto adottato.

Nel caso di specie, si è in presenza di un diniego che presenta natura vincolata – in quanto basato sul mero negativo accertamento dei requisiti soggettivi prescritti dall'art. 33, comma 5, della legge n. 104/92 – rispetto al quale è registrabile la violazione di norme procedurali.

Ciò premesso, come desumibile anche da quanto in precedenza rilevato, non emergono elementi che consentano di affermare che il contenuto dispositivo del provvedimento impugnato avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

In ragione di tale constatazione, la prescrizione di cui all'art. 21 *octies* determina che la denunciata violazione dell'art. 10 *bis* perda il proprio effetto invalidante e, quindi, comporta l'impossibilità per il giudice di procedere all'annullamento del provvedimento.

2.3. Appare evidente che – ai fini della concessione del beneficio di cui all'art. 33, comma 5, della legge n. 104/92 – rileva esclusivamente la situazione personale del richiedente, nel senso che è esclusivamente in base alla valutazione di tale situazione che l'amministrazione deve vagliare la sussistenza dei requisiti soggettivi prescritti.

Ne consegue che, ai fini del decidere in ordine alla conformità al dettato legislativo della determinazione adottata dall'amministrazione nonché all'effettiva sussistenza di un'eventuale deviazione funzionale per carenza di motivazione ed istruttoria, il giudice deve tenere conto esclusivamente delle peculiarità che connotano la situazione concreta prospettata.

In ragione di tale premessa, va preso atto dell'irrelevanza delle determinazioni assunte dall'amministrazione in esito a domande di trasferimento di altri dipendenti.

D'altro canto, non può essere sottaciuto che la sussistenza di situazione familiari del tutto simili appare alquanto improbabile, attesa la pluralità di elementi e fattori che intervengono nella definizione dei rapporti e nella ricostruzione delle singole vicende personali di ciascun dipendente.

3. Come esposto nella narrativa che precede, la ricorrente ha presentato istanza di riesame al Ministero della giustizia, producendo ulteriore documentazione a sostegno della sussistenza dei requisiti soggettivi in contestazione.

Tale istanza è stata respinta con provvedimento del 19 febbraio 2007, nell'ambito del quale ricorre la seguente dicitura: "non emergendo ulteriori elementi di valutazione non possono che confermarsi le determinazioni assunte".

Avverso tale provvedimento la ricorrente è insorta per mezzo della proposizione di motivi aggiunti, i quali – al pari del già esaminato ricorso introduttivo – sono, comunque, infondati.

Premettendo che l'amministrazione - in esito ad una nuova valutazione della situazione della richiedente - ha sostanzialmente di nuovo opposto la carenza dei requisiti soggettivi della continuità e dell'esclusività nell'assistenza e che, quindi, il provvedimento adottato in seguito al riesame è dotato di motivazione, il collegio non ravvisa, infatti, elementi per discostarsi dall'orientamento già assunto in sede di disamina del ricorso principale.

In altri termini, prende atto della nuova documentazione prodotta dalla ricorrente ma ritiene che la stessa non valga ad annientare il contestato difetto del requisito dell'esclusività.

In particolare, va segnalato che sono stati prodotti certificati medici riguardanti i sig.ri Rnl.Drz. e L.Drz. ma detti certificati non appaiono idonei a dare prova dell'indisponibilità oggettiva e/o soggettiva di altri parenti o affini in grado di sopperire alle esigenze del portatore di *handicap*.

Al riguardo è sufficiente ricordare che – come ripetutamente affermato in precedenti di questa sezione – "in base alla disciplina legislativa, nonché alle norme interne emanate per la relativa attuazione" il concetto di assistenza di rilevanza in questa sede non presuppone necessariamente un impegno fisico nel soddisfacimento delle esigenze quotidiane del familiare bisognoso, bensì si identifica con la "costante organizzazione e supervisione delle cure necessarie, delle buone condizioni di vita e delle relazioni affettive, anche senza assumere in proprio l'intera effettuazione materiale dell'assistenza stessa" (cfr., tra le tante, sent. n. 4713/2005, già citata).

Ciò detto, appare evidente che problemi di salute del genere di quelli rappresentati non possono assumere carattere ostativo alla prestazione dell'assistenza al disabile, per come individuata, e, comunque, permane il rilievo che null'altro è stato prodotto al fine di comprovare l'indisponibilità della sig.ra Mcl.Drz..

In definitiva, l'ulteriore documentazione prodotta in sede di riesame non vale a comprovare l'impossibilità dei familiari residenti nei pressi della disabile di prestare assistenza, sicché le valutazioni espresse dall'amministrazione in ordine alla carenza dell'esclusività mantengono valenza giuridica, in osservanza della normativa che regola la materia.

Per quanto attiene alla violazione dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/90 ed alla disparità di trattamento, censure queste nuovamente proposte, il collegio si limita a ribadire l'infondatezza, richiamando quanto già in precedenza osservato.

4. Per le ragioni illustrate, il ricorso introduttivo del presente giudizio ed i successivi motivi aggiunti devono essere respinti.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate a favore del Ministero della giustizia in Euro 500,00.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio – Sezione I *quater*, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso n. 745/2007.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate in Euro 500,00 a favore del Ministero della giustizia.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 18 ottobre 2007.

Depositata in Segreteria in data 8 gennaio 2008.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Cagliari, sezione II

Sentenza n. 7 del 14 gennaio 2008  
(*L'ufficio legale di un ente pubblico*)

Lucia Tosti: presidente;  
Rosa Panunzio: consigliere;  
Francesco Scano: consigliere, estensore.

Ann. (avv. Margelli) c. Comune di Iglesias (n.c.), per l'annullamento:

1) della deliberazione della Giunta municipale del comune di Iglesias n. 132 del 18.7.2006, con la quale è stato approvato il regolamento comunale degli uffici e dei servizi, ed in particolare dell'art. 14 del regolamento nella parte in cui ha disposto l'organizzazione del servizio legale alle dipendente del settore Staff;

2) del silenzio rigetto, implicitamente formatosi a seguito dell'istanza del ricorrente in data 14.9.2005, reiterata il 14.12.2005, con la quale veniva richiesta l'istituzione del servizio legale in forma autonoma di settore;

visto il ricorso con i relativi allegati;

visti gli atti tutti della causa;

nominato relatore per la pubblica udienza del 14 novembre 2007 il consigliere Francesco Scano;

uditi gli avvocati come da separato verbale;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Il ricorrente, avv. Rrt. Ann., riferisce di essere dipendente, a seguito di procedura concorsuale ed in forza di contratto di lavoro del 23.12.2004, del Comune di Iglesias in qualità di responsabile dell'ufficio legale del Comune, nel quale è l'unico avvocato presente.

Riferisce ancora che, essendo venuto a conoscenza della volontà dell'amministrazione di provvedere alla riapprovazione del regolamento degli uffici e dei servizi, ripetutamente oralmente e per iscritto chiedeva che il servizio legale venisse organizzato secondo legge in forma di settore, retto da una figura di avvocato dirigente, e comunque posto in posizione di autonomia ed estraneità rispetto a tutti gli altri settori dell'ente.

Con l'impugnata delibera la Giunta comunale ha approvato il nuovo regolamento dei servizi e degli uffici, confermando il precedente inquadramento del servizio legale alle dipendenze del segretario generale in un settore amministrativo denominato "Staff".

A sostegno del ricorso l'avv. Ann. fa valere le seguenti censure:

1) violazione dell'art. 3 r.d.l. 1578/1933; violazione dell'art. 69 comma 11 del d.lgs 165/2001 e dell'art. 2, comma 3 del d.lgs 2 febbraio 2006 n. 30;

2) eccesso di potere per illogicità;

3) violazione dell'art. 107 TUEL d.lgs 267/2000; violazione dell'art. 13 del regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi ed eccesso di potere per contraddittorietà.

Alla pubblica udienza del 14 novembre 2007 la causa, non costituito il Comune di Iglesias, è stata trattenuta in decisione dal collegio.

## DIRITTO

Con il ricorso in esame l'avv. Rrt. Ann. impugna la delibera, descritta in epigrafe, con la quale la Giunta comunale di Iglesias ha approvato il regolamento di organizzazione dei servizi e degli uffici dell'ente. In particolare impugna l'art. 14 nella parte in cui dispone che il servizio legale sia un'articolazione del settore Staff e quindi sia posto alle dirette dipendenze del segretario generale, dirigente di quest'ultimo.

Impugna inoltre il silenzio rigetto che si sarebbe formato sull'istanza "in data 14.9.05, reiterata il 14.12.2005, con la quale veniva richiesta l'istituzione del servizio legale in forma autonoma di Settore".

La domanda di annullamento del silenzio è inammissibile.

Al momento della proposizione del ricorso il silenzio era infatti venuto meno, avendo l'amministrazione, con l'impugnata delibera di approvazione del nuovo regolamento degli uffici, adottato un esplicito provvedimento contrario alla richiesta avanzata dal ricorrente, sul quale si incentra la materia del contendere.

Con riferimento all'impugnata delibera il ricorso deve essere accolto, stante la fondatezza del primo motivo, con il quale si deduce la violazione dell'art. 3 del r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578.

L'art. 3 dopo aver disposto, al secondo comma, che l'esercizio della professione di avvocato è "incompatibile con qualunque impiego od ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato, delle Province, dei Comuni", detta, al quarto comma lettera b, una esplicita eccezione per "gli avvocati (ed i procuratori) degli uffici legali istituiti sotto qualsiasi denominazione ed in qualsiasi modo presso gli enti di cui allo stesso secondo comma, per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera", imponendo che essi siano "iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo"

La giurisprudenza che si è occupata dell'interpretazione della disposizione ha chiarito che "al fine dell'iscrizione negli elenchi speciali annessi all'albo degli avvocati, l'art. 3, ultimo comma, lett. b), r.d. 27 novembre 1933 n. 1578, richiede che presso l'ente pubblico esista un ufficio legale costituente un'unità organica autonoma e che coloro i quali sono ad esso addetti esercitino con libertà ed autonomia le loro funzioni di competenza, con sostanziale estraneità all'apparato amministrativo, in posizione di indipendenza da tutti i settori previsti in organico e con esclusione di ogni attività di gestione (Cass. civ. ss.uu. 18.4.2002 n. 5559).

L'esistenza di un'autonoma articolazione organica dell'ufficio legale dell'ente risulta indispensabile perché l'attività professionale, ancorché svolta in forma di lavoro dipendente, deve essere esercitata, in conformità alle disposizioni che la disciplinano, con modalità che assicurino oltre alla libertà nell'esercizio dell'attività di difesa, insita nella figura professionale, anche l'autonomia del professionista.

A tal fine l'istituzione di un ufficio legale nell'ambito di un ente determina l'insorgenza di una struttura che si differenzia da ogni altro centro operativo e postula una diretta connessione unicamente con il vertice decisionale dell'ente stesso, al di fuori, quindi, di ogni altra intermediazione ( Cfr. Cons. Stato, sez. V, 16.9.2004, n. 6023; TAR Molise Campobasso, 9.1.2002, n. 1).

Appare pertanto illegittima l'articolazione organica dettata con l'impugnata delibera, non potendo l'ufficio legale essere posto alle dipendenze del settore Staff e, quindi, del suo dirigente, il

segretario generale del Comune, proprio perché la salvaguardia dell'autonomia e indipendenza dell'attività professionale in discorso, esclude che possa esservi una subordinazione gerarchica ed una ingerenza nella trattazione degli affari giuridico legali attinenti specificamente nelle competenze che il professionista può svolgere in virtù della sua iscrizione all'albo, competenze non rinvenibili nella figura del segretario generale, che non postula la specifica preparazione professionale garantita dall'iscrizione all'albo.

La fondatezza della censura esaminata esime il collegio dal esaminare le ulteriori censure proposte, che restano assorbite.

Il ricorso va pertanto accolto ed annullato l'impugnato regolamento nella parte in cui disciplina l'ufficio legale come articolazione del settore Staff.

Le spese del giudizio seguono la regola della soccombenza e si liquidano nel dispositivo.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo per la Sardegna, sezione seconda:

- accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato, nei sensi di cui in motivazione;
- condanna il Comune di Iglesias al pagamento delle spese ed onorari del giudizio in favore del ricorrente, che liquida in complessivi € 3000,00 (tremila), oltre IVA e CPA come per legge;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio, il giorno 14 novembre 2007.

Depositata in segreteria oggi 14/01/2008.



*Lo stemma della  
famiglia Vidoni*

## *NOTIZIE IN BREVE*



## GENNAIO

### Acquisti pubblici

Una collaborazione tra CONSIP e Comune di Roma per la razionalizzazione dei processi d'acquisto e il contenimento della spesa, attraverso l'utilizzo degli strumenti di *e-procurement*.

La CONSIP affiancherà il Comune nell'analisi del fabbisogno di acquisti che possano essere centralizzati.

Il Comune ha inserito nel piano di formazione 2008-2011 corsi, curati da CONSIP, sull'utilizzo dell'*e-procurement*, per il personale addetto agli acquisti.

### Avanti con la tecnologia

Nella legge finanziaria di quest'anno si invitano le amministrazioni pubbliche a usare sempre di più la posta elettronica certificata e a fare maggior riferimento al sistema pubblico di connettività (SPC), per esempio usando il *Voip*, sistema che permette di telefonare, via internet, a costo zero.

Lo sviluppo dell'SPC è indispensabile, inoltre, per consentire il colloquio tra amministrazioni centrali e periferiche.

### Comunicazioni *on line* per i rapporti di lavoro

Tranne che per i datori di lavoro domestico, per tutti gli altri scatta l'obbligo di comunicazioni dei rapporti di lavoro *on line*. Così indica una circolare del Ministero del lavoro in cui si riporta che, dall'11 gennaio, sono abrogati tutti i modelli cartacei preesistenti.

Fino al 29 febbraio vige un regime transitorio in cui è ancora possibile inviare le comunicazioni cartacee.

Finché le regioni non riusciranno a dimostrare l'affidabilità del proprio sistema saranno collegate al sistema transitorio del Ministero del lavoro.

### Difensore civico: è nato il coordinamento

Si passa dalla media delle 3.000 richieste l'anno che arrivano sulle scrivanie a Milano e a Roma, alle centinaia di richieste dei Comuni più piccoli.

Sono questi i numeri dell'attività del difensore civico.

E, per questo, è nato il Coordinamento nazionale dei difensori civici metropolitani.

Il Coordinamento si farà promotore di iniziative per completare e rafforzare la difesa civica comunale e l'obiettivo finale è renderla obbligatoria in tutto il Paese.

### *Good governance*

Nelle iniziative per la diffusione e la promozione della *good governance*, negli ultimi anni, l'Italia è stata protagonista.

In alcune, come quelle dedicate ai Balcani, al Medio Oriente e al Nord Africa ha svolto un ruolo di *leadership*.

Il nostro Paese ha avuto l'onore, inoltre, di co-presiedere due gruppi di lavoro tematici sull'*e-government* e sulla semplificazione nel progetto "*Good governance for development in Arab countries*".

Il Foromez, attraverso il Centro per l'innovazione amministrativa nel Mediterraneo insieme all'UNDESA (*United Nations Department of Economic and Social Affairs*), ha realizzato il "*Programme for innovation in public administration in the Euro-Mediterranean Region-Innovmed*".

### I dirigenti della PCM hanno il contratto

E' stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale integrativo, per il biennio economico 2004-2005, per i consiglieri, referendari dei ruoli della Presidenza del consiglio dei ministri e per i dirigenti di prima e seconda fascia del ruolo speciale tecnico-amministrativo della protezione civile. Il contratto è un contributo sensibile al riconoscimento della specificità dell'impegno amministrativo che la dirigenza della Presidenza del consiglio dei ministri svolge a supporto del Governo.

### No alla contraffazione

E' stato firmato il primo protocollo di collaborazione tra l'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione e il CNIPA-Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, per dare impulso alle strategie nazionali anticontraffazione.

I punti principali dell'intesa sono: lo sviluppo di procedure automatizzate di implementazione della banca-dati; la razionalizzazione delle basi-dati e delle procedure di rilevazione delle Amministrazioni pubbliche impegnate nella lotta alla contraffazione; il supporto tecnico-specialistico alla valutazione di progetti per lo sviluppo di nuove tecnologie nella prevenzione e repressione dei fenomeni di contraffazione; il supporto alla validazione del sito web dell'Alto Commissario, anche attraverso lo sviluppo di piattaforme di servizio per il cittadino che ne facilitino l'utilizzo e la sicurezza.

### Piano triennale per l'ICT 2008-2010

E' stato predisposto dal CNIPA ed è un importante strumento per sostenere il processo di innovazione dell'*e-gov*, già delineato nella strategia di Lisbona per il 2010.

Il Piano contiene la programmazione per lo sviluppo dell'ICT (*Information and communications technology*) delle pubbliche amministrazioni centrali dello Stato e degli Enti pubblici non economici e per ogni intervento programmato individua obiettivi e previsioni di spesa.

E' un documento redatto dal CNIPA sulla base delle proposte inviate dalle varie amministrazioni, verificandone la coerenza con le linee strategiche già elaborate e integrandole con iniziative per sostenere e soddisfare i bisogni informativi fondamentali.

### SPC operativo

Nei tempi previsti dal Codice dell'amministrazione digitale, il Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC) è operativo.

Il Sistema, che è una delle più grandi infrastrutture telematiche pubbliche nel mondo e la maggiore in Europa, permette qualunque tipo di comunicazione, dati, fonia, immagini, tra le pubbliche amministrazioni centrali.

Negli stessi tempi è stata attivata la Ripa-Rete internazionale della pubblica amministrazione, che collega 450 sedi della pa in 120 Paesi stranieri.

## FEBBRAIO

### Agenzie fiscali

E' stato firmato il contratto delle agenzie fiscali. L'aumento medio complessivo è di 116 euro mensili per tredici mensilità.

Il contratto pone l'accento sulla misurazione e sulla valutazione della qualità dei servizi, con l'introduzione di istituti contrattuali per la valorizzazione del personale, con meccanismi che garantiscano la selettività nell'erogazione dei premi per l'impegno e la produttività.

Si conferma il ruolo primario della formazione considerata una leva strategica per l'evoluzione professionale, necessaria a favorire il consolidarsi di una cultura gestionale per il risultato.

#### Busta-paga sul *web*

Il Ministero del lavoro ha dato il proprio assenso all'invio telematico dei cedolini di paga ai lavoratori.

Il cedolino arriverà in un file allegato a un messaggio di posta elettronica.

Il datore di lavoro, per l'invio con queste modalità, deve utilizzare la pec (posta elettronica certificata), necessaria come prova, nei confronti degli ispettori, dell'effettiva trasmissione e ricezione del cedolino da parte dei lavoratori; deve, inoltre mettere a disposizione dei lavoratori "attrezzature idonee per la ricezione e la stampa del prospetto". Praticamente, un computer e una stampante.

#### Consultazione pubblica *on line*

E' un'occasione di vera partecipazione, la consultazione proposta dal Dipartimento della funzione pubblica sul sito [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it).

E' stato messo a disposizione del pubblico un questionario sul quale si possono indicare i temi ritenuti prioritari su cui lavorare, i problemi da affrontare ed eventuali, possibili soluzioni.

Ascoltare i cittadini e le imprese per raccogliere idee e proposte di semplificazione che derivino dall'esperienza quotidiana è l'obiettivo della consultazione.

I risultati saranno utilizzati per preparare il Piano d'azione 2008 per la semplificazione.

#### Contratto

E' stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale non dirigente per il comparto Regioni e Autonomie locali.

Riguarda il quadriennio normativo 2006-2009 e il primo biennio economico 2006-2007 per 550.000 dipendenti.

Attribuisce aumenti stipendiali tabellari di 91 euro medi mensili *pro capite* a decorrere dal 1° febbraio 2007.

Ulteriori aumenti potranno essere attribuiti dai Comuni virtuosi nella gestione del bilancio, fino a un incremento dell'1,5% del monte-salari.

#### Format@zione – I territori del linguaggio

E' un progetto su cui sono impegnate la Presidenza del consiglio dei ministri e la Regione Toscana.

E' rivolto ai giovani dai 15 ai 30 anni, residenti in Toscana, che saranno adeguatamente informati attraverso *workshop* multimediali esplicativi e con l'allestimento di *info-point* presso i loro luoghi di aggregazione.

Il progetto intende stimolare l'acquisizione di nuove competenze sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; sostenere percorsi di orientamento e formazione nelle discipline artistiche; integrare eventuali preesistenti progetti per il mondo giovanile, creando sinergie e promuovendo scambi di esperienze utili a produrre la replicabilità del progetto in altri contesti territoriali.

#### Nove anni

Tanti ne compie la firma digitale italiana.

Nata il 18 febbraio 1999 con un d.p.c.m. che la istituì e battezzò l'Italia primo paese europeo con firma digitale.

Oggi le card elettroniche emesse sono 3 milioni, i certificatori accreditati dal CNIPA a emettere le *card* sono 18 e i documenti informatici sottoscritti con firma digitale sono 100 milioni.

La firma digitale italiana e i suoi protocolli di interoperabilità sono stati assunti dalla Commissione europea come modello base a livello comunitario.

L'adozione della firma digitale consente all'Italia un risparmio di 260 milioni di euro l'anno.

#### Protocollo per l'alta formazione

Per la progettazione e l'avvio di attività di alta formazione, specializzazione operativa, ricerca e sviluppo nell'ambito delle nuove professionalità dell'economia della conoscenza, è stato firmato un protocollo d'intesa tra il Dipartimento della funzione pubblica e l'Assessorato alle politiche giovanili e ai rapporti con le Università del Comune di Roma.

Si vuole porre rimedio alla scarsa propensione delle piccole e medie imprese verso dinamiche competitive e tecnologiche e alla diffidenza delle associazioni di categoria verso logiche di procedura e atti *on line*.

Le attività di progettazione e alta formazione saranno sviluppate con il supporto logistico e professionale delle Università del territorio.

#### Sanità: c'è l'ipotesi di accordo

Per il personale non dirigente della Sanità il contratto è in dirittura di arrivo.

E' stata sottoscritta, infatti, l'ipotesi di accordo che si riferisce al quadriennio normativo 2006-2009 e al primo biennio economico 2006-2007.

Il documento sarà sottoposto al vaglio della Corte dei conti prima di essere, definitivamente, sottoscritto.

Sono previsti aumenti complessivi, a regime, di 103 euro mensili pro capite, a decorrere dal 1° febbraio 2007.

Numerose integrazioni sono state apportate al sistema disciplinare vigente, in materia di doveri del dipendente e di rapporto tra il procedimento disciplinare e il procedimento penale.

#### Semplificazione per le imprese

E' entrata in vigore la comunicazione unica per l'avvio dell'attività d'impresa; una procedura che consente alle imprese di essere operative in un giorno e assolvere, al massimo in sette giorni, gli adempimenti dichiarativi verso il Registro delle imprese, l'INPS, l'INAIL e l'Agenzia delle entrate, con la presentazione di un modello informatico unificato.

La sperimentazione di una sola procedura per avviare un'impresa riguarda, fino al 19 agosto, alcune province: Torino, Venezia, Padova, Prato, Pescara, Ravenna, Milano, Napoli, Cagliari e Taranto.

In una seconda fase, la sperimentazione sarà estesa a tutte le province.

## MARZO

#### *Community* della sicurezza ICT

Ci ha pensato il CNIPA-Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione a garantire il massimo livello di sicurezza e *privacy* per la rete di interconnessione tra tutte le amministrazioni pubbliche centrali.

Il CNIPA ha, infatti, costituito la *Community* della sicurezza ICT dell'SPC-sistema pubblico di connettività e cooperazione, individuando in ogni amministrazione centrale specifiche unità di sicurezza.

Per garantire la massima sicurezza e protezione a un' infrastruttura strategica per il Paese, è stato necessario dotarsi di sofisticati sistemi ad alta affidabilità.

## Dote per l'Italia

Un titolo importante per un convegno importante: DONNE e TECnologie, una DOTE per l'Italia. Il convegno, organizzato da Forumpa e patrocinato dalla Funzione pubblica, si propone di riflettere, anche attraverso alcune esperienze di successo, sulla relazione tra l'universo femminile e le tecnologie digitali, con il profondo convincimento che i due elementi siano entrambi determinanti per lo sviluppo del Paese. Il convegno vuole dimostrare che lo stereotipo "tecnologia uguale maschio" è ormai superato e da qui si può partire per arricchire l'Italia di una nuova dote.

## Elga

E' un progetto *e-learning* per l'*e-government*, coordinato dalla regione Emilia Romagna e cofinanziato dal CNIPA. Sono state programmate due edizioni per l'erogazione dell'intero percorso formativo. Sono coinvolti dipendenti e collaboratori interni della Regione e degli Enti locali emiliano-romagnoli che hanno stipulato un protocollo d'intesa con la Regione. Il percorso ha lo scopo di fornire una visione completa dell'impatto delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione sull'attività delle pubbliche amministrazioni dal punto di vista giuridico, informatico, gestionale e organizzativo.

## Formazione per i neodocenti

Una nota del Ministero dell'istruzione comunica che prendono il via i corsi di formazione per gli insegnanti neoimmessi in ruolo. Sono previste lezioni sia in presenza che *on line*, per una serie di interventi in *e-learning*. L'amministrazione segnala che la formazione costituisce un servizio e un'opportunità assicurati a livello nazionale; ma i neodocenti potranno decidere di utilizzare anche altre opportunità formative promosse a livello territoriale. L'iscrizione sarà effettuata direttamente dalle scuole che provvederanno a integrare le iscrizioni per quei docenti assunti negli anni precedenti, che non abbiano ancora assolto gli obblighi formativi.

## Moa

Sta per "misurazione degli oneri amministrativi" ed è un calcolo, approssimato ma attento, delle ricadute di alcuni dei vincoli burocratici e del processo di regolazione sull'attività delle aziende. L'attività di misurazione è condotta da una *task-force* coordinata dal Dipartimento della funzione pubblica, cui partecipano esperti provenienti anche dall'Unità di semplificazione, in collaborazione con l'Istat, per le fasi di rilevazione statistica sulle imprese. La misurazione degli oneri amministrativi è una delle attività previste dal Piano per la semplificazione e la qualità della regolazione, con l'obiettivo di imprimere un cambio di orientamento alla politica di semplificazione. Il processo si articola in varie fasi per individuare gli obblighi non necessari per la tutela degli interessi pubblici e attribuisce un ruolo-chiave alla consultazione degli *stake holders*.

## Sistema CO

E' il nuovo sistema delle comunicazioni obbligatorie che renderanno possibili assunzioni e cessazioni solo per via informatica. La comunicazione unica è prevista dall'art. 4 *bis* del decreto legislativo 181/2000. Pluriefficacia. E' questa la parola-chiave del sistema; vuol dire che un'unica denuncia sarà valida per tutte le amministrazioni ed enti coinvolti. Ma solo chi utilizza la trasmissione *on line* si assicura la pluriefficacia.

La modalità telematica è entrata a pieno regime il 1° marzo. Da questa data è possibile solo la trasmissione *on line*.

La pluriefficacia si riferisce alle comunicazioni Inail, a quelle all'Inps, alle Prefetture, all'ENPALS e a ogni altra comunicazione di denuncia del rapporto di lavoro nei confronti di istituti o enti previdenziali.

#### Spazio SI

“Spazio SI” (Spazio Servizi Integrati) è una brillante ed efficace iniziativa di servizio pubblico.

La sperimenta il comune di Basiglio (MI).

Nasce da un obiettivo duplice: il miglioramento dei servizi per i cittadini tramite l'incremento di efficacia ed efficienza delle modalità lavorative dei dipendenti e il potenziamento delle loro competenze.

Tecnicamente lo Spazio SI è una piattaforma di *networking* integrato e globale (fisica e virtuale) che coordina il lavoro di diversi uffici, garantendo informazione e comunicazione ai cittadini, gestendo i processi che animano i servizi offerti, permettendo di effettuare pagamenti direttamente alla Spazio Si oppure *on line* mediante il portale comunale e, infine, realizzando il *tracking* della pratica, cioè la possibilità di conoscere in modo informatizzato e, in tempo reale, lo stato di una certa pratica durante il suo *iter*.

#### Starweb a Roma

E' il nuovo sistema telematico, primo in Italia per dimensione e complessità, attraverso il quale le imprese artigiane di Roma potranno trasmettere le domande di iscrizione, modifica e cancellazione dall'albo delle imprese artigiane.

E' una tappa importante sulla via della semplificazione burocratica che rende più facile “fare impresa”.

*Starweb*, che è stato presentato alla Camera di commercio di Roma, tra l'entusiasmo e l'ottimismo degli *stake holders* (CNA, Assartigiani e ACAI), consentirà di abbattere il tempo di lavorazione di una pratica da 60 a 10 giorni. Per accedere al sistema bisogna collegarsi all'indirizzo internet <http://artigiani.infocamere.it/starweb/index.jsp>, autenticandosi tramite *user-id* e *password*.