



# Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale – Anno XIV – N. 2 / 2008

*PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI*  
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA



# Funzione Pubblica

**Rivista Quadrimestrale - Anno XIV - N. 2/2008**

***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. 2 / 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, Renato Brunetta
<i>Direttore responsabile</i>	- Maria Castrianni – Capo ufficio stampa
<i>Comitato scientifico</i>	- Antonio Naddeo - Capo dipartimento della funzione pubblica - Filippo Patroni Griffi – Capo di gabinetto - Carlo Deodato - Capo dell'ufficio legislativo - Leonello Tronti - Consigliere economico - Renzo Turatto - Capo della segreteria tecnica - Stefano Luigi Torda - Capo dipartimento per l'innovazione e le tecnologie
<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
<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
► La pubblica amministrazione che vogliamo, <i>di Renato Brunetta</i>	9
INTERVENTI	13
► Dirigenza pubblica, ritorno al futuro, <i>di Antonio Naddeo</i>	15
► Focus: trasparenza e innovazione per una pubblica amministrazione che cambia, <i>di Sergio Masini</i>	16
► La riforma del lavoro pubblico: un'occasione storica per restituire serietà, affidabilità, trasparenza e qualità alla pubblica amministrazione, <i>di Carlo Deodato</i>	19
► La valutazione del settore pubblico. Una premessa di metodo, <i>di Leonello Tronti</i>	21
► Le “reti amiche” dei cittadini, <i>di Renzo Turatto</i>	28
► Il declino di fiducia dei cittadini nelle istituzioni: un problema di <i>performance</i> e partecipazione, <i>di Pia Marconi</i>	30
► L'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, <i>di Sergio Ferdinandi</i>	34
► Il datore di lavoro “responsabile per la sicurezza” nella pubblica amministrazione, <i>di Luciano Cannerozzi de Grazia</i>	42
DOCUMENTI	55
► Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione - Piano industriale	57
► Operazione trasparenza	69
- Dati su dirigenza e consulenze nella pubblica amministrazione	71
- Distacchi e permessi sindacali	77
- Monitoraggio delle assenze per malattia. Indagine pilota	83
► Riforma del lavoro pubblico e contrattazione collettiva	91
► Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Andamenti dal 1992 al 2007 e confronti con il privato	99
► Progetto “Reti amiche”	109
► Un taglio ai costi della burocrazia	117
► Protocollo d'intesa tra il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e Poste italiane s.p.a. per la realizzazione di servizi avanzati per il cittadino	133
► Protocollo d'intesa tra il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il rettore dell'università degli studi di Roma “Tor Vergata” per la realizzazione del progetto “Università digitale”	139
► Protocollo d'intesa tra il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il presidente della Corte dei conti per la condivisione delle banche dati e per la realizzazione di sinergie fra le rispettive attività istituzionali	145

▶ Protocollo d'intesa tra il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e Microsoft s.r.l. per la realizzazione della "scuola del futuro" e di centro di eccellenza VoIP	151
▶ Protocollo d'intesa tra il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e Microsoft s.r.l. per la realizzazione di un progetto di dematerializzazione di fascicoli e pratiche di un ufficio del personale	157
RUBRICHE	163
▶ Normativa	165
▶ Risposte ai quesiti	239
▶ Circolari e direttive	291
▶ Giurisprudenza, <i>a cura di Rossella Bocci</i>	325
▶ Notizie in breve, <i>a cura di Giselda Papitto</i>	377

## EDITORIALE

*di Maria Castrianni*

Non era mai successo, dalla fine degli anni '70, quando fu portato all'attenzione dell'opinione pubblica il tema della "grande riforma" con il "Rapporto sulla pubblica amministrazione" di Massimo Severo Giannini, che l'attenzione degli organi di stampa alle misure proposte da un ministro per la pubblica amministrazione risultasse così ampia.

Da tempo si attendeva un segnale riformatore forte e coerente. Il rallentamento dell'economia su scala ormai globale, l'allargamento a Est dell'Unione europea su scenari che ormai vanno fino agli Urali e al Mar Nero, le difficoltà del sistema paese a competere su un mercato sempre più transnazionale, ed, infine, una maggiore sensibilità dell'opinione pubblica a temi come la lotta agli sprechi e alla corruzione pubblica hanno ormai reso indifferibile l'attuazione di rigorose misure per rendere trasparente la pubblica amministrazione. Le misure che il ministro Renato Brunetta ha inteso proporre acquistano il valore di linee-guida ispiratrici di un diverso comportamento del "datore di lavoro", al quale si richiede un maggiore impegno per produrre di più, per produrre meglio e a costi minori. In questo contesto il cittadino e l'impresa riacquistano il ruolo che avrebbero dovuto avere da sempre: essi diventano clienti di un sistema organizzativo che non deve agire più in un sistema di autoreferenzialità, ma che deve orientare la propria attività a soddisfare le esigenze degli utenti.

Oggi abbiamo un'occasione unica per cambiare davvero il pubblico impiego.

Un grande impegno si sta concentrando sulla diffusione della "cultura della valutazione", sulle modifiche da apportare alla disciplina delle sanzioni, sul riordino della dirigenza, sulla disciplina della contrattazione collettiva.

Ma questo è solo il primo passo.

Occorre diffondere tra gli operatori del pubblico impiego la convinzione che la valorizzazione e la crescita professionale sono legate al merito, all'impegno, alla dedizione, alla voglia di fare.

La pubblica amministrazione produce beni e servizi: e, allora, che siano i servizi migliori che permettano alle imprese di funzionare, ai ragazzi di avere delle buone scuole, ai malati di avere una buona sanità.

L'opportunità di cambiamento e di crescita che ci viene offerta con la "Riforma Brunetta" non si ripresenterà più.

Il percorso, è ovviamente, assai impegnativo, ma, al tempo stesso, affascinante se lavoriamo tutti insieme per un obiettivo comune.

E, in questo caso, certamente non potremo fallire.





## LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CHE VOGLIAMO

di Renato Brunetta

Sono particolarmente lieto di potermi rivolgere, dalle pagine di questa rivista, a tutti i dipendenti pubblici che hanno scelto di utilizzare questo strumento di consolidata tradizione per dialogare tra loro e con chi, come me, intende contribuire al rilancio del nostro paese, anche nel delicato settore della pubblica amministrazione.

Sono fautore del principio che, come i capi di aziende private che non fanno funzionare l'azienda falliscono e vanno a casa, così anche i responsabili politici, a tutti i livelli, devono avere il coraggio di pagare un alto prezzo politico, se non riescono a realizzare quello che hanno promesso ai cittadini. Io ho promesso di costruire una P.A. moderna, efficiente, che renda felici i cittadini-utenti e che sia composta da donne e uomini felici, anch'essi, di compiere un lavoro dignitoso e utile, rispettato e apprezzato. Forse sono un sognatore, ma non mi sembra un risultato impossibile. Sono però consapevole che non potrò arrivarci senza l'aiuto di chi legge questo mio breve messaggio di saluto: tutti quelli che, come me, si sentono nel cuore "servitori dello stato", *civil servants* come si dice, con sobria ed elegante espressione, nei paesi di lingua inglese.

Dico questo per sgombrare subito il campo dai malintesi che si sono manifestati, qualche volta, in questi primi mesi di governo. Mi si è voluto dipingere come il Ministro interessato esclusivamente a castigare i "fannulloni", comprendendo in questa definizione chiunque riceve uno stipendio pagato con i soldi dei cittadini (e quindi, in parte, anche con i suoi stessi soldi). È vero che le mie prime campagne sono state rivolte a fare giustizia degli abusi dei furbi, dei pigri e dei disonesti, e non intendo certo rinunciare a portarle avanti, visti anche i risultati assai positivi che hanno conseguito.

So d'altra parte, e l'ho detto subito, che le prime vittime dei "fannulloni" sono i loro stessi colleghi, che negli uffici pubblici, nelle scuole, nelle aziende sanitarie sono costretti a fare anche il lavoro degli assenteisti e dei profittatori. Le persone serie, nella pubblica amministrazione come in tanti altri luoghi di lavoro, sono sempre la maggioranza. Purtroppo è una maggioranza che non ha forza e non ha voce, e che lungo la strada, per colpa di pochi, ha visto intaccare progressivamente il proprio prestigio e la propria credibilità, anche, bisogna pur dirlo, per colpa di una classe politica che non ha saputo valorizzare le buone pratiche e ha dato spazio alle clientele, all'inefficienza e a mali ancora peggiori.

La positiva reazione dell'opinione pubblica alle mie iniziative mi ha spronato a proseguire nell'impresa, e contemporaneamente mi ha indotto a cercare degli strumenti per ridare slancio ed entusiasmo proprio alla grande maggioranza di quanti, a tutti i livelli, si impegnano ogni giorno nel loro lavoro a favore della collettività, ma sono nel contempo vittime di una sorta di "male oscuro", che li rende irrequieti e insoddisfatti. Non si tratta solo di problemi economici, che pure esistono e condizionano la nostra vita; è piuttosto la sensazione che, qualunque cosa si faccia, sia possibile progredire solo grazie agli automatismi o ai favoritismi. A questo punto, solo il senso del dovere (che per fortuna è ancora forte e diffuso) e il rispetto per i colleghi e per i cittadini utenti di un pubblico servizio spinge ancora questa maggioranza virtuosa non solo a meritarsi lo stipendio (e questo, scusatemi, è il minimo!) ma anche a migliorare il proprio ambiente di lavoro, a sveltire le procedure, a risparmiare risorse. In una parola, a rendere più felici gli altri cittadini e loro stessi.

Ecco, è questa la pubblica amministrazione che voglio aiutare a venire allo scoperto, e sulla quale debbono piovere non più le critiche, ma gli elogi e anche i riconoscimenti economici. Il

settore pubblico deve tornare, come era nei sogni dei padri del nostro risorgimento, quello che dà il "la" a tutto il paese, in tema di moralità, rispetto del prossimo e delle leggi; allo stesso tempo deve essere un indispensabile strumento del progresso economico, perché questo non può realizzarsi dove manca chi fa rispettare le regole, chi garantisce i più deboli, chi assicura i servizi essenziali. Pubblico e privato debbono coesistere e sostenersi a vicenda. Altrimenti prevale la legge della giungla. E la legge dei fannulloni.

Mi sono anche reso conto che a volte basta poco per ricostruire i circuiti interrotti, per abbattere storici steccati e per riavviare la macchina. L'informatica mi ha dato una mano. D'altra parte, non a caso, sono ministro per la pubblica amministrazione e per l'innovazione: due elementi che giudico inscindibili in una moderna democrazia. Nei primi giorni di governo ho lanciato l'"Operazione Trasparenza": i primi che mi hanno aiutato sono stati proprio i miei dirigenti, che hanno accettato di rendere noto il loro stipendio insieme al loro *curriculum*, esponendosi tranquillamente al giudizio dei cittadini.

Ho fatto la stessa operazione per me e per i miei diretti collaboratori: tutti insieme su Internet, senza nulla da nascondere. Chi vuole trasparenza deve cominciare da se stesso. Così è potuta partire la pubblicazione delle consulenze e degli incarichi retribuiti dalla pubblica amministrazione: danaro di tutti, che tutti hanno diritto di sapere come viene speso. E pazienza se ne è nata qualche polemica. *Oportet ut scandala eveniant*, si dice talvolta.

Non basta. Da tempo quasi immemorabile si riteneva che alcuni dipendenti pubblici facessero un uso improprio delle assenze per malattia, a danno del servizio, degli altri cittadini e dei colleghi più coscienziosi; peggio ancora, c'erano molteplici segnali che una legge di tutela e di civiltà come la legge 104, nata per alleviare i disagi dei portatori di handicap e delle loro famiglie, fosse utilizzata in modo illecito dai soliti furbi. È stato sufficiente introdurre norme più severe per vedere ridotto il tasso di assenteismo fino a punte del cinquanta o sessanta per cento in meno.

Dunque ne è valsa la pena, anche se si sono manifestati alcuni problemi di interpretazione della legge: tra breve li risolveremo, grazie al contributo insostituibile dei capi del personale dell'amministrazione centrale, che ho voluto riunire più volte per essere più vicino, tramite loro, a tutta la collettività delle lavoratrici e dei lavoratori del pubblico impiego. Contiamo di riunirci presto, in un grande incontro, anche con i capi del personale delle regioni e di tanti enti locali, soprattutto in previsione del grande passaggio verso il federalismo fiscale.

È normale, direi quasi fisiologico, che rimettere in funzione un apparato così complesso, così grande, presenti delle difficoltà. Tutto è superabile, con un poco di buona volontà da parte di tutti. Abbiamo bisogno di un grande sforzo solidale, e questo è quello che ho detto anche ai sindacati, dai quali mi aspetto un comportamento ispirato al realismo e al buon senso, alieno da comportamenti demagogici ormai sorpassati, che non fanno l'interesse di nessuno (o dei soliti pochi, che sono i nostri nemici comuni).

Io desidero una pubblica amministrazione più vicina ai cittadini, e non riesco a vederci nulla di male. Anzi, so che da questa parte – la nostra parte – ci sono tante energie che hanno bisogno di maggiore visibilità e di incentivi concreti, per poter vivere e dare buoni frutti, seminando buoni esempi in tutta la struttura, facendo scuola agli altri, aiutando gli altri a crescere.

Questa è la filosofia del progetto "Non solo fannulloni", che ho lanciato in tutto il paese: far emergere le buone pratiche, i progetti già realizzati e quelli da realizzare, per migliorare non tanto l'immagine, quanto la sostanza della pubblica amministrazione, al centro come nelle realtà locali, che spesso sono le più vicine al cittadino. Intendo legare i progetti e soprattutto i risultati – che dovremo monitorare costantemente – alla contrattazione di secondo livello, perché gli incentivi non siano più distribuiti a pioggia ma in base a risultati raggiunti e verificabili da tutti: in primo luogo

dai cittadini, che avranno tra breve ulteriori strumenti per valutare sul campo le prestazioni degli uffici pubblici, e saranno i principali garanti del cambiamento di rapporti tra l'utenza e i servizi.

Nella Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti, un documento che non sarebbe stato possibile senza il lungo travaglio della storia e della cultura dell'Europa, sono elencati i diritti inalienabili dell'uomo: la tutela della vita, la tutela della libertà e la ricerca della felicità. Non tutti sanno che quest'ultimo concetto fu suggerito a Thomas Jefferson da un amico italiano, Filippo Mazzei. Penso che possiamo riprenderlo di peso e importarlo nella nostra pubblica amministrazione, e penso che possa diventare un desiderio comune di tutti noi.

Credo nei rapporti umani, nella cortesia, nel sorriso. Per questo abbiamo ospitato nel nostro sito Internet anche un pò di umorismo, magari persino sopra le righe, su noi tutti: dal Ministro al dipendente pubblico nell'ufficio più lontano. Chi è capace di ridere di se stesso è anche capace di fare sul serio, quando occorre. Possiamo e dobbiamo fare sul serio, tutti insieme. Il paese ce ne sarà grato.





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

# *INTERVENTI*





## DIRIGENZA PUBBLICA, RITORNO AL FUTURO

*di Antonio Naddeo\**

Ci sono stati dei periodi, nella storia di questo paese, nei quali la pubblica amministrazione ha costituito il tessuto connettivo, l'impalcatura sulla quale si è basata la società che si stava costruendo o ricostruendo. Il modello prevalente era quello di un'amministrazione centralistica, imposta dall'alto o dall'esterno, ma comunque funzionale, allora, alle esigenze di una nazione che si affacciava all'Europa dominata da altre grandi nazioni, o usciva da una tragica sequenza di guerre e lacerazioni interne.

In ogni occasione sono stati commessi degli errori o perdute delle occasioni, come sempre succede quando l'emergenza prevale sulla progettualità e sulla programmazione ordinata e razionale. Tuttavia la pubblica amministrazione ha saputo ugualmente svolgere il proprio ruolo di sicuro ancoraggio per la ripresa dell'economia, il rispetto delle libertà civili, il ripristino di un'identità comune, al di là delle divisioni e delle frammentazioni.

Negli ultimi decenni, invece, la P. A. è stata sempre più vista come la “grande malata” del paese: una struttura invecchiata, troppo pesante e incapace di adeguarsi in tempi rapidi alle sfide di una società tecnologicamente avanzata, che punta al decentramento e alla rapida erogazione di servizi di qualità elevata. Il termine “burocrazia” ha assunto connotazioni eminentemente negative, spesso associate ai concetti di “ritardo” e “cattivo uso delle risorse”.

Tutte le riforme che si sono succedute hanno tentato di adeguare la nostra amministrazione, centrale e locale, ai tempi e alle metodologie del settore privato, talvolta puntando più sulla managerialità che sul ruolo di garante del rispetto delle leggi e dei diritti dei cittadini. In realtà si tratta di elementi complementari, perché una pubblica amministrazione moderna non può adagiarsi su se stessa ignorando i ritmi accelerati del presente e del futuro, né può dimenticarsi di essere una struttura al servizio di tutti, i cui compiti sono ben delineati dalla Costituzione.

Non sempre il personale pubblico ha reagito bene agli stimoli e ai cambiamenti; la tentazione di arroccarsi in una difesa corporativa di interessi particolari si è manifestata più volte, insieme ad una certa sfiducia nella capacità della classe politica di trovare soluzioni durature e coerenti al nodo di una burocrazia che fatica a mettersi al passo con i tempi. Per uscire da questa impasse è necessario che la dirigenza pubblica dia il suo contributo, fornendo all'Esecutivo tutto il suo supporto di esperienze, di idee e di proposte.

Mai come oggi è possibile rivestire un ruolo di assoluta importanza, semplicemente assumendoci tutte le nostre responsabilità. Abbiamo la fortuna di avere interlocutori autorevoli e attenti: valorizziamo la nostra capacità di riflettere, elaborare e soprattutto operare concretamente, per tornare ad essere protagonisti in un paese che si avvia verso grandi cambiamenti, anzi che ha già cominciato a cambiare.

---

\* Antonio Naddeo è capo del Dipartimento della funzione pubblica

## FOCUS: TRASPARENZA E INNOVAZIONE PER UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CHE CAMBIA

*di Sergio Masini\**

Il rapporto tra i cittadini e le strutture pubbliche, in una moderna democrazia, deve basarsi sulla fiducia. Una fiducia che va difesa e rafforzata giorno per giorno con due strumenti fondamentali: l'efficienza e la trasparenza. Nel passato il cittadino, non sufficientemente informato e non del tutto consapevole dei propri diritti, poteva accontentarsi di servizi apparentemente funzionanti, rassegnandosi alla lentezza e ai misteri della burocrazia. Anche i tempi operativi della società civile erano più rallentati, e si potevano persino tollerare, per il disbrigo di una pratica, ritardi e lungaggini apparentemente privi di una spiegazione razionale. L'importante era che alla fine i tasselli tornassero al loro posto, che i reclami ricevessero prima o poi una risposta, che una domanda arrivasse a destinazione e un treno arrivasse in stazione, magari con un po' di ritardo.

Si passava sopra a tanti difetti, a tante piccole manchevolezze, perché il paese viveva già una stagione nuova, nella quale potersi lamentare che le cose non funzionavano a dovere era già una conquista rispetto ad un recente passato. Poi, a mano a mano che l'Italia fu costretta a confrontarsi con un mondo in rapido cambiamento, le inefficienze, gli sprechi e i ritardi cominciarono ad essere vissuti con un crescente disagio, accompagnato da un crescente senso di insoddisfazione e dal raffronto con il miglior funzionamento dei servizi in altre nazioni. Gli ultimi anni, che hanno sottoposto il nostro paese ad una raffica di cambiamenti nella politica, nel costume, nelle abitudini quotidiane, nei rapporti interpersonali, hanno portato anche ad un rapporto sempre più critico tra cittadini e pubblica amministrazione, percepita spesso come ulteriore palla al piede di un'economia già appesantita dai costi energetici e dalla concorrenza internazionale. Un dato curioso, ma significativo, è che la sfiducia verso la PA è forte anche tra gli stessi dipendenti pubblici, che prima di tutto sono cittadini fruitori di servizi, e che anche sul posto di lavoro possono non sentirsi sufficientemente motivati a fare sino in fondo il proprio dovere.

Eppure le nuove tecnologie, e in particolare Internet, rappresentano un mezzo nuovo e potente per accorciare, o addirittura annullare le distanze tra il cittadino-cliente e i servizi pubblici, siano essi dello Stato, delle regioni, degli enti locali. In alcuni casi succede che Internet sia percepito come uno strumento utile, ma in molti altri la sensazione è quella di trovarsi di fronte più che altro a vetrine pubblicitarie che non semplificano la vita, ma al contrario la appesantiscono di nuovi adempimenti. E questi ultimi sono ulteriormente complicati dal fatto che ancora la maggioranza dei cittadini non fa un uso quotidiano dell'informatica e in ogni caso non è "allenata" ad accedere alla rete, campo d'azione di una minoranza molto attiva e consapevole, ma pur sempre minoranza.

È però vero che gli altri mezzi di comunicazione di massa – televisione, radio, giornali – attingono massicciamente alle informazioni della rete e le distribuiscono al pubblico, filtrate e interpretate. È dunque fondamentale, per costruire e far crescere un rapporto virtuoso tra cittadini ed istituzioni, mettere a disposizione di tutti la maggior parte possibile di informazioni sulla pubblica amministrazione, sia per raggiungere la minoranza attiva che può accedervi direttamente, sia per sottoporre al vaglio degli operatori della comunicazione una massa di dati corretti ed esaurienti, facilmente comprensibili e poco contestabili, forniti naturalmente nel rispetto della *privacy* e in modo da non turbare il buon andamento degli uffici.

---

\* Sergio Masini è consigliere della PCM presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Il concetto di “trasparenza” nei rapporti tra lo stato e i cittadini non è certamente nuovo. Anzi, si tratta di un termine troppo spesso stravolto e strumentalizzato (si va dalla pubblica amministrazione e dalla politica descritti come “casa di vetro” negli anni Ottanta, all’analogo termine “*glasnost*” adoperato nell’Unione Sovietica degli ultimi anni del comunismo). Per ridare credibilità alla trasparenza e farne il pilastro di una nuova strategia di recupero della fiducia verso le istituzioni occorre che i dati forniti siano autentici, facilmente verificabili e concretamente utili, non solo e non tanto come mezzi di propaganda, ma soprattutto come prove di una buona azione di governo e come strumenti posti a disposizione del cittadino-utente perché possa contribuire in prima persona al miglioramento e al funzionamento dei servizi ai quali ha diritto (acquisendo, nel contempo, maggiore consapevolezza anche dei propri doveri).

Il sito Internet del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione è diventato, da quando Renato Brunetta ha assunto la guida del dicastero, il luogo di verifica quotidiana di una strategia coraggiosa, una sfida per il presente e per il futuro. Modernizzare e razionalizzare la pubblica amministrazione, renderla più aderente alle necessità di una società in continuo cambiamento, farne uno strumento di risparmio e di efficienza per tutta la collettività è un compito gigantesco, che sino a qualche tempo fa ha purtroppo registrato più fallimenti che risultati positivi.

Da quattro mesi a questa parte, però, il sito Internet del nostro dicastero si è trasformato in un contenitore in continua espansione, una sorta di enciclopedia *in progress*, dalla quale è possibile attingere informazioni e programmi riguardanti una realtà che sta cambiando giorno dopo giorno. Si è cominciato, pochi giorni dopo l’insediamento del governo, con la pubblicazione dei curricula e delle retribuzioni dei dirigenti del Ministero, seguita poco tempo dopo da quella dello stipendio del Ministro e di tutto il suo *staff*. È stato possibile seguire “minuto per minuto” l’attuazione del programma del Ministro, dalle linee programmatiche – il “piano industriale” – pubblicate il 26 maggio, alla riforma della contrattazione (4 giugno); dalle parti del piano industriale contenute nel decreto legge n. 112 alle misure contenute nel disegno di legge 1441, all’esame della Camera, e nel disegno di legge 847, all’esame del Senato.

Altre due grandi campagne – la lotta all’assenteismo nel pubblico impiego (contro i cosiddetti “fannulloni”) e il controllo sulle consulenze (nella prospettiva di una loro sostanziale riduzione) – hanno suscitato l’interesse dei cittadini ed hanno consentito di avviare importanti dibattiti all’interno e all’esterno della pubblica amministrazione. Al di là dell’impatto mediatico – il cosiddetto “effetto Brunetta” da una parte e le varie inchieste giornalistiche dall’altra, che hanno sollevato il velo su molti sprechi all’interno dei bilanci (soprattutto nelle regioni e negli enti locali), il dato più importante è costituito dalla possibilità, offerta per la prima volta a tutti, di assistere praticamente “in diretta” al dispiegarsi dell’azione di governo.

Anche le polemiche sulla maggiore o minore precisione dei dati, sugli errori compiuti in prima battuta da alcune amministrazioni nel comunicare l’entità di alcune consulenze, non hanno scalfito il dato positivo di fondo: quello di un’amministrazione che comunica costantemente ai cittadini quello che fa e quello che intende fare, e costruisce mattone su mattone il proprio edificio di norme, di trattative, di accordi e convenzioni per migliorare i servizi resi alla collettività. Si può così “navigare” partendo dal dibattito sul piano industriale (tradotto anche in lingua inglese), passando poi alla documentazione riguardante l’imminente stagione dei contratti nel pubblico impiego; se si prosegue, si incontrano uno dopo l’altro il nuovo progetto “Non solo fannulloni!” rivolto a mettere in luce le buone pratiche nella PA, nella prospettiva di individuare e premiare i migliori, e l’ormai classico complesso di misure per la riduzione delle assenze, accompagnato dai monitoraggi degli ultimi mesi, che fra poco diventeranno ancora più puntuali, grazie ad un accordo con l’ISTAT e al concorso di tutte le pubbliche amministrazioni. Si passa quindi al progetto “Reti Amiche”, per agevolare l’erogazione dei servizi al cittadino, e ad un’altra battaglia, questa volta a vantaggio delle imprese, per ridurre gli oneri burocratici. E poi, naturalmente, notizie su notizie, la rassegna stampa continuamente aggiornata, circolari, relazioni e un occhio sempre aperto sull’attività del governo e del Parlamento in materia di pubblica amministrazione.

Un altro elemento di assoluta originalità è costituito dalla capacità del sito – e della volontà politica che lo anima – di utilizzare l’arma a doppio taglio dell’ironia. Non era mai capitato, sino ad ora, di vedere ospitate su un sito istituzionale, rese addirittura oggetto di un apposito concorso, una tale quantità di vignette umoristiche sul pubblico impiego e sullo stesso Ministro, e questo grazie all’ennesimo “cambio di passo”, all’invito esplicito ai cittadini, e agli stessi dipendenti pubblici, ad entrare in una sorta di moderna “agorà”, ove è autorizzata anche la satira, a volte scherzosa, talora graffiante, persino in certi casi eccessiva.

Mentre scrivo queste note il sito continua a crescere. Siamo di fronte ad un diverso modo di dialogare con l’opinione pubblica, alla quale sono fornite informazioni preziose sull’azione di governo; e assistiamo al coinvolgimento di tutti i potenziali attori della riforma della pubblica amministrazione in un grande progetto, destinato a cambiare la sostanza dei servizi resi al cittadino. Anche attraverso un sito Internet che è decisamente di nuova concezione, direi anzi “di nuovo modello”, come la “*New Model Army*”, l’”armata di nuovo modello” che Oliver Cromwell costituì durante la guerra civile inglese. Funzionò sin troppo bene. Qui non è in gioco la vita di nessuno, ma sicuramente è viva la speranza che, con strumenti nuovi e idee nuove, sia possibile giovare al futuro del nostro paese.

LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO: UN'OCCASIONE STORICA PER  
RESTITUIRE SERIETÀ, AFFIDABILITÀ, TRASPARENZA E QUALITÀ  
ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*di Carlo Deodato\**

L'iniziativa riformatrice del Ministro Brunetta, diretta a riconsegnare al rapporto di lavoro pubblico quella capacità produttiva che sembrava avere ormai irrimediabilmente perduto, si fonda sulla presupposta identificazione dei fattori che, negli ultimi anni, ne hanno cronicamente e progressivamente inficiato la validità.

Sono stati, in particolare, individuati, quali elementi di criticità del lavoro pubblico, la divergenza, nell'ordinamento dei diritti, con il lavoro privato, l'inefficacia del sistema della contrattazione collettiva, la debolezza delle metodologie di valutazione della qualità del rendimento dei dipendenti, la carenza di meritocrazia nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento di incentivi e, da ultimo, la fragilità del regime delle responsabilità.

In coerenza con tale analisi dei difetti del sistema, si sono, poi, delineati gli obiettivi della riforma, riassumibili nelle finalità della convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato, del miglioramento dell'efficienza delle procedure di contrattazione collettiva, nell'introduzione di sistemi di valutazione del personale e delle strutture amministrative finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità, la valorizzazione del merito, tramite il riconoscimento di meccanismi premiali, e la definizione di un sistema più rigoroso ed efficace di responsabilità dei dipendenti pubblici.

La riforma serve, in sintesi, ad assicurare l'aumento della produttività e della qualità delle prestazioni lavorative, sempre nella prospettiva di accrescere la soddisfazione del cittadino-utente, nonchè a riconoscere alle amministrazioni le potestà, troppo spesso ignorate o non esercitate, proprie del datore di lavoro nella gestione del rapporto d'impiego.

Per conseguire gli obiettivi sopra descritti si è ritenuto necessario, tra l'altro, ricondurre nell'ambito della disciplina legislativa la regolamentazione di quegli aspetti del rapporto di lavoro che attengono direttamente all'esercizio delle prerogative della pubblica amministrazione, quale datore di lavoro, e che sono stati impropriamente affidati all'inefficace e squilibrato dispositivo del contratto collettivo.

In tale ottica, si è inteso restituire alla parte datoriale pubblica la definizione normativa, con valenza inderogabile, di quei profili del rapporto di lavoro, quali le metodologie di valutazione, i meccanismi premiali, le progressioni di carriera e l'apparato sanzionatorio, che implicano l'immediato esercizio dei poteri di organizzazione e di gestione dello stesso e che sono stati indebitamente sottratti alla disciplina legislativa da una regolamentazione contrattuale sempre più invasiva delle prerogative delle amministrazioni.

Così identificati il titolo e le ragioni dell'intervento legislativo di riforma, meritano di essere segnalati i punti più qualificanti del nuovo ordinamento del lavoro pubblico.

---

\* Carlo Deodato è capo dell'Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica.



Quanto alla contrattazione collettiva, vengono irrigiditi i controlli sulla compatibilità con i vincoli di bilancio della contrattazione integrativa e vengono introdotti elementi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di approvazione dei contratti collettivi, allo stato eccessivamente ed inutilmente frammentarie e farraginosi.

In merito alle metodologie che governano l'attività di valutazione, oltre ad estenderne l'ambito al funzionamento delle strutture ed a tutto il personale dipendente, si intende introdurre il parametro, obiettivo, della qualità dei servizi offerti al pubblico e dei risultati di gestione, quale decisivo criterio di giudizio delle prestazioni esaminate, un sistema coerente ed uniforme di valutazione e la trasparenza degli indicatori e degli esiti dei processi di analisi dei rendimenti.

Si è, poi, voluto ribadire e rafforzare il principio di concorsualità e di selettività, non solo nell'accesso alla carriera, ma anche nelle progressioni e nel riconoscimento di incentivi e premi, al dichiarato fine di evitarne una corresponsione generalizzata ed indifferenziata a tutto il personale.

Onde garantire un'effettiva riqualificazione del lavoro pubblico, si è deciso, inoltre, di restituire alla dirigenza quel ruolo, responsabile e capace, di gestione esclusiva del personale e dell'ufficio, che, forse, negli ultimi anni, non è stato adeguatamente esercitato, causando quel *deficit* di controlli che ha determinato, a sua volta, il progressivo deterioramento della produttività.

A fronte delle riscontrate carenze nell'assolvimento delle pertinenti responsabilità, si è, per altro verso, deciso di valorizzare le posizioni dirigenziali, attraverso l'incremento di elementi di meritocrazia che, per quella fascia di personale, costituiscono un fattore indispensabile di crescita e di selezione delle eccellenze.

Non poteva, da ultimo, prescindere da un riordino del regime della responsabilità disciplinare, nella duplice ottica di semplificare e razionalizzare le procedure di accertamento delle infrazioni e di definire le tipologie delle violazioni che, per la loro gravità, implicano l'indefettibile risoluzione del rapporto di lavoro.

La riforma presentata dal Governo al Parlamento costituisce, per concludere, un tentativo, serio, organico e coerente, di innovare profondamente e radicalmente la materia del lavoro pubblico, responsabilizzando i dipendenti ed incentivandone selettivamente le migliori prestazioni, e, dunque, di restituire ai cittadini una pubblica amministrazione più trasparente, efficiente, credibile e, soprattutto, apprezzata.

## LA VALUTAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO. UNA PREMESSA DI METODO

di Leonello Tronti\*

### 1. Produzione di beni pubblici e ruolo della valutazione

Il problema della valutazione dell'efficienza ed efficacia del settore pubblico raccoglie da molto tempo attenzione notevole e crescente da parte di esperti, politici e opinionisti. C'è tuttavia un aspetto del problema, relativo alla natura stessa del lavoro pubblico, che sebbene sia rilevante, addirittura cruciale, il dibattito italiano sembra largamente sottacere.

Sin dal decreto 29/93 il legislatore, ma anche la gran parte degli esperti e dei *decision-makers*, hanno esplicitamente dichiarato di voler tendere alla maggiore omologazione possibile tra lavoro pubblico e lavoro privato. Nel caso della dirigenza, questo obiettivo ha spesso assunto la forma dell'enunciazione della necessità di rendere i dirigenti pubblici il più possibile intercambiabili con quelli privati, di equipararne i redditi, le modalità di ingaggio e di carriera in modo da favorire il transito dall'una all'altra di queste tipologie di lavoro. Il modello teorico, l'idealtipo di riferimento agli esercizi di valutazione della dirigenza pubblica, esplicito o meno, era (ed è ancora) in buona misura questo.

Questo modello però, se viene assunto in modo semplicistico, senza tenere conto delle differenze strutturali tra l'ambito privato e quello pubblico, legate all'oggetto stesso della produzione e a ciò che ne discende, si dimostra errato sul piano concettuale e conseguentemente impraticabile o fallimentare<sup>1</sup>. La scelta di questo modello discende probabilmente da una visione fondata su aspirazioni legittime, se non addirittura nobili, e comunque dalla forte caratterizzazione democratica. Ma, se basato su una mera importazione di istituti, il modello è fondamentalmente irrealistico, cosicché la sua concreta applicazione risulta densa di compromessi e ipocrisie che ne minano alla base la credibilità e l'efficacia. Se può essere legittimo desiderare una pubblica amministrazione non solo snella, ma efficiente, trasparente, *user-friendly* e a buon mercato, la realtà ci obbliga invece a scontrarci ogni giorno con rigidità ineludibili e inefficienze che appaiono inamovibili e sembrano rendere quel sogno un'irrealizzabile utopia.

L'economista non si può esimere dal ribadire il punto fondamentale che il lavoro pubblico – intendendo con questo termine il lavoro destinato in larga prevalenza alla produzione di beni pubblici (concetto economico che ovviamente include beni e servizi) – non è per sua natura regolabile dal mercato se non in modo inefficiente dato che, stanti le caratteristiche intrinseche dei beni pubblici (esternalità positive, indivisibilità, non escludibilità e non-rivalità nel consumo), il mercato non è buon giudice dell'adeguatezza quali-quantitativa della produzione di beni pubblici, a causa essenzialmente di problemi di *free-riding*; e questa viene pertanto stabilita dalla collettività attraverso criteri di natura politica, basati sull'interpretazione che il decisore politico dà (e in cui gli elettori si riconoscono) dei bisogni collettivi. Per analoghe ragioni, il prezzo implicito dei suddetti beni pubblici non viene fissato da un mercato concorrenziale (che tende per definizione a sottostimarli), ma da decisioni di carattere politico – o meglio, da una forma di contrattazione informale sui costi dei beni pubblici, le quantità prodotte e la “bolletta fiscale” a carico dei contribuenti che si instaura, per lo più implicitamente, tra politici, contribuenti-elettori e burocrazia.

D'altro canto, le decisioni politiche dovrebbero tendere al bene comune, almeno così come interpretato, in democrazia, dalle *constituencies* che gli eletti rappresentano; ma esse sono comunque inevitabilmente affette da una serie di distorsioni legate ai sistemi di rappresentanza, ai conflitti tra

---

\* Leonello Tronti è consigliere economico del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

<sup>1</sup> Per una trattazione più ampia rimando a Tronti L. (1990), *Per la produttività del lavoro pubblico*, in Aa. Vv. Stato Sociale, Servizi, Pubblico impiego, Atti del 3° Simposio Interdisciplinare “Società e Lavoro”, Novene, Napoli.

le funzioni-obiettivo esplicite (*welfare function*) e implicite (*voting function*) dei politici, agli intrecci e conflitti di interesse tra i politici e i dirigenti descritti dall'economia della burocrazia e della *public choice* (Downs, Niskanen, Buchanan, Tullock ecc.).

Da questa premessa non discende affatto la conclusione che valutare i dirigenti pubblici sia impossibile o errato. Al contrario: è assolutamente necessario, più necessario ancora che per i dirigenti privati; ed è anche ragionevolmente possibile. Ma bisogna riconoscere che è anche difficile, più di quanto non sia per i dirigenti privati, per il semplice motivo che in una condizione di libera concorrenza è l'impresa che è continuamente sottoposta alla pressione della valutazione "oggettiva" del mercato, da cui discendono non solo la sopravvivenza stessa dell'impresa e dei posti di lavoro, ma anche le risorse per premiare, eventualmente, dirigenti e dipendenti. Tutto questo non vale per il settore pubblico, dove la sopravvivenza delle istituzioni e dei posti di lavoro, così come le risorse per incentivare e premiare dirigenti e dipendenti derivano dalla normativa, dagli esiti del ciclo politico-elettorale, dai complessi e spesso opachi giochi dall'azione e dell'influenza delle rappresentanze collettive. Dunque, per valutare in analogia con quanto avviene nel privato il lavoro di dirigenti e dipendenti pubblici non è possibile trasferire banalmente al settore pubblico procedure utilizzate, anche con successo, nel privato.

Il punto da cui partire consiste quindi nel comprendere e accettare senza remore le profonde differenze che caratterizzano il settore pubblico rispetto a quello privato. Se assumiamo questa prospettiva corretta, ci rendiamo immediatamente conto che, per poter valutare i dirigenti pubblici in analogia con quanto avviene nel privato, il primo e fondamentale passo da compiere – tutt'altro che semplice – consiste nel riprodurre artificialmente nel pubblico, per quanto possibile, gli stimoli e le responsabilità che gravano sui dirigenti delle imprese private.

Infatti non è possibile (è anzi un esercizio inutile e retorico) valutare il singolo dirigente se prima non si sia valutata l'amministrazione nel suo insieme: la presenza di un campione in una squadra che perde sempre può essere un fenomeno interessante, ma al presidente, così come ai tifosi e all'allenatore, importa anzitutto che la squadra vinca. È dunque pragmaticamente, a partire dai risultati complessivi dell'amministrazione, che si può valutare l'adequazione della sua dirigenza – non viceversa.

Il problema della valutazione dei dirigenti pubblici richiede così, prima di ogni altra cosa, che si sostenga la sfida a ideare e gestire un sistema di procedure finalizzato a valutare la performance dell'amministrazione che essi dirigono: ovviamente un sistema di procedure il più possibile continuo, "oggettivo" e "imparziale", tanto quanto può esserlo un mercato concorrenziale per un'impresa che produce beni economici. Il settore pubblico si deve perciò dotare di strumenti in grado di produrre, a cadenze ravvicinate e regolari, una valutazione dell'attività dell'amministrazione che serva a politici, dirigenti e opinione pubblica per sostenere le opportune decisioni di crescita e cessazione.

Nel merito, le valutazioni debbono partire (com'è naturale) dai bilanci<sup>2</sup>; e, quindi, implicano lo sviluppo e la diffusione di forme di controllo di gestione. Tuttavia, in considerazione della natura e della missione pubblica delle amministrazioni, che implica che il loro risultato non possa e non debba essere valutato esclusivamente in termini di costi, la valutazione deve andare anche oltre gli aspetti meramente gestionali e addentrarsi in quelli, assai più ardui da valutare in modo "neutrale", del valore politico e del consenso.

## 2. Il *tradeoff* tra bisogni collettivi e consenso

I criteri da adottare per effettuare la valutazione delle amministrazioni devono, in altri termini, tenere conto del fatto che esse sono tenute a risolvere nel concreto un delicato *tradeoff*: quello tra il soddisfacimento di bisogni collettivi, che il settore pubblico è chiamato a perseguire sulla base

---

<sup>2</sup> Anche sui bilanci, però, va ripetuta la fondamentale differenza fra il privato, dove gli avanzi di bilancio sono utili e vengono usati per premiare azionisti, dirigenti e lavoratori, e il pubblico, dove la situazione dei dipendenti e spesso anche dei dirigenti è in buona sostanza indipendente dal fatto che il bilancio sia in passivo, in pareggio o in attivo.

dell'assunto "paternalistico" del vantaggio informativo di cui esso dispone e del fallimento del mercato nella soddisfazione quali-quantitativa del fabbisogno di beni pubblici, e il consenso politico, che si basa invece sulle attese e sulla percezione individuale che gli elettori e gli utenti hanno della qualità dell'azione pubblica. Di conseguenza, le amministrazioni vanno valutate in base alla loro capacità di comporre il raggiungimento degli obiettivi "politici" proposti ad esse dalle priorità indicate dalla normativa e dagli indirizzi del decisore politico, con l'effettivo gradimento degli specifici utenti immediati e dell'opinione pubblica in generale.

Questa duplicità si riflette sulla natura degli strumenti di valutazione. Da un lato, il raggiungimento degli obiettivi politici, che devono soddisfare bisogni della collettività che il mercato non può esaudire, può essere valutato solo se essi sono chiaramente esplicitati, resi pubblici e quantificati, così che sia possibile almeno ogni anno misurare quanto è stato effettivamente realizzato rispetto al programmato. A questo fine giova che gli obiettivi, oltre ad essere quantificati e resi pubblici, siano organizzati in singoli programmi di azione (un'organizzazione con analogie, ma anche con significative differenze rispetto a quella per processi che caratterizza le imprese innovative), e che si tenga una specifica contabilità delle risorse impegnate in ciascun programma, in modo che politici, dirigenti e opinione pubblica possano esserne debitamente informati e possano mettere i risultati in relazione con i costi<sup>3</sup>.

Il raggiungimento del gradimento degli utenti, all'opposto, va valutato sulla base di tecniche di *customer satisfaction*, che rilevano in buona sostanza la soddisfazione dei loro bisogni individuali e la corrispondenza tra il servizio atteso e quello percepito. Ma è comunque necessario tenere sempre a mente che: a) l'azione pubblica è sempre chiamata a trovare un difficile equilibrio tra la soddisfazione di bisogni collettivi e quella di bisogni individuali delle popolazioni beneficiarie delle politiche; b) questi due bisogni sono naturalmente divergenti; c) se l'economia non cresce, le risorse per conciliare la divergenza diventano scarse, e l'equilibrio si dimostra più instabile e difficile da comporre.

### 3. Valutazione delle amministrazioni e valutazione dei dirigenti

Se si supera il problema di impiantare un buon sistema di valutazione della *performance* delle amministrazioni, il passaggio alla seconda fase, quella del giudizio dei dirigenti e degli stessi dipendenti, diviene molto più facile. Anzi, non è inutile ribadire che ogni modello di valutazione dei dirigenti che pretenda di prescindere dalla valutazione della performance dell'amministrazione è infondato e destinato al fallimento proprio perché non crea sull'amministrazione nel suo complesso quella spinta al continuo miglioramento di processi e prodotti che si riscontra nel mercato di concorrenza.

Sotto questo profilo, per essere efficace la valutazione dei dirigenti deve coincidere con la valutazione del loro effettivo contributo, diretto o indiretto, al conseguimento del risultato complessivo dell'amministrazione. Per questo il legame tra valutazione di *performance* dell'amministrazione e valutazione di merito dei dirigenti diventa ancor più chiaro – e quest'ultima ancor più semplice – se l'amministrazione stessa viene organizzata per programmi anziché per funzioni, se ogni programma viene messo sotto la precipua responsabilità di un dirigente, e se gli obiettivi di ciascun programma vengono quantificati e resi pubblici, come pure vengono resi pubblici e facilmente accessibili gli obiettivi effettivamente conseguiti rispetto a quelli programmati.

In questo modo, il compito dell'amministrazione diventa quello della traduzione delle indicazioni politiche e normative in ben identificati programmi di azione, ciascuno dotato di obiettivi quantificati e disponibili per la pubblica opinione. Tali programmi vanno incardinati all'interno dell'amministrazione, identificando i processi e le risorse necessari a produrli e

---

<sup>3</sup> Un interessante esempio dell'organizzazione per specifici programmi dell'azione delle amministrazioni e del suo valore ai fini della trasparenza e accessibilità al pubblico delle informazioni sulla loro attività, è quello offerto dal programma *Expect More* degli Stati Uniti (<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/>).

attribuendone la responsabilità ai dirigenti e, quindi, a cascata, ai responsabili dei processi che li compongono.

I programmi possono identificare come beneficiari le popolazioni-obiettivo delle politiche, oppure possono avere un valore soltanto gestionale ed essere quindi di staff ai programmi rivolti all'esterno dell'amministrazione. Ma la logica organizzativa è sempre la stessa: identificazione e quantificazione degli obiettivi, organizzazione per processi, identificazione delle risorse e dei responsabili di processo, valutazione dei risultati in rapporto alle risorse impegnate.

#### 4. Valutazione e apprendimento organizzativo: il modello di Parasuraman

Invece, sotto il profilo della *customer satisfaction*, ogni programma può essere concepito come la produzione di un servizio a favore di un utente, intermedio o finale; e, tenuto conto di alcune differenze rilevanti che saranno approfondite più avanti, la valutazione può essere effettuata con l'ausilio di modelli di valutazione organizzativa ormai consolidati, tra i quali uno dei più interessanti e completi è quello di Parasuraman<sup>4</sup>.

Uno dei motivi di maggiore interesse tecnico del modello di Parasuraman (fig. 1) consiste nel fatto che esso risolve il problema cruciale dell'aggregazione in un unico indicatore di qualità delle valutazioni sull'entità dei cinque scostamenti fondamentali che la determinano, attraverso un sistema a pesi variabili che offre rilevanti elementi di giudizio per l'impianto di un percorso di apprendimento organizzativo, innovazione e miglioramento continuo di processi e prodotti.

I cinque scostamenti che il modello individua come cruciali per la qualità del servizio offerto sono: a) lo scostamento tra le effettive aspettative dei clienti e la loro percezione da parte dei dirigenti del servizio; b) quello tra la percezione dei dirigenti e le indicazioni che essi danno all'amministrazione sulle specifiche di qualità del servizio da erogare; c) quello tra le specifiche di qualità indicate e quelle effettivamente realizzate dall'amministrazione; d) lo scostamento tra queste ultime e quelle trasmesse ai clienti dalla comunicazione esterna; e) infine, lo scostamento tra qualità attesa e qualità percepita dai clienti stessi.

L'esame dei cinque scostamenti viene effettuato per mezzo di una doppia valutazione a questionario (di importanza e di qualità) che viene richiesta contemporaneamente ad entrambi i lati coinvolti dallo scostamento<sup>5</sup>. Ad esempio, la valutazione dello scostamento tra le effettive caratteristiche delle prestazioni erogate e quelle comunicate agli utenti finali viene effettuata somministrando ai responsabili della produzione e della comunicazione uno stesso questionario, che richiede l'attribuzione di valutazioni numeriche di importanza (pesi) e di qualità (punteggi) a una lista di item concordata, che individua i possibili motivi di scostamento. I punteggi servono a identificare le aree di disfunzionalità, e le divergenze nei pesi e nei punteggi quelle di incomprensione o di attribuzione non ottimale di risorse tra le strutture. I dirigenti possono poi attribuire un valore finale ai pesi (normalmente una soluzione di compromesso tra i due rilevati) e, quindi, aggregare i risultati rilevati in un'unica valutazione quantitativa dell'entità dello scostamento (e così via per tutti e cinque gli scostamenti), mentre i responsabili di produzione e comunicazione dispongono ormai di elementi concreti per il miglioramento della propria struttura e della sua interazione con le altre.

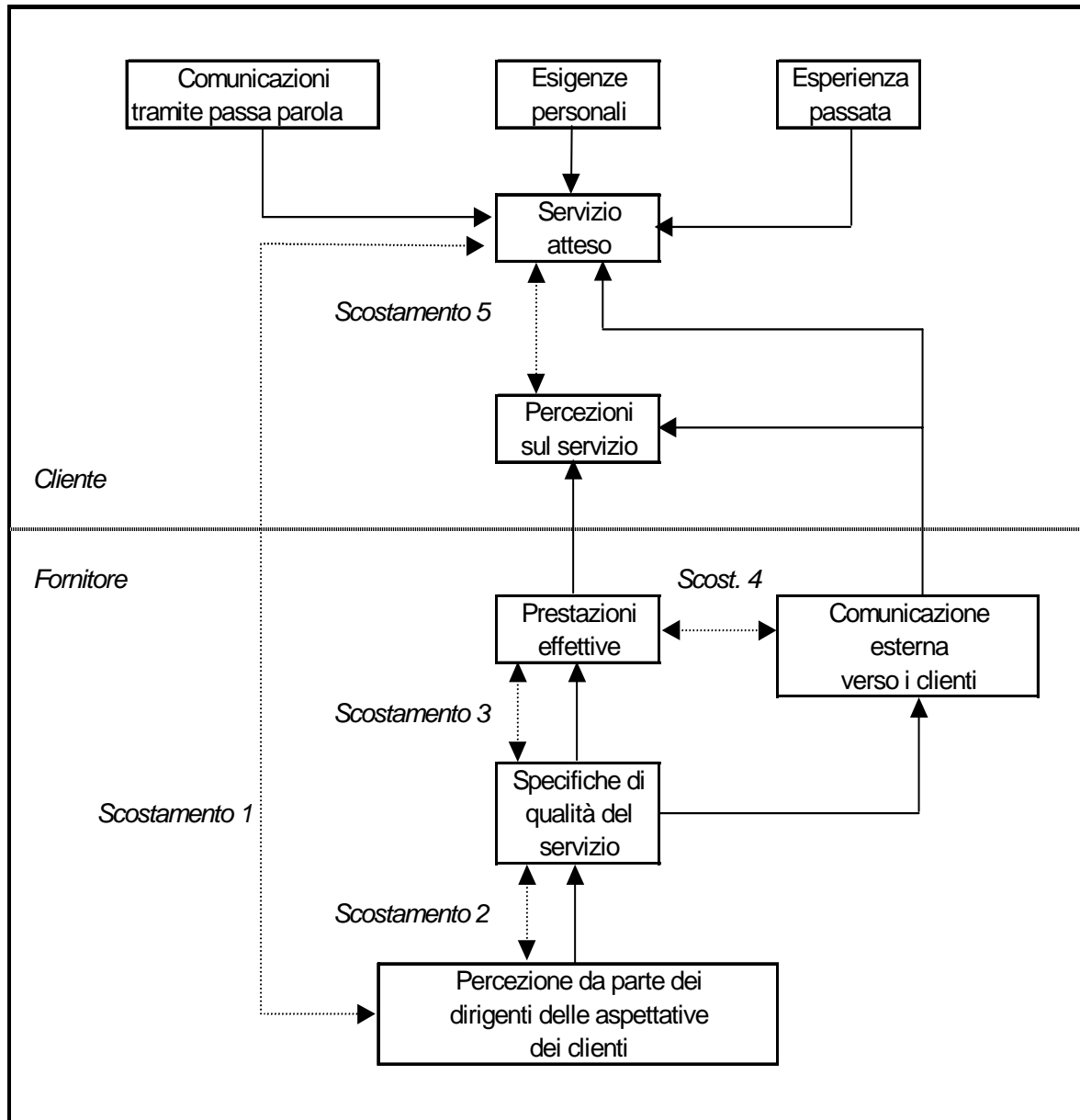
Il modello di Parasuraman ha anche altri aspetti di notevole interesse, tra i quali spicca l'evidenza che la valutazione, se vuole essere efficace e servire non solo per attribuire premi e punizioni ma anche per innescare processi di miglioramento continuo, non può limitarsi a percorrere la gerarchia in modo monodirezionale.

---

<sup>4</sup> A. Parasuraman *et al.* (1992), *Servire Qualità*, McGraw Hill, Milano.

<sup>5</sup> Nel caso del quinto scostamento, ovviamente, il questionario coinvolge soltanto gli utenti.

Fig. 1 – Il modello di valutazione della qualità dei servizi di Parasuraman



Fonte: Parasuraman (1992).

Prendiamo il caso del *top management*: a questo non spetta soltanto il compito di interpretare correttamente le esigenze degli utenti finali, ma anche quello di trasferire correttamente al livello gerarchico inferiore questa comprensione, riformulata in termini di obiettivi produttivi strategici (qualità/quantità). Per poter valutare la qualità dell'azione del top management è quindi necessario assumere informazioni anche su questo secondo aspetto, e la fonte primaria di queste informazioni non può che essere lo stesso livello gerarchico inferiore. E così via, di gradino in gradino della scala gerarchica.

Per guadagnare concretezza e significatività agli esercizi di valutazione è dunque necessario introdurre anche la prospettiva del giudizio o della raccolta continua di suggerimenti dal basso, che risponde all'esigenza fondamentale di inquadrare la valutazione dei singoli dirigenti in quella, più ampia, dell'amministrazione nel suo complesso e di consentire l'impianto di quel processo di



apprendimento organizzativo che è il requisito fondamentale per il miglioramento della qualità dei servizi offerti e della soddisfazione dei loro “clienti”.

#### 5. Valutazione e “depaternalizzazione” dell’intervento pubblico

Si noti che l’ipostazione che abbiamo schematicamente delineata, che evidenzia il problema del giusto equilibrio tra priorità politiche “paternalistiche” e priorità “di consenso” in termini di *customer satisfaction*, non fa che riverberare l’eterno problema delle amministrazioni pubbliche, strette tra l’impegno a dare attuazione a norme e direttive da un lato e il bisogno di consenso della popolazione e degli utenti dall’altro.

Oggi, sulla base delle spinte tendenti a rompere l’autoreferenzialità delle amministrazioni pubbliche, si tende a risolvere il problema dando maggiore rilevanza al consenso: è di questo che si parla – oltre a rilevare il notevole aumento di potenzialità produttive consentito dalle nuove tecnologie – quando si indica la necessità di personalizzare e “depaternalizzare” i servizi pubblici<sup>6</sup>.

Per questo, l’impiego di modelli di valutazione organizzativa complessi e articolati, come quello di Parasuraman, seppure fondati su di una visione “privatistica” del ruolo del dirigente, possono essere di grande utilità per fare acquisire concretezza, consenso ed efficacia ai sistemi di valutazione delle amministrazioni, dei loro dirigenti e del loro personale.

In quella letteratura, il dirigente di un’organizzazione che “produce qualità” deve essenzialmente saper individuare e soddisfare i bisogni del cliente, e deve inoltre assicurare che i processi produttivi fondamentali dell’organizzazione (progettazione, produzione, comunicazione), che vengono interpretati come il tramite che lega il dirigente al cliente, eseguano nel modo migliore le sue indicazioni. Il dirigente di Parasuraman non è vincolato alla necessità di contemperare questa abilità con quella, ben diversa, di assicurare comunque l’attuazione di normative e direttive politiche riferite al bene comune e non necessariamente al benessere immediato dei clienti o al benessere dei clienti immediati – anche in autonomia dal loro consenso diretto. In estrema sintesi, infatti, il dirigente privato riguarda un solo committente da soddisfare, il consumatore/cliente finale, dalla cui soddisfazione dipende la solidità dell’impresa, il suo posto di lavoro e la sua remunerazione; mentre il dirigente pubblico deve riguardare contemporaneamente sia il cliente che la normativa e il decisore politico, che a loro volta dovrebbero rappresentare il bene comune, che naturalmente diverge dal benessere immediato dei singoli clienti del servizio pubblico.

Tuttavia, pur con la consapevolezza di questo limite, l’impiego di strumenti che, come il modello di Parasuraman, consentono di valutare con un’unica operazione sia l’organizzazione che i diversi processi che la compongono, e di innescare sulla base dei risultati della valutazione percorsi di apprendimento organizzativo, di innovazione e di miglioramento continuo di processi e prodotti, può certamente aiutare in misura significativa le amministrazioni pubbliche a migliorare il proprio lavoro e a conseguire più elevati livelli di soddisfazione degli utenti.

#### 6. La valutazione del settore pubblico: una nuova stagione

Possiamo dunque riassumere quanto abbiamo argomentato ripetendo che, per valutare efficacemente le attività della pubblica amministrazione, è necessario trovare l’equilibrio opportuno tra la specificità del settore pubblico, che è e rimane ineliminabile in quanto fondata sulla produzione di un particolare tipo di beni (i beni pubblici), e il desiderio che la dirigenza pubblica sia il più omogenea possibile con quella privata, e la soddisfazione dei cittadini “clienti” delle amministrazioni sia più elevata possibile. Il primo passo è valutare sistematicamente, in termini comprensibili e trasparenti per la pubblica opinione, la *performance* dell’amministrazione nel suo complesso, nei confronti sia della sua missione politico-istituzionale – tradotta in programmi di azione e in obiettivi strategici, quantificati e resi pubblici –, sia della soddisfazione dei suoi utenti.

---

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio M. Paci (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, il Mulino, Bologna.

Solo sulla base di queste premesse è quindi possibile valutare utilmente la performance dei singoli dirigenti, individuandone l'apporto dato al risultato complessivo dell'amministrazione.

In particolare, ai fini della *customer satisfaction* e dell'apprendimento organizzativo, un punto di riferimento di notevole interesse è costituito dal modello di Parasuraman, che, pur essendo calibrato sul settore privato, può essere utilizzato con successo per valutare la *performance* dei singoli processi, sia di *line* sia di *staff*, dei loro dirigenti e dei dipendenti in essi impegnati, rispetto al fine di migliorare la soddisfazione dei clienti, interni o esterni. Il modello fornisce importanti indicazioni, utili a impiantare processi di apprendimento organizzativo, innovazione e miglioramento continuo e, tra l'altro, evidenzia che, nelle procedure di valutazione, è indispensabile tenere conto anche di giudizi e suggerimenti espressi dai livelli gerarchicamente inferiori circa la capacità dei livelli superiori di individuare correttamente e comunicare efficacemente gli obiettivi da perseguire, nonché di organizzare nel modo più opportuno le risorse umane allo scopo di raggiungere i risultati programmati.

La possibilità di valutare correttamente dirigenti e dipendenti pubblici si fonda, pertanto, sulla possibilità di porre in opera sistemi capaci di valutare in misura differenziale e trasparente all'opinione pubblica anzitutto la *performance* delle istituzioni – sistemi capaci di creare in esse e intorno ad esse un clima generale di attenzione, se non di pressione, di spinta all'apprendimento organizzativo, all'innovazione e al miglioramento continuo: un clima durevole nel tempo, che esprima concretamente il principio secondo il quale all'istituzione che lavora bene (con entrambi i suoi "due padroni") possono essere assegnate più risorse, più competenze e più poteri, mentre a quella che funziona male trasferimenti, competenze e poteri devono essere ridimensionati.

I decreti previsti dal recente disegno di legge delega finalizzato "all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico" (Atto Senato n. 847/2008) dovranno riuscire a creare attorno alle amministrazioni pubbliche questo clima, a impiantare questa nuova tradizione quale requisito di un'efficace e durevole miglioramento della performance delle amministrazioni e del lavoro di dirigenti e dipendenti pubblici.

Al di là dei casi eccezionali, basati sull'impegno di dirigenti dotati di capacità straordinarie, la qualità dei sistemi di valutazione adottati dovrà essere giudicata proprio a partire dal fatto che essi si dimostrino in grado di impiantare, nell'ordinario svolgimento delle attività istituzionali, processi di apprendimento organizzativo, innovazione e miglioramento continuo di processi e servizi.

## LE “ RETI AMICHE” DEI CITTADINI

*di Renzo Turatto\**

Una delle prime attività a cui il Ministro Brunetta ha dato avvio fin dai primi giorni del suo insediamento, riguarda l’iniziativa “reti amiche”.

L’intervento mira a dare ai cittadini la possibilità di usufruire di alcuni servizi prestati dalla pubblica amministrazione senza doversi recare presso gli uffici pubblici, ma semplicemente mettendosi in contatto con l’amministrazione tramite gli sportelli e i servizi di connettività messi a disposizione da reti pubbliche o private, normalmente dedicate ad altri scopi.

I primi risultati non hanno tardato a farsi vedere.

Già oggi è possibile recarsi al più vicino dei 5740 “sportello amico” di Poste Italiane e richiedere il rilascio e il rinnovo dei passaporti e dei permessi di soggiorno, il versamento dei bollettini relativi ai contributi previdenziali e dei bollettini di assicurazione per gli infortuni domestici, l’incasso delle pensioni e delle prestazioni di natura assistenziale - Inps card, il pagamento delle prestazioni dei collaboratori occasionali (Inps card per "prestazioni occasionali di tipo accessorio"), il rilascio e il rinnovo delle tessere regionali e locali di libera circolazione.

Dalla fine di settembre sarà operativo il pagamento del riscatto della laurea presso i 20.000 tabaccaia che aderiscono alla Federazione Italiana Tabaccaia e che già oggi gestiscono i servizi di pagamento del bollo dell’auto, del canone televisivo e di alcuni tributi locali. A partire dalla fine di novembre, presso la stessa rete, sarà inoltre possibile effettuare il pagamento dei contributi previdenziali delle colf.

Il progetto non si ferma però a queste esperienze. L’obiettivo è far in modo che da queste prime iniziative gemma una famiglia di esperienze analoghe, dove l’affermarsi di altre alleanze tra amministrazioni e reti offra al cittadino l’opportunità di avere un insieme di nuovi, e più efficienti, servizi.

Proprio perché basata sull’iniziativa e sulle potenzialità dei diversi attori, l’iniziativa non prefigura alcuna specifica architettura. Fermi restando l’obiettivo di fondo e alcune garanzie in termini di sicurezza, capillarità e terzietà delle reti coinvolte, essa non pone limiti per quel che riguarda i soggetti che vi possono aderire. Ugualmente, essa non vuole vincolare le tipologie di servizio e le configurazioni di *delivery* realizzate congiuntamente dai gestori delle reti e dalle amministrazioni.

Anzi, l’obiettivo è opposto. A regime si punta a costruire una famiglia di reti, federate all’interno dell’iniziativa “reti amiche”, in concorrenza tra loro, dove il cittadino possa scegliere a quale affidarsi in base alla qualità del servizio offerto.

La logica dell’iniziativa è, dunque, di tipo modulare. A un insieme di progetti immediati, resi possibili da rapporti già in essere fra i gestori delle reti e le amministrazioni, seguiranno altre esperienze via via che nuovi contenuti e soggetti si aggiungeranno. In parallelo anche le reti si estenderanno, fino a coprire l’intero territorio nazionale.

---

\* Renzo Turatto è capo Segreteria tecnica del ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione.

Ulteriore elemento distintivo dell'iniziativa è l'assenza di oneri a carico del bilancio dello Stato, mentre è prevista la possibilità che le reti possano applicare dei prezzi di accesso ai servizi commisurati ai costi di gestione sostenuti.

Le reti non partecipano a “reti amiche” in funzione di una presenza di finanziamenti pubblici, ma solo in ragione di considerazioni di mercato: miglioramento dell'immagine, migliore comunicazione istituzionale, sviluppo di mercati complementari.

Le reti sono dunque “amiche” sia dei cittadini, sia della P.A.. Esse contribuiscono a rendere più agevole la vita dei primi, facilitando il rapporto con la burocrazia reso talvolta difficile dalle lunghe distanze per arrivare agli uffici, dai tempi di attesa, dall'inadeguatezza organizzativa con cui i servizi sono organizzati. Nello stesso tempo, esse aiutano l'amministrazione mettendo a disposizione l'infrastruttura in loro possesso, senza alcun onere.

Ma non basta. “Reti amiche” può avere importanti effetti in termini di risparmio di risorse pubbliche. L'iniziativa rompe infatti la coincidenza tra la connotazione pubblica del servizio svolto dall'amministrazione e il carattere monopolistico della *delivery* del servizio stesso. Grazie alle nuove tecnologie, alcuni servizi pubblici che finora il cittadino poteva usufruire recandosi personalmente presso l'amministrazione diventano trasportabili anche da soggetti terzi, senza per questo far venir meno la loro natura pubblica.

Con “reti amiche” l'esigenza di capillarità sul territorio dell'amministrazione pubblica potrà essere in parte superata. Non servirà più avere uffici anche nei territori più marginali, dove i costi di esercizio sono sproporzionati. L'universalità del servizio potrà essere garantita da un sistema misto, in cui un *network* di uffici pubblici distribuiti in modo da coprire i principali agglomerati sarà affiancato dall'insieme di accessi messi a disposizione dalle “reti amiche” così da garantire le esigenze di prossimità, anche nelle realtà più piccole.

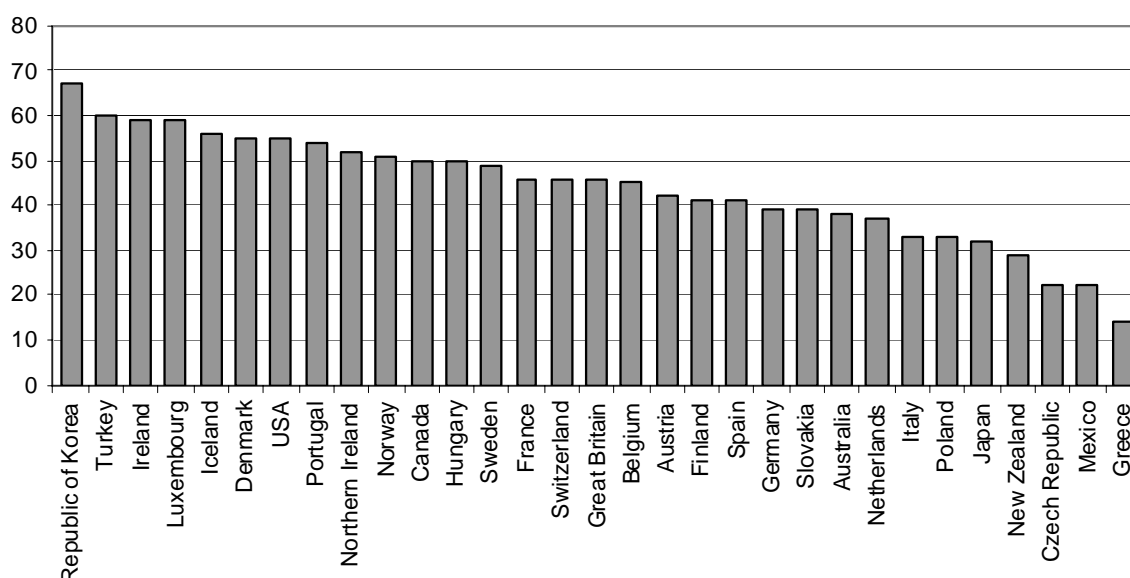
Il vantaggio per l'amministrazione non si limita tuttavia solo a questo. Oltre a dare luogo a una competizione virtuosa tra le reti federate al suo interno, il progetto potrà dare dei punti di riferimento per la misurazione dei livelli qualitativi di servizio e di produttività della P.A. e, conseguentemente, per la valutazione del lavoro svolto dai dipendenti pubblici.

## IL DECLINO DI FIDUCIA DEI CITTADINI NELLE ISTITUZIONI: UN PROBLEMA DI PERFORMANCE E PARTECIPAZIONE

di Pia Marconi\*

### 1. Premessa.

Tutti i paesi industrializzati sono alle prese con la crisi di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche in particolare (si veda la tabella seguente). Non è solo un problema italiano, anche se nel nostro paese esso ha raggiunto livelli allarmanti negli ultimi anni.



Fiducia dei cittadini nelle amministrazioni pubbliche dei paesi OCSE.

Fonte: *World Values Study*, 1999-2000 e 1995-1997 (% di cittadini che dichiarano livelli alti di fiducia nelle amministrazioni pubbliche).

Elevati livelli di fiducia dei cittadini contribuiscono a migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche, rendendo, ad esempio, maggiormente accettabili e condivisibili i sacrifici derivanti da alcuni interventi di riforma. Per contro, scarsi livelli di fiducia influiscono negativamente sulla motivazione dei dipendenti pubblici e contribuiscono ad istaurare dei circoli viziosi dove basse aspettative riscontrano una bassa qualità dei servizi pubblici.

L'OCSE, nell'ambito delle attività del comitato *Public governance*, ha dedicato, una riunione di livello ministeriale a questo tema "*Strengthening trust in government: what role for government in the 21st century*" (Rotterdam, 28 novembre 2005)<sup>1</sup>. E il suo programma di lavoro per il prossimo

\* Pia Marconi è direttore dell'Ufficio per il programma di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

<sup>1</sup> Si veda la pagina web dedicata alla riunione ministeriale per maggiori informazioni sugli obiettivi e i partecipanti dell'evento: [http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en\\_2649\\_33735\\_35672075\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_33735_35672075_1_1_1_1,00.html)

biennio è orientato ad assistere i governi nella individuazione delle misure volte a colmare tale *deficit*.

## 2. La gestione orientata ai risultati

L'influenza culturale del *new public management*, affermata alla fine degli anni 80 nella gran parte dei paesi anglosassoni, in Italia più che negli altri paesi è stata più retorica che fattuale. Per anni si è parlato di passaggio da un'amministrazione orientata al rispetto delle procedure ad un'amministrazione orientata ai risultati.

In effetti sin dagli anni 90 è disponibile una normativa in grado di indirizzare l'azione delle amministrazioni statali e locali verso l'adozione di sistemi di pianificazione programmazione e controllo, necessari per una gestione delle amministrazioni e della spesa pubblica orientate ai risultati (da ultimo, si pensi al d.lgs. 286/98 per l'amministrazione dello stato).

Tuttavia la realtà delle amministrazioni è ancora troppo arretrata. Sono ancora troppo poche le amministrazioni che dispongono ed utilizzano efficacemente la pianificazione strategica, la programmazione operativa, il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza e del personale, la *customer satisfaction*. La situazione è di gran lunga più arretrata nella amministrazione dello stato sia centrale che periferica.

E' evidente come in questo modo le amministrazioni siano gestite senza che chi ha la responsabilità della gestione conosca la situazione relativa ai livelli di efficienza della spesa, di produttività del lavoro, di efficacia degli interventi, di qualità sia percepita sia oggettiva dei servizi.

E' dunque evidente come in questo modo le amministrazioni non dispongano delle informazioni necessarie a pianificare il miglioramento e verificarne i risultati, ad allocare le risorse, che per definizione sono scarse, verso nuove priorità, a disporre di basi oggettive per valutare i dirigenti e i dipendenti, a conoscere il gradimento dei cittadini per i loro servizi, a rendere conto ai cittadini ed al Parlamento del loro operato, a confrontarsi sulla base dei risultati conseguiti con altre amministrazioni nazionali ed internazionali e con il mercato, ove possibile.

E' arrivato il momento di passare dalla retorica ai fatti, alla pratica. Serve a questo riguardo certamente un'azione decisa per creare all'interno dell'amministrazione le capacità, le competenze necessarie a installare e usare efficacemente questi sistemi (attraverso la formazione e la consulenza mirate). Ma serve anche por mano al sistema degli incentivi in grado di indurre comportamenti virtuosi in questa direzione da parte delle amministrazioni, in tempi rapidi, come, ad esempio, consentire l'erogazione della retribuzione di risultato alla dirigenza solo laddove esistano sistemi effettivi di gestione in grado di evidenziare i risultati operativi dell'amministrazione e dei suoi dirigenti.

## 3. L'attenzione al cittadino-utente: la *customer satisfaction*.

La qualità dei servizi pubblici è sicuramente la questione centrale per i cittadini-clienti-utenti che ne sono i destinatari. Peraltro bisogna tener conto che le caratteristiche di intangibilità, variabilità, contestualità, relazionalità del momento della fruizione dei servizi pubblici rendono difficile la gestione del processo di erogazione.

In un contesto nel quale le risorse a disposizione sono sempre più scarse e le richieste di *standard* di qualità delle prestazioni sempre più elevate diviene cruciale e strategico l'ascolto degli utenti, per allineare le scelte dell'amministrazione con le aspettative e i bisogni dei cittadini-clienti sempre più esigenti e consapevoli dei propri diritti.

Ciò trova corrispondenza nel crescente interesse per la *customer satisfaction* a livello europeo. Nell'ambito della cooperazione informale tra le funzioni pubbliche della UE (EUPAN), è stato recentemente individuato come obiettivo quello di raccolta di buone pratiche sulla *customer satisfaction*, finalizzata alla stesura di linee-guida per misurare e valutare operativamente la soddisfazione degli utenti.

Anche in questo campo, nel nostro paese sono state create alcune premesse per un uso sistematico, consapevole ed efficace di questo strumento (sono state emanate due direttive ed è stato predisposto un manuale di buone pratiche dal Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito delle iniziative promosse dal Programma Cantieri)<sup>2</sup>.

Tuttavia, un'indagine condotta recentemente dal dipartimento (2007) sullo stato di attuazione della direttiva 2004 sulla *customer* ha messo in luce che, oltre al divario tra sud e nord nell'applicazione di questi strumenti, oltre alla reticenza di molte amministrazioni nell'avviare politiche di confronto e misurazione, vi è una criticità sostanziale da combattere: il rischio che la *customer satisfaction* diventi un percorso di autocelebrazione dove, dai risultati dell'indagine, l'amministrazione coglie solo ciò che vuole cogliere.

Partendo da questa constatazione servono nuovi indirizzi e nuove azioni per diffondere l'uso di tali strumenti.

E' necessario promuovere un modello di *customer satisfaction* che non sia solo misurazione della qualità percepita, ma di qualità dell'azione amministrativa, che può essere misurata nell'ambito dei sistemi di gestione orientati ai risultati.

Per migliorare la soddisfazione del cittadino non è sufficiente valutare la qualità percepita dell'utente; è anche necessario cominciare a misurare direttamente le "caratteristiche oggettive del servizio", ossia individuare e valutare indicatori delle dimensioni della qualità più direttamente legate alla capacità amministrativa negli specifici processi di erogazione (quali, la tempestività, l'accessibilità, la disponibilità dei servizi ecc.).

#### 4. L'attenzione al cittadino-utente: la partecipazione.

La "co-produzione" è oggi una tendenza che si va affermando per il contributo di due fenomeni: da una parte l'evoluzione del processo di definizione delle politiche pubbliche da processo *top down* a processo di negoziazione tra diversi attori; dall'altra, il cambiamento delle modalità di erogazione dei servizi pubblici, non più esclusività della tecnostuttura pubblica ma risultato della collaborazione tra amministrazioni pubbliche, utenti e comunità<sup>3</sup>.

In questo contesto, la co-produzione è uno strumento innovativo a disposizione delle amministrazioni pubbliche, volta a migliorare l'efficacia di politiche e servizi e a mobilitare risorse di varia natura. Essa cambia il modo in cui sono soddisfatti i bisogni della collettività e riguarda l'interazione tra amministrazioni, utenti e comunità locali.

---

<sup>2</sup> In particolare, il dipartimento ha, già da tempo, avviato un percorso di lavoro sul tema della *customer satisfaction* che si è concretizzato in:

- direttiva del ministro per la funzione pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini (24 marzo 2004);
- direttiva del ministro per l'innovazione per la qualità dei servizi *on line* e la misurazione della soddisfazione degli utenti (27 luglio 2005);
- attività di laboratorio e di supporto (cantiere di innovazione) che ha coinvolto centinaia amministrazioni centrali e locali, nel periodo 2002-2005, nella progettazione e sperimentazione operativa di indagini di *customer*. I risultati prodotti sono stati messi a disposizione dalle varie amministrazioni in un'ottica di comparazione virtuosa e riuso sinergico.
- manuale sulla *customer satisfaction* (2003) che sistematizza le esperienze di varie amministrazioni svolte durante il cantiere, secondo una logica di buone pratiche, e definisce e racconta un percorso comune per l'indagine.

<sup>3</sup> Si veda Bovaird T., "Beyond engagement and participation. User and community co-production of services", in "Public management review, 67/5, 2007", pp 846-860.

Secondo la definizione data dalla letteratura internazionale sull'argomento, la co-produzione comprende modalità di erogazione dei servizi e di definizione delle politiche pubbliche di natura collaborativa e di lungo termine tra PA, utenti e comunità locali, che apportano un significativo contributo in termini di risorse (Bovaird, 2007).

La co-produzione può rappresentare una soluzione particolarmente efficace per migliorare la pianificazione e gestione di servizi tradizionali in quanto il coinvolgimento degli utenti e della collettività consente di mobilitare risorse aggiuntive.

E' necessario promuovere la partecipazione del cittadino-utente al ciclo di produzione dei servizi. Non più e non solo un cittadino-utente che valuta la qualità dei servizi nella fase finale (che rimane comunque cruciale) ma che viene anche coinvolto nelle fasi di progettazione dei servizi. Da semplice valutatore finale a co-produttore. In questo ambito, è di rilevanza critica il contributo delle associazioni dei cittadini e degli utenti e la collaborazione interistituzionale.



## L'AGENZIA PER LA DIFFUSIONE DELLE TECNOLOGIE PER L'INNOVAZIONE

di Sergio Ferdinandi\*

Nel corso degli ultimi anni la prepotente richiesta di sistemi produttivi e industriali innovativi, spinta dalla globalizzazione dei mercati, si è tradotta in un sempre crescente interesse alla ricerca e allo sviluppo di nuove tecnologie.

La promozione e l'innovazione della competitività delle imprese è centrale nella strategia di Lisbona ed è uno dei principali temi delle azioni dei vertici politici europei. Tali azioni sono finalizzate a favorire il rafforzamento della capacità di innovazione delle piccole e medie imprese, riservando una particolare attenzione al potenziamento della capacità di innovazione.

La decisione UE che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013) contiene, nello specifico, delle previsioni finalizzate ad accrescere la partecipazione delle piccole e medie imprese alla ricerca e ai risultati della stessa<sup>1</sup>.

In tale direzione, numerose iniziative sono state avviate dai diversi paesi europei<sup>2</sup>. In Francia ad esempio sono stati istituiti i *Centres de ressources technologiques* (CRT) le *Plates-formes technologiques* (PFT), nonché circa 130 *Centres régionaux pour l'innovation et le transfert de technologie* (CRITT) distribuiti su tutto il territorio nazionale<sup>3</sup>. In Gran Bretagna sono stati istituiti i *Business Links*, servizi che mettono in rete le imprese che vogliono innovare con quelle che vogliono adottare un'innovazione<sup>4</sup>.

Rispetto agli altri paesi industrializzati il sistema produttivo italiano presenta aspetti fortemente peculiari, caratterizzandosi per la presenza di un elevato numero di imprese di piccola dimensione specializzate nei settori a medio-bassa tecnologia, con particolare riferimento all'agro-alimentare, al calzaturiero, al tessile-abbigliamento, all'arredamento. Tale peculiare caratteristica necessita, conseguentemente, di strumenti idonei ad assicurare l'accesso effettivo delle piccole e medie imprese a servizi tecnologici esterni qualificati, così da favorire l'acquisizione delle nuove tecnologie e lo sviluppo di nuovi prodotti<sup>5</sup>.

L'offerta di servizi per l'innovazione nel nostro paese presenta un vasto e articolato panorama composto di centri di servizio e di competenze tecniche e scientifiche diffuse all'interno dei centri di ricerca e delle università. Tale offerta è alimentata innanzitutto dal sistema universitario e dalle principali istituzioni scientifiche nazionali. La ricerca industriale è inoltre sostenuta da alcuni grandi centri privati, emanazione delle più importanti aziende del paese.

---

\* Sergio Ferdinandi è dirigente dell'ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica.

<sup>1</sup> Decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L. 310/15 del 9 novembre 2006.

<sup>2</sup> Boekholt, P.-Arnold E., *The Governance of Research and Innovation. An International Comparative Study, Synthesis Report*, Technopolis, 2002; Breuss, F., *Austria and Switzerland – Experiences with and without EU Membership*, in *Austrian Economic Quarterly*, n. 1 2006, pp. 13-39; *Innovation Scoreboard, European Trend Chart on Innovation*, European Commission, Bruxelles, 2005; *Public-Private Partnerships for Innovation*, rapporto a cura dell'OECD, Parigi 2007.

<sup>3</sup> *Innovation et recherche technologique. Etat de la situation et bilan au 31 décembre 2006*, a cura del Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche-Direction Générale de la recherche et de l'innovation, Parigi 2007.

<sup>4</sup> Senn L., *Strategie per la competitività del paese: la Governance delle tecnologie per l'innovazione*, in *Federalismi.it rivista telematica, Osservatorio sul federalismo e i processi di governo*, n. 20, 2005; *Governance of Innovation Systems*, rapporto a cura dell'OECD, Parigi 2005; *Main trends in science, technology and innovation*, rapporto a cura dell'OECD, Parigi 2008.

<sup>5</sup> *La ricerca e sviluppo in Italia*, Rapporto a cura dell'Istat, n.2, Roma 2006; *XXXXI Rapporto sulla situazione sociale del paese. Processi innovativi*, Rapporto a cura del Censis, 7 dicembre 2007, pp. 575-625.

Accanto a tali soggetti, operano, inoltre, un gran numero di strutture di servizio per l'innovazione e il trasferimento tecnologico alle imprese, promosse dalle associazioni imprenditoriali, dalle camere di commercio, dagli enti locali e dalle stesse università. Se considerevole e variegata appare la presenza di strutture legate al territorio, si manifestano però alcune criticità riconducibili alla frammentazione dell'offerta dei servizi per l'innovazione e alla ridotta specializzazione delle strutture che li erogano, limitando fortemente la capacità delle imprese di sfruttare, pienamente, il potenziale innovativo disponibile.

La complessità dei fenomeni innovativi stimola il ricorso alla cooperazione nella gestione dei processi di innovazioni, ma è altresì vero che tale strategia continua ad essere scarsamente diffusa nell'ambito del tessuto produttivo italiano che presenta, peraltro, percentuali inferiori alla media europea anche rispetto al numero complessivo di imprese con progetti di innovazione (fig. n.1)<sup>6</sup>.

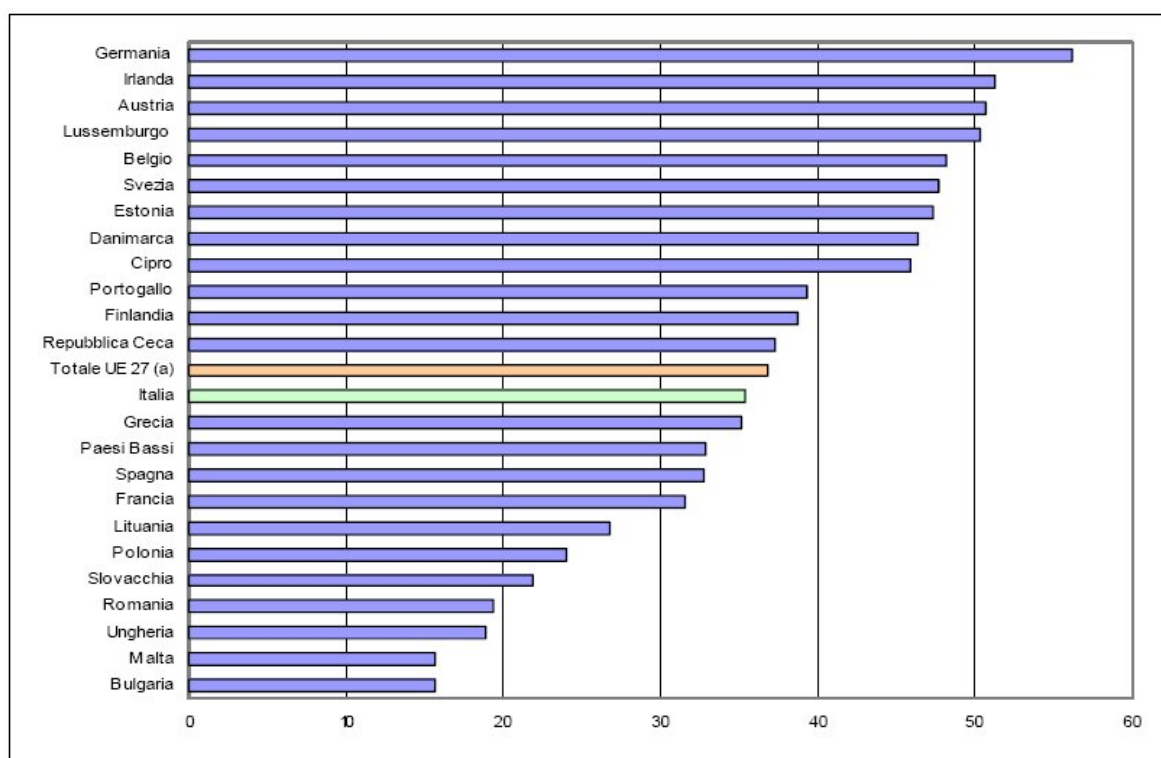


Fig. n. 1. Fonte Eurostat, *Community innovation Survey 2007*. Imprese innovatrici a livello UE nel periodo 2002-2004

Al fine di invertire tale tendenza, sono state avviate diverse iniziative volte a favorire la competitività e lo sviluppo delle imprese, l'imprenditoria – con specifiche azioni destinate anche a quella femminile- e l'innovazione tecnologica. In questo contesto deve essere, peraltro, considerata la previsione contenuta nell'articolo 1, comma 886 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che, in materia di incentivi per la ricerca applicata e l'innovazione tecnologica, prevede uno specifico coordinamento tra il Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Presidenza del consiglio dei ministri, il Ministero dello sviluppo economico ed il Ministero dell'università.

Con riferimento ai dati disponibili, relativi al triennio 2002-2004, emerge la forte partecipazione pubblica con incentivi concessi, principalmente, da amministrazioni pubbliche locali o regionali: nel

<sup>6</sup> *Statistiche sull'innovazione nelle imprese*, Rapporto a cura dell'Istat n.1, Roma 2008; Eurostat, *Statistics on Science and Technology in Europe. Data 1991-2002, Panorama of the European Union*, Luxembourg 2004.

complesso, circa il 29,5 per cento delle imprese innovatrici dell'industria, il 25,9 per cento di quelle delle costruzioni e il 16,9 per cento nei servizi hanno ricevuto finanziamenti erogati da tali istituzioni mentre i finanziamenti dell'amministrazione centrale dello Stato hanno interessato circa il 16,9 per cento delle imprese industriali, l'8,5 per cento di quelle delle costruzioni e l'8,9 per cento dei servizi. Meno diffusi, invece, i finanziamenti europei: il 3,7 per cento nell'industria, il 2,0 per cento nelle costruzioni e il 2,3 per cento nei servizi si è avvalso di queste forme di agevolazione (fig.n.2)<sup>7</sup>.

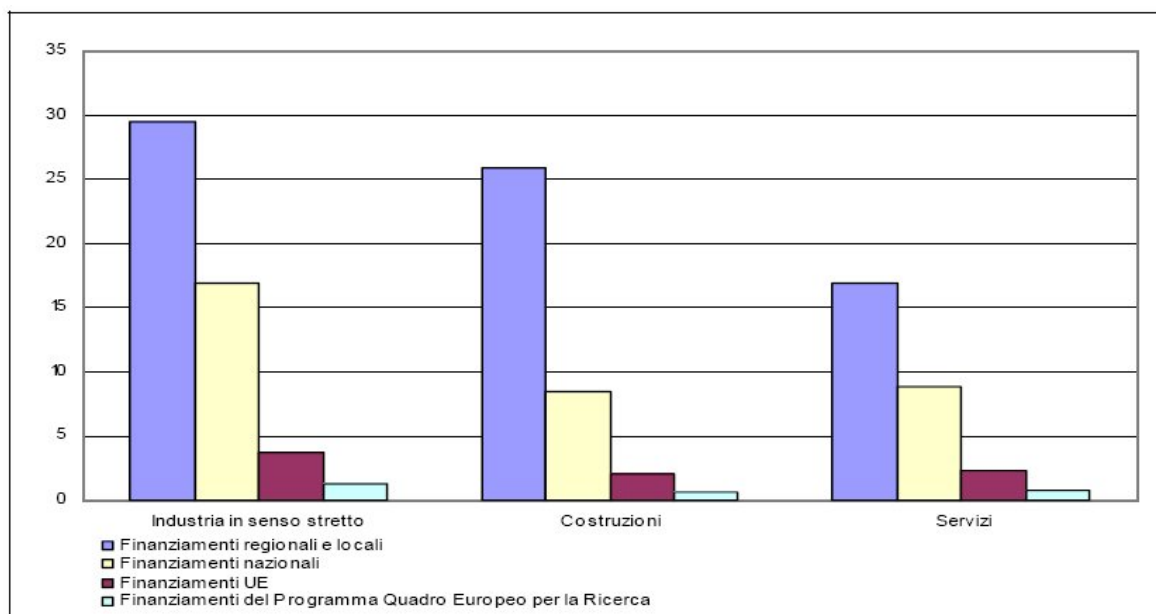


Fig. n. 2. Imprese innovatrici beneficiarie di finanziamenti pubblici. Anni 2002-2004, in Statistiche sull'innovazione nelle imprese, rapporto a cura dell'Istat n. 1, Roma 2008

Tuttavia, ciò che nel nostro paese è mancato, pur salvaguardando la possibilità per ogni regione di realizzare specifiche strutture di promozione e diffusione dell'innovazione tecnologica secondo le rispettive caratteristiche territoriali, imprenditoriali e produttive, è proprio un soggetto avente natura pubblicistica capace di fungere, a livello nazionale, da raccordo e stimolo alla competitività nel mondo delle imprese e tra questo e il mondo della ricerca.

Senza voler peccare di esterofilia, soprattutto considerando come negli ultimi anni la pubblica amministrazione italiana -come si evince anche dai rapporti OCDE (Organizzazione per la cooperazione e economica e lo sviluppo)-, sia stata un modello preso a riferimento da molti sistemi amministrativi pubblici, sono tuttavia apparse evidenti le opportunità offerte dalle fortunate esperienze straniere citate. Alla luce di ciò, il legislatore italiano, dopo aver definito delle specifiche disposizioni in favore dei distretti industriali<sup>8</sup>, all'articolo 1, commi 366-372 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), ha introdotto, nel medesimo articolo, al comma 368, lett. d), una disposizione che prevede l'istituzione di un'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione - soggetta alla vigilanza della Presidenza del consiglio dei ministri -

<sup>7</sup> Statistiche sull'innovazione nelle imprese, Rapporto a cura dell'Istat n.1, Roma 2008.

<sup>8</sup> Corò G.-Micelli S., *I nuovi distretti produttivi: innovazione, internazionalizzazione e competitività nei territori*, Venezia, 2006; Corò G.; Micelli S., *Dai distretti industriali ai sistemi locali dell'innovazione: una politica per la competitività di imprese e territori*, in Guelpa F.-Micelli S., *I distretti industriali del terzo millennio. Dalle economie di agglomerazione alle strategie d'impresa*, Bologna, 2007, pp. 321-356; Balestri A., *I distretti chiedono fiducia*, in *Il Sole 24ore* del 5 gennaio 2006; Forlenza O., *Distretti produttivi dalla natura incerta*, in *La manovra economica, Guida al Diritto il Sole 24ore*, n.2, 2006, pp. 135-137.

con il compito di “accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali, attraverso la diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali”<sup>9</sup>.

Ad integrazione del quadro normativo contenuto nella finanziaria 2006 sono intervenute, con la finanziaria 2007, ulteriori disposizioni in materia di innovazione. L’articolo 1, commi da 842 a 846 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel recepire quanto previsto da un precedente progetto, noto come “Industria 2015”, indica che il rilancio e la riqualificazione del sistema produttivo nazionale debba necessariamente transitare attraverso l’introduzione di innovazioni tecnologiche e organizzative in grado di determinare innovazioni di prodotto e di processo, di servizio e di marketing, mediante il coinvolgimento di numerosi protagonisti quali, le imprese, le università, i centri di ricerca e la pubblica amministrazione nell’ambito di una *governance* puntuale, sebbene rispettosa delle diverse competenze istituzionali. In particolare, alla luce delle analisi finora svolte sul modello di implementazione di “Industria 2015” una fase molto delicata del processo riguarda l’attività di valutazione indipendente dei progetti che deve essere articolata per ogni fase del ciclo di vita dei progetti di innovazione industriale già resi esecutivi dalle disposizioni della legge finanziaria 2007.

In tale quadro, la scelta di uno strumento flessibile quale un’agenzia dedicata, appare la soluzione preferenziale. Tra gli elementi caratterizzanti tali organismi appare, infatti, l’ampia potestà statutaria e regolamentare, che costituisce, contemporaneamente, espressione e strumento dell’autonomia organizzativa alle stesse riconosciuta dal legislatore. Per il funzionamento e l’esistenza stessa, è indispensabile che le agenzie si dotino, oltre che dello Statuto, che ne disegna i contorni, individuando la *mission*, anche di un’apposita regolamentazione interna che garantisca loro condizioni di operatività diverse da quelle delle altre amministrazioni. La specifica esigenza di fornirsi di adeguati strumenti organizzativi che le equipaggino in modo funzionale alle finalità perseguite comporta, quale diretta conseguenza, la necessità di una peculiare regolazione e trova espressione nel termine inglese *re-regulation* che sta ad indicare che una nuova e diversa regolazione deve essere effettuata al fine di sfruttare, al meglio, le opportunità del modello organizzativo delle agenzie. Coerentemente con l’impostazione prettamente pragmatica anglosassone, il modello organizzativo delle agenzie, fortemente imperniato sull’autonomia, deve basarsi su poche regole, snelle e facili da modificare, che consentano di poter rapidamente correggere il tiro, eliminando quegli elementi regolativi che dovessero rivelarsi, alla prova dei fatti, inutili o addirittura controproducenti, secondo il principio del cosiddetto *trial and error*<sup>10</sup>. Nello specifico, compito principale dell’Agenzia per la diffusione delle tecnologie, è quello di intervenire su due specifici aspetti connessi alla programmazione delle attività di ricerca industriale e dell’innovazione tecnologica: il *foresight* e la valutazione. L’Agenzia infatti non si sovrappone ad altre strutture del Paese già vocate allo svolgimento di azioni di trasferimento tecnologico ma assume, da un lato, un ruolo di stimolo e di coordinamento e dall’altro la diretta responsabilità della valutazione e del monitoraggio sia dei programmi che dei progetti di innovazione industriale. I principali compiti dell’agenzia possono essere ricondotti ai seguenti punti:

- assumere una funzione di promotrice delle attività di *foresight* tecnologico a livello nazionale, mettendo a sistema le analisi elaborate a livello territoriale e integrandole con eventuali studi

<sup>9</sup> La previsione normativa integrale relativa all’Agenzia contenuta nell’articolo 1, comma 368, lett. d), della legge 23 dicembre 2005, n. 266 reca:

“d) per la ricerca e lo sviluppo:

1) al fine di accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali, attraverso la diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali, è costituita l’Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione, di seguito denominata «Agenzia»;

2) l’Agenzia promuove l’integrazione fra il sistema della ricerca ed il sistema produttivo attraverso l’individuazione, valorizzazione e diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale;

3) l’Agenzia stipula convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati che ne condividono le finalità;

4) l’Agenzia è soggetta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, con propri decreti di natura non regolamentare, sentiti il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, il Ministero dell’economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, nonché il Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale ed il Ministro per l’innovazione e le tecnologie, se nominati, definisce criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali. Lo statuto dell’Agenzia è soggetto all’approvazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.”

<sup>10</sup> Ongaro E., *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organi e organizzativi*, Soveria Mannelli, 2006.

- effettuati da soggetti quali le regioni italiane che hanno già attivato “osservatori” di questa natura con metodologie e standard qualitativi diversi;
- curare attività connesse alla formazione di capitale umano qualificato, funzionale all’impianto complessivo di “Industria 2105”;
  - assumere il ruolo di osservatorio delle piattaforme industriali, per l’analisi dei reali bisogni di ricerca e sviluppo e la conseguente proposta di nuove soluzioni tecnologiche (diffusione);
  - svolgere le funzioni di struttura di supporto per la realizzazione delle iniziative selezionate (*delivety*), mediante l’offerta di programmi di formazione sulle nuove tecnologie, programmi di assistenza per l’applicazione delle nuove tecnologie e sostegno per l’analisi dei relativi impatti economici e eventuale assistenza nella fase di ricerca di fondi<sup>11</sup>;
  - la promozione e il coordinamento delle attività di previsione delle linee di tendenza dello sviluppo tecnologico-scientifico ed economico;
  - svolgere attività di supporto e di istruttoria tecnico-scientifica nell’ambito della valutazione dei progetti di innovazione industriale, in particolare di quelli previsti dai commi 842 e seguenti della legge n. 296 del 2006;
  - mettere in atto azioni a sostegno di appositi percorsi formativi e di accompagnamento ai processi di innovazione nonché di promozione di efficaci modelli di collaborazione pubblico-privato per lo sviluppo di prodotti, processi e servizi di alto valore aggiunto e di interesse per l’industria nazionale.

Con riferimento a tale ultimo aspetto viene riconosciuta all’Agenzia la facoltà di stipulare, in base alle linee strategiche e degli indirizzi approvati dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro dell’università e della ricerca, convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati che ne condividono le finalità, facilitando i rapporti tra il mondo della ricerca ed il sistema delle imprese e svolgendo compiti funzionali alla costruzione di modelli per la collaborazione, in particolare tra il mondo pubblico della produzione di ricerca e innovazione e il mondo privato di trasformazione della conoscenza in prodotti per il mercato.

A fronte della previsione normativa contenuta nella finanziaria per il 2006, il 12 maggio 2006, un decreto del Presidente del consiglio dei ministri, emanato d’intesa con i Ministri dell’istruzione, dell’università e ricerca, dell’economia e finanze, dello sviluppo economico e del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, ha individuato la sede dell’Agenzia presso la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano. Per quanto riguarda tale scelta, se, come sostenuto dall’economista inglese Peter Taylor<sup>12</sup>, Milano si colloca ottava tra ben trecento metropoli mondiali che, in base ad alcuni indicatori, individuano la propensione relazionale e terziaria, è indubbio che tale scelta non poteva trovare migliore suggello con la decisione del *Bureau international des expositions* che il 31 marzo 2008, dopo un duro ballottaggio con Smirne, ha scelto di nuovo, dopo l’Expo del 1906, la città lombarda quale sede dell’ Expo universale del 2015<sup>13</sup>. Nell’ambito delle attività previste dal cosiddetto “Tavolo istituzionale Milano”, istituito con decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 29 settembre 2006, è stato sottoscritto dal Governo, rappresentato dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del consiglio dei ministri, dal Ministro per lo sviluppo economico, dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dal Presidente della Regione Lombardia, il Presidente della Provincia di Milano ed il Sindaco di Milano, un protocollo che definisce le linee-guida per l’attivazione dell’Agenzia.

In attuazione di quanto disposto dal più volte citato comma 368, per la definizione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali della suddetta Agenzia, che prevede l’adozione di decreti del Presidente del consiglio dei ministri di natura non regolamentare, in un decreto datato 30 gennaio 2008, sono state definite le linee entro le quali indirizzare la redazione dello statuto dell’Agenzia, ente con personalità giuridica di diritto pubblico istituita al

<sup>11</sup> Scheda di lettura Finanziaria 2006, A.C., 6177 (articolo 1, commi 233-399), a cura del Servizio studi della Camera dei Deputati, n. 835, tomo II, 21 novembre 2005.

<sup>12</sup> Taylor P.J., *World City Network*, Routledge, 2004.

<sup>13</sup> Reguzzoni M., *Milano Expo 2015. Un’opportunità per tutti*, Milano 2008.

perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 1, comma 368, lettera d), numeri 1) e 2), della legge n. 266 del 2005, nel quadro delle iniziative volte alla valorizzazione dei progetti di innovazione industriale, così come definiti dall'articolo 1, commi 842-846, della legge n. 296 del 2006.

Il decreto contiene i criteri, i compiti e i principi cui si deve attenere lo statuto che ricalcano, sostanzialmente, quelli precedentemente indicati, pur integrati da specifiche indicazioni relative all'articolazione organizzativa dell'Agenzia, secondo criteri di efficienza ed economicità. Si prevede, in particolare, la specifica distinzione tra gli organi di indirizzo e quelli di gestione, strutturando l'ente per aree a competenza omogenea e demandando, a successivi regolamenti di organizzazione, la definizione di dettaglio delle strutture operative, assicurando la previsione, oltre all'organo monocratico di vertice, di un Consiglio con compiti di indirizzo, controllo e definizione dei criteri per l'attività istituzionale dell'Agenzia. In tale Consiglio deve comunque essere garantita una partecipazione paritetica di rappresentanti di designazione statale e di rappresentanti di designazione regionale, uno dei quali designato congiuntamente con la Provincia di Milano e con il Comune di Milano, un Comitato scientifico con funzioni consultive e un collegio dei revisori, composto da tre membri, scelti tra gli iscritti al registro dei revisori contabili, di cui uno designato dal Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre, il decreto prevede la predisposizione di un regolamento di contabilità, da trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, mentre all'articolo 3 si demandano i poteri di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia al Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. Tale attribuzione di competenza è stata, peraltro, formalmente confermata al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, on. Renato Brunetta dal Presidente del consiglio dei ministri con proprio decreto datato 13 giugno 2008<sup>14</sup>.

Lo statuto, approvato con D.P.C.M. 8 aprile 2008<sup>15</sup>, nel definire l'autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile, dell'Agenzia, ribadisce l'individuazione della sede legale a Milano -pur con la previsione di poter aprire ulteriori sedi in Italia e all'estero, in relazione alle proprie funzioni e attività- e ne sottolinea la sottoposizione ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del consiglio dei ministri o del Ministro delegato, nonché il controllo della Corte dei conti e la possibilità di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, oltre alle finalità vengono inoltre individuati gli organi dell'Agenzia ovvero: il presidente, il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori dei conti ed il comitato tecnico scientifico.

Fra i compiti del presidente, nominato con decreto del Presidente del consiglio dei ministri o del Ministro delegato, figurano la rappresentanza legale dell'Agenzia; la convocazione e la presidenza del consiglio di amministrazione, la cura della relazione di accompagnamento al bilancio preventivo ed al conto consuntivo, la proposta al consiglio di amministrazione per la designazione dell'incarico di direttore generale, nonché nei casi di necessità ed urgenza, ovvero nei casi in cui il consiglio di amministrazione non sia validamente costituito, la capacità di adottare i provvedimenti di competenza del consiglio di amministrazione nei casi di liti attive e passive, accettazione di lasciti e donazioni e la predisposizione di provvedimenti necessari alla realizzazione dei compiti istituzionali nonché alla gestione amministrativa dell'Agenzia.

Il consiglio di amministrazione, cui spettano tutti i poteri inerenti il perseguimento delle finalità dell'Agenzia e in particolare i compiti di programmazione, organizzazione, indirizzo, e che si riunisce almeno due volte l'anno, è composto, oltre che dal presidente, da otto membri, nominati con decreto del Presidente del consiglio dei ministri o del Ministro delegato, designati rispettivamente uno dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, uno dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, uno dal Ministro dello sviluppo economico, uno dal Ministro dell'università e della ricerca, tre dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed uno dalla Regione Lombardia, d'intesa con la Provincia di Milano ed il Comune di Milano, è

<sup>14</sup> Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 27 giugno 2008, n. 149.

<sup>15</sup> Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 maggio 2008, n. 126.

validamente costituito con la nomina dei due terzi dei suoi componenti. Le relative delibere sono adottate a maggioranza dei voti dei presenti. In caso di parità prevale il voto di colui che presiede il consiglio. La partecipazione alle riunioni del Consiglio di amministrazione può realizzarsi anche a distanza e comunque nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni ed integrazioni, recante il cosiddetto “Codice dell’amministrazione digitale”.

Il comitato tecnico-scientifico ha funzioni di studio, analisi e consulenza, concorrendo, in particolare, alla definizione del piano triennale e dei programmi e della attività conformi alle finalità dell’Agenzia ed è composto da venti membri, oltre al presidente dell’Agenzia che lo presiede. I componenti del comitato tecnico-scientifico sono nominati dall’Autorità vigilante, cinque designati dalla medesima Autorità, cinque designati dal Ministro dello sviluppo economico, cinque designati dal Ministro dell’università e della ricerca e cinque su proposta del Presidente dell’Agenzia.

Nel rinviare a un apposito regolamento di organizzazione con la determinazione delle dotazioni organiche, adottato dal consiglio di amministrazione ed approvato dall’Autorità vigilante, vengono comunque individuate quattro macro-aree rispettivamente:

- area di previsione tecnologica;
- area valutazione progetti;
- area comunicazione;
- area affari generali.

Oltre alla definizione dei compiti e delle prerogative dei dirigenti e del servizio di controllo interno, rilevante appare la definizione delle voci relative alle entrate. La legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 924, ha autorizzato, a favore dell’Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione, una spesa di 5 milioni di Euro già a decorrere dall’anno 2007, ma a regime l’Agenzia potrà valersi di diverse tipologie di entrate composte da:

- convenzioni con il Ministero dello sviluppo economico per la valutazione e il controllo dei progetti di innovazione industriale a valere sull’articolo 1, comma 845, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni;
- convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati che ne condividano le finalità, nel quadro delle competenze dell’Agenzia;
- contribuzioni diverse e sponsorizzazioni.

Vengono infine definite le previsioni di carattere finanziario e patrimoniale nonché il rinvio a un apposito regolamento contabile, che dovrà essere redatto sui principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica, deliberato dal Consiglio d’amministrazione e approvato con decreto dall’Autorità vigilante, sentito il Ministero dell’economia e delle finanze.

A fronte di tale quadro normativo maturato nelle sue linee operative solamente nei primi mesi del 2008, nel lasso temporale a cavallo tra la fine della XV legislatura e l’avvio della XVI, il Governo ha deciso di procedere all’attuazione mettendo in essere gli strumenti necessari per consentire all’Agenzia di potersi avviare. Il primo atto è stata la nomina di un commissario straordinario.

In questa fase, oltre alla nomina del consiglio di amministrazione, del collegio dei revisori, si stanno perfezionando i regolamenti di organizzazione e di contabilità, nonché, d’intesa con il Ministero dell’economia e delle finanze, la predisposizione degli strumenti finanziari, quali l’apertura di un conto corrente di tesoreria con l’iscrizione dell’Agenzia nella tabella A secondo quanto previsto dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri, datato 28 ottobre 1999.

In conclusione, se il binomio ricerca-innovazione rappresenta la principale leva di competitività per il sistema-paese nell’affrontare le complesse sfide della globalizzazione, l’Agenzia, una volta funzionante a regime, potrebbe contribuire fattivamente al rilancio del *made in Italy*, facilitando la

diffusione non solamente di innovazioni tecnologiche, ma anche di innovazioni organizzative, di servizio e di *marketing*. D'altronde, l'opportunità offerta dalla vetrina internazionale costituita dall'Expo di Milano 2015, proprio nella metropoli designata ad accogliere l'Agenzia, è un ulteriore, straordinario volano per lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie nel nostro paese.



## IL DATORE DI LAVORO “RESPONSABILE PER LA SICUREZZA” NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*di Luciano Cannerozzi de Grazia\**

Il datore di lavoro (sia pubblico che privato), così come si è configurato alla luce della giurisprudenza e della normativa del settore, è indicato come il soggetto principalmente obbligato all’attuazione degli obblighi di prevenzione e protezione nei confronti dei lavoratori.

Considerato, però, che non sempre è facile individuare il soggetto giuridico e/o la persona fisica destinatari, ai fini civilistici e/o penalistici, delle norme che impongono di adottare le necessarie misure di sicurezza, si deve essere consapevoli che solo una corretta individuazione del responsabile in prima persona della sicurezza può costituire il necessario punto di partenza, in particolare negli enti pubblici, ma non solo in essi, per un veloce ed efficace adeguamento del sistema globale di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Le norme fondamentali per una corretta individuazione del datore di lavoro, pubblico o privato, obbligato a tutelare l’integrità e la salute dei propri dipendenti, sono:

l’art. 2087 cc., per il quale è l’imprenditore che è tenuto ad adottare, nell’esercizio dell’impresa, le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica, sono necessarie per tutelare l’integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro;

l’art. 2, comma 1, lett. b, del d.lgs. 626/1994, che definisce datore di lavoro il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l’organizzazione dell’impresa ed in quanto titolare dei poteri decisionali e di spesa, ha la responsabilità dell’impresa stessa, ovvero dell’unità produttiva. La stessa norma precisa, subito dopo, che, nelle pubbliche amministrazioni, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero anche il funzionario non avente qualifica dirigenziale solo quando però il funzionario sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale.

Anche se, nella legislazione meno recente, il datore di lavoro viene indicato quasi sempre semplicemente come “imprenditore”, è ormai chiaro per tutti che non sempre il “datore di lavoro”, individuato dal legislatore quale primo (anche se non necessariamente l’unico) responsabile in tema di prevenzione e protezione nei confronti dei lavoratori propri dipendenti (art. 2087 cc.), è un imprenditore (un esempio di definizione più generica si ha nell’art. 2049 cc.).

È necessario quindi individuare caso per caso (impresa individuale, società privata, studio professionale, ente pubblico, ecc.), in base alle norme e alla giurisprudenza, non solo chi sia, nel caso concreto, il datore di lavoro in quanto titolare del rapporto di lavoro (che è responsabile nei confronti dei propri dipendenti ai sensi sia dell’art. 2087 che dell’art. 2043 cc.), ma anche chi sia la “persona fisica” che rivesta la qualifica di “datore di lavoro” specificamente ai sensi e per gli effetti della normativa antinfortunistica nell’impresa (piccola, media o grande),<sup>1</sup> nello studio professionale

---

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

<sup>1</sup> Nelle società di capitali il datore di lavoro si identifica con i soggetti effettivamente titolari dei poteri decisionali e di spesa all’interno dell’azienda, quindi con i vertici della stessa, ovvero nel presidente del consiglio di amministrazione, o nell’amministratore delegato, o nel componente del consiglio di amministrazione cui siano state affidate le relative funzioni. Cass. pen., sez. III, sent. n. 12370 del 1°.04.2005.

La definizione di datore di lavoro, riferendosi a chi ha la responsabilità dell’impresa o dell’unità produttiva, comprende il legale rappresentante di un’impresa cooperativa, essendo i soci delle cooperative equiparati a lavoratori subordinati. Cass. pen. sez. IV, sent. n. 32958 del 29.7.2004.

(con dipendenti), nell'ente pubblico<sup>2</sup> o privato, ecc.; cioè in tutti quei casi in cui almeno un soggetto presti la propria attività lavorativa alle dipendenze di terzi e che, per la sua attività lavorativa, soggiaccia a pericolo o rischio di salute psicofisica, o di infortuni.

Quest'ultimo soggetto, se non coincidente con il primo, sarà responsabile nei confronti dei lavoratori solo ai sensi dell'art. 2043 e, eventualmente, penalmente.

L'individuazione del "datore di lavoro" attraverso le indicazioni della normativa (anche precedente alla 626/94), di conseguenza, non è risultata sempre agevole, la giurisprudenza, quindi, nel tempo, ha dovuto integrare le disposizioni legislative rendendo più chiara una figura che, specie nella pubblica amministrazione, ha avuto certamente (e purtroppo non ha cessato di avere) una grande difficoltà ad emergere distintamente in tutti i suoi aspetti, nonostante già nell'originario testo del d.lgs. 626/94 venisse offerta una definizione che poteva sembrare dettagliata ed esaustiva del datore di lavoro, individuato "in qualsiasi persona, fisica o giuridica, o soggetto pubblico, titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore, che fosse altresì responsabile dell'impresa e dello stabilimento".

In tale contesto però era chiaro che, nel parlare di figura fisica, ci si riferisse all'imprenditore, o comunque al datore di lavoro soggetto del rapporto di lavoro, o al dirigente che, pur non proprietario dell'impresa, esercitasse le funzioni imprenditoriali in nome e per conto del proprietario (es.: amministratore delegato). Qualche perplessità poteva sorgere invece con il riferimento alla "persona giuridica" (come possibile datore di lavoro responsabile ai fini prevenzionistici), poiché con tale terminologia indichiamo, nel diritto privato, essenzialmente una società di capitali, o una associazione, o una fondazione, che abbiano avuto il riconoscimento della personalità giuridica, così come nel diritto pubblico" si indica sostanzialmente una persona giuridica pubblica, regolata da norme pubblicistiche.

La nozione prospettata di datore di lavoro anche come persona giuridica infatti, se può essere sufficiente a individuare eventuali responsabilità civili derivanti da infortuni o malattie del lavoratore, *ex art. 2043 e 2087 del codice civile*, non lo è assolutamente quando si versa in tema di responsabilità penale. Quest'ultima, essendo per sua natura necessariamente "personale"<sup>3</sup>, rende necessario individuare, soprattutto nelle persone giuridiche (private o pubbliche) non perseguibili penalmente, quella o quelle persone fisiche che, al loro interno, abbiano effettivamente la funzione e i poteri del "datore di lavoro ai sensi e per gli effetti del d.lgs. 626/94", in quanto non sempre al vertice di tali enti si trova una persona fisica e/o non sempre tutti i poteri sono nelle mani di un solo organo.<sup>4</sup>

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 626, quindi, la figura del datore di lavoro, se da una parte trovava finalmente una definizione fissata in una norma giuridica (e non più solo nella giurisprudenza, di cui comunque il legislatore aveva preso atto), dall'altra non risultava ancora delineata in modo soddisfacente, inoltre non prevedeva o individuava alcuna distinzione tra l'ambito pubblico e il privato.

Pertanto con la 242/96 la definizione originariamente prevista dal 626/1994 veniva integrata con l'espressa indicazione che, nelle pubbliche amministrazioni, per datore di lavoro si dovesse intendere "il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente

---

<sup>2</sup> Il Direttore sanitario dell'azienda ospedaliera dirige i servizi sanitari ai fini organizzativi ed igienico sanitari: a lui spettano quindi poteri e doveri di vigilanza ed organizzazione tecnico-sanitaria, ivi compresi quelli relativi alla tutela dei lavoratori che svolgono la loro attività nei luoghi della struttura aziendale. Cass. pen., sez. IV, sent. n. 7663 del 1°3.2005.

<sup>3</sup> Cost. art. 27 comma 1, "La responsabilità penale è personale".

<sup>4</sup> Non di rado vengono individuati dalla giurisprudenza fattispecie a cosiddetta "responsabilità diffusa" con una pluralità di condotte tra loro concorrenti di soggetti diversi, non necessariamente in rapporti gerarchici fra di loro, (Cass. pen., sez. IV, n. 866 del 10.01.2008 e sez. III n. 37397 dell'11.10.2007).

qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto a un ufficio avente autonomia gestionale”.

Veniva quindi inserita per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico la nozione di “datore di lavoro pubblico”, ma la genericità della nozione, e la complessità dell’ amministrazione pubblica, che si compone di tantissime tipologie di enti pubblici (organi costituzionali, ministeri, organi di giustizia, enti territoriali, enti economici e non economici, autorità, agenzie, ecc.), ciascuno con propri ordinamenti particolari, hanno immediatamente evidenziato la difficoltà pratica di individuare, per ciascuna amministrazione, l’effettivo destinatario, o i destinatari, delle disposizioni in tema di prevenzione e protezione.

D’altra parte, la creazione di meccanismi che permettano, inseriti nell’organizzazione interna di un ente pubblico, un reale funzionamento dei processi di attuazione delle normative di sicurezza, non può prescindere dall’esatta individuazione del principale soggetto responsabile voluto dal legislatore nel nuovo sistema di prevenzione.

Ecco quindi che, al fine di semplificare l’ individuazione della figura del “datore di lavoro” nelle pubbliche amministrazioni, l’art. 30 del d.lgs. 242/96 stabiliva che “gli organi di direzione politica o, comunque, di vertice delle amministrazioni pubbliche, procedono alla individuazione (nei propri enti) dei soggetti responsabili dell’attuazione della legge<sup>5</sup>”.

Primo problema che si è dovuto subito affrontare nella prassi è stato quello di individuare chi potesse essere considerato datore di lavoro in un ente pubblico prima che il vertice avesse operato la propria individuazione.

In un primo tempo si era affermata la tesi che, fino a quando il vertice dell’ente pubblico non avesse individuato, con provvedimento formale, il soggetto (o i soggetti) “datore di lavoro ai sensi del 626”, le responsabilità relative dovessero rimanere in capo allo stesso vertice.

La giurisprudenza, però, ha negato che tale assunto si realizzi in ogni caso, affermando ad esempio che, in un comune di rilevanti dimensioni, (nel caso di omessa individuazione ai sensi dell’art. 30 del d.lgs. 242/96) non può essere considerato “sempre e comunque” datore di lavoro il sindaco<sup>6</sup>.

Ha conseguentemente ritenuto che, quando si tratti di un ente pubblico con un’articolazione particolarmente complessa, che renda oggettivamente impossibile a una sola persona l’effettivo controllo di tutta l’attività funzionale, e l’ente sia stato diviso in distinti settori, rami o servizi, e a ciascuno di essi sia stato in concreto preposto per legge, per regolamento, per concorso o per altri titoli, un soggetto dotato della necessaria autonomia e dei poteri indispensabili per la gestione completa degli affari inerenti a quel servizio, l’esigenza di un provvedimento formale di individuazione (o anche di delega) è superata e assorbita dalla predeterminata suddivisione dei servizi, secondo la disciplina delle norme legislative e regolamentari interne all’ente, delle attribuzioni e dei compiti, nonché dal loro concreto esercizio<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> In particolare per gli enti locali, la circolare del Ministero dell’interno n. 3/96 del 17.12.1996, precisava che questi designano “in piena autonomia” il dipendente responsabile in materia di sicurezza, in quanto il legislatore ha lasciato ampio spazio all’autonomia di ogni singolo ente locale, conseguentemente rimandando allo “statuto” ed al regolamento organico del personale l’individuazione del responsabile.

Inoltre, anche se si presuppone che, di norma, il dipendente individuato sia un dirigente, quando nell’ente manchi tale figura, le funzioni di responsabile possono essere correttamente affidate al soggetto appartenente alle figure massime apicali ivi previste. Resta fermo anche per gli enti locali che l’esercizio dei poteri gestionali del dirigente (o funzionario apicale) deve essere strettamente connesso alla relativa dotazione finanziaria e al riconoscimento di autonomi poteri di spesa, di controllo e di organizzazione delle risorse umane e strumentali necessarie.

<sup>6</sup> Cass. pen., 15.6.1998, n. 7111; 3.11.1998, n. 11432; 11.2.1998, n. 1631.

<sup>7</sup> Cfr art. 97 della Costituzione “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione. Nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.”, mentre per l’art. 28 “I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono

Sarà quindi ancora una volta compito del giudice individuare di volta in volta il datore di lavoro alla luce di tali elementi (Cass. sez. III pen., n. 5889 del 19.5.1998); lo stesso dicasi per gli eventuali altri soggetti (non subordinati al dirigente-datore di lavoro) che abbiano in via autonoma la responsabilità di alcune procedure attuative delle azioni di prevenzione (es. bandi di gara, rapporti con fornitori, ecc.), ferma restando, per l'organo di vertice, la possibilità di modificare, per il futuro, l'assetto naturale dell'ente con una propria individuazione ai sensi del citato art. 30 del d.lgs. 242/96.

La circolare 3/96 del Ministero dell'interno citata ricordava, peraltro, ai responsabili degli enti locali la responsabilità del vertice nell'individuare o delegare quale datore di lavoro pubblico dirigenti in possesso di attitudini e capacità adeguate, prospettando altrimenti una responsabilità per colpa in eligendo oltre che in vigilando.

Non può sottacersi, peraltro, che al dirigente che venga individuato espressamente come datore di lavoro spesso non viene allo stesso tempo attribuito il potere effettivo di provvedere autonomamente all'acquisizione e/o alla gestione delle risorse finanziarie che risultino necessarie, condizione indispensabile invece per poter assicurare la necessaria prevenzione e, quindi, per assumere in toto le responsabilità del datore di lavoro.

Può verificarsi anche che un dirigente che si trovi collocato al vertice amministrativo dell'ente, o che comunque venga indicato espressamente come datore di lavoro, risulti talora vincolato dai piani di programmazione e di bilancio che sono di competenza di altri soggetti da lui non controllati, pertanto, qualora per tale motivo non abbia disponibili le risorse necessarie per attuare direttamente ed autonomamente la normativa sulla prevenzione, non potrebbe essere considerato responsabile (o unico responsabile) per le conseguenti inadempienze.

D'altra parte però, il dirigente che sia stato indicato come datore di lavoro, per scaricarsi effettivamente di ogni responsabilità (se non altro della sua responsabilità dirigenziale), una volta individuato il rischio che non è in suo potere eliminare per la mancata disponibilità delle necessarie risorse economiche, dovrà immediatamente comunicare l'esistenza del rischio individuato all'organo (politico, o comunque preposto a quelle determinate funzioni) che ha il potere di provvedere al finanziamento, e invitarlo ad agire, solo così infatti quest'ultimo diventa responsabile di eventuali inadempimenti e dei danni che potrebbero derivare da un mancato o ritardato finanziamento.<sup>8</sup>

Le stesse modalità dovrà seguire ad esempio il Sindaco che risulti effettivo datore di lavoro per esimersi da responsabilità quando, per apprestare le misure di tutela necessarie, occorra che la relativa spesa sia necessariamente deliberata dalla Giunta municipale o dal Consiglio comunale.

La sez. III, Cass. pen., con sentenza 37397 dell'11.10.2007, ha peraltro confermato il principio secondo cui l'aggravante ex art. 590, comma 3, c.p., è applicabile nei confronti del datore di lavoro *ex lege* 626/94 anche in assenza della qualità di dipendente nel soggetto colpito dall'evento dannoso nei luoghi di lavoro di sua pertinenza, purché sussista un legame causale tra la violazione delle norme antinfortunistiche (*ex art. 2043 cc*) e tale evento. Nel caso di specie si trattava di una palestra scolastica, qualificata come luogo di lavoro, e dei relativi attrezzi, definiti attrezzature di lavoro ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. 626/1994.

Per l'incidente a un alunno della scuola elementare furono considerati responsabili in quanto datori di lavoro due dirigenti scolastici (un preside di scuola media, in quanto gestore della palestra,

---

direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili ed amministrative degli atti compiuti in violazione dei diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato ed agli enti pubblici.”.

<sup>8</sup> Resta fermo il potere (e quindi il dovere) del dirigente di interrompere l'attività e/o di allontanare i lavoratori da un pericolo che si presenti, oltre che probabile, di particolare gravità, in attesa di poter prendere le misure precauzionali ritenute necessarie.

e un direttore di scuola elementare, quale datore di lavoro del maestro dell'alunno infortunato) coinvolti in quanto utilizzavano ambedue la palestra per i propri istituti, nonché il sindaco del comune proprietario della palestra, "per non aver impedito, ciascuno per il proprio ruolo, che "l'attrezzo in questione potesse essere utilizzato in condizioni non adatte, così creando i presupposti per il verificarsi dell'incidente" occorso a un bambino. È stata quindi individuata una "tipica ipotesi di responsabilità diffusa, riferibile a condotte di soggetti diversi, nessuno dei quali però è tale da elidere il nesso casuale tra le altre e l'evento dannoso".

Anche per gli enti privati è naturalmente prevista la possibilità che "datore di lavoro" non sia il vertice, ma "il responsabile della singola unità produttiva, in quanto titolare dei poteri decisionali di spesa".<sup>9</sup>

Una volta precisato che, per i dirigenti privati, la norma richiede l'autonomia finanziaria e tecnico funzionale, mentre per i dipendenti pubblici è necessaria la preposizione ad un ufficio avente, parimenti a quella prevista per il privato, autonomia gestionale, occorre precisare ulteriormente che in tutti e due gli ambiti (pubblico e privato), non è necessaria, ai fini dell'individuazione del datore di lavoro ai sensi del 626/94, un' autonomia riferita a "tutta" la gestione dell'unità produttiva o dell'ufficio, essendo sufficiente, ma anche indispensabile, l'autonomia limitata all'adozione delle misure previste dalle norme in tema di sicurezza (con i conseguenti poteri di spesa).

In pratica, così come individuato anche dalla giurisprudenza ante d.lgs. 626/94, il datore di lavoro, in ogni caso, non può essere altri che un soggetto che abbia il potere effettivo di garantire e migliorare i livelli di sicurezza, adottando autonomamente le misure ritenute opportune e che, anche sul piano economico, abbia il potere di perseguire al meglio gli obiettivi individuati (deve poter gestire un budget che non limiti le scelte in materia di sicurezza).

Poiché, come è stato detto con felice sintesi, "datore di lavoro non è colui che propone, ma colui che dispone", il datore di lavoro si identifica necessariamente con quel soggetto che abbia l'ultima parola in relazione al potere di spesa e della realizzazione del "programma" (piano di sicurezza) delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento dei livelli di sicurezza in tutta l'azienda (o ente) o nella parte di essa di cui abbia la piena gestione.

La stessa Corte costituzionale, in una sua recente decisione, ai fini dell'individuazione dell'effettivo datore di lavoro pubblico, nel focalizzare la differenziazione del potere di gestione dell'ufficio rispetto al potere decisionale e di spesa, ha precisato che quei dirigenti pubblici cui effettivamente compete il potere di gestione "per quanto attiene all'adempimento degli obblighi di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro", non hanno per definizione, e quindi non devono avere in concreto, alcun vincolo di subordinazione gerarchica e funzionale nei confronti di altri soggetti, neanche nei riguardi degli organi di governo e di vertice degli enti pubblici, cui possono invece essere riconosciute solo funzioni di indirizzo politico-programmatico e potere di controllo sull'operato del dirigente designato quale datore di lavoro.

Sono stati perciò già numerosi i casi, soprattutto nelle pubbliche amministrazioni periferiche, in cui i servizi ispettivi delle ASL, in base alle disposizioni di legge, hanno denunciato alla magistratura, per le carenze riscontrate in luoghi di lavoro pubblici, quei dirigenti che, in quanto "individuati" dai vertici della stessa amministrazione come datori di lavoro, erano risultati inadempienti nell'attuazione delle disposizioni delle norme previste in tema di prevenzione e protezione.

---

<sup>9</sup> Secondo S. Cassese la riferibilità di datore di lavoro al titolare della singola unità produttiva, anziché al vertice dell'impresa o ente, rappresenta una delle ipotesi di adozione, da parte del legislatore, del criterio di prossimità alla problematica da trattare.

Buona parte delle denunce stesse però è stata archiviata dal giudice competente appena è risultato che il dirigente denunciato risultava datore di lavoro “solo formalmente”, in quanto proprio a causa dell’assenza di un’ adeguata autonomia di spesa e/o, comunque, dei poteri e dei mezzi necessari per poter provvedere, pur individuato con provvedimento formale come datore di lavoro, non risultava essere stato messo in condizione di poter operare in piena autonomia.

Di conseguenza, il giudice che deve indagare su un infortunio sul lavoro, cercherà di individuare le responsabilità penali laddove ci sono poteri effettivi, anche economici, per cui, se l’organizzazione (dell’impresa o dell’ente) si riveli solo apparente e formale, l’organizzazione formale salta, il giudice non ne terrà conto, e cercherà di individuare il soggetto “sostanzialmente” titolare dei poteri del datore di lavoro ai sensi del d.lgs. 626/94 e dell’ordinamento dell’ente.

La giurisprudenza è, infatti, ormai costante nell’affermare il principio che l’individuazione del datore di lavoro non può essere legata alla considerazione di mere qualifiche formali, ma deve essere condotta con attenzione ad attribuzioni e situazioni concrete, viene così in evidenza il “canone di effettività”, che presuppone un criterio di verifica che analizzi il complesso di regole, formalizzate o meno, alla stregua delle quali le competenze e i poteri (e quindi le connesse responsabilità) risultano ripartiti all’interno della struttura di lavoro, privata o pubblica.<sup>10</sup>

Ai fini dell’individuazione del datore di lavoro ci si deve fondare, inoltre, non solo sulla disciplina fondamentale per la prevenzione degli infortuni e dell’igiene sul lavoro, ma anche sulle norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (d.lgs. 30.03.2001, n. 165) e sulla disciplina sviluppatasi dalle leggi 142/90, 241/90 e dalle cosiddette leggi Bassanini in tema di procedimento amministrativo, di decentramento, e di attribuzioni dei singoli organi negli enti locali (distinguendo altresì, ad esempio, fra comuni piccoli, medi e grandi).

Il 165/2001, tra l’altro, ha ribadito la distinzione, già prevista nell’art. 51 della legge 142/90, tra l’attività politica di indirizzo e di controllo spettante agli organi elettivi e l’attività amministrativa e di gestione di pertinenza dei dirigenti. La giurisprudenza prevalente, però, ritiene che, in applicazione del principio generale dell’effettività della gestione del potere in considerazione della speciale protezione accordata dalla Costituzione ai fondamentali diritti inerenti la legislazione infortunistica, anche queste ultime norme non escludano sempre, in linea di principio, la responsabilità degli organi politici, come accade quando un dirigente, a capo di un singolo ufficio, venga condizionato, nelle scelte in materia di tutela del lavoro, proprio dalle scelte degli organi di vertice.

È facile notare come, in tutta la problematica relativa all’individuazione del datore di lavoro, la “titolarità del rapporto di lavoro” richiesta dal 626 abbia perso rilevanza ai fini penalistici.

In effetti, è soprattutto nelle imprese individuali e nelle piccole imprese che il “datore di lavoro in quanto titolare del rapporto di lavoro” spesso coincide con il “datore di lavoro ai sensi del 626/94”, e quindi avrà nei confronti dei propri dipendenti sia la responsabilità contrattuale ex art. 2087 che quella extracontrattuale ex art. 2043.

Con l’aumentare della complessità nelle imprese e negli enti pubblici e privati invece è sempre più possibile che il “datore di lavoro ai sensi del 626/94” non risulti essere altresì “titolare del rapporto di lavoro” con i dipendenti, gli si potrà attribuire in tale ipotesi solo la responsabilità ex art.

---

<sup>10</sup> Sulla rilevanza del cd. “principio di effettività” delle mansioni svolte, Cass. pen. sez. IV, 17.7.2003, n. 29942: “chiunque, in qualsiasi modo, abbia assunto posizione di preminenza rispetto ad altri lavoratori, così da poter impartire ordini, istruzioni o direttive sul lavoro da eseguire, deve considerarsi automaticamente tenuto, ai sensi dell’art. 4 del DPR n. 547/55, ad attuare le prescritte misure di sicurezza e ad esigere che le stesse siano rispettate, non avendo rilevanza che vi siano altri soggetti contemporaneamente gravati, per un diverso ed autonomo titolo, dello stesso obbligo”. Conformi: Cass. pen. sez. IV, 5.7.2001, n. 27322; 8.2.2000, n. 1517; 2.6.2000, n. 6570; 23.2.1998, n. 3948. sez. III pen., 28.4.2000, n. 5065.

2043 e non anche una responsabilità contrattuale nei confronti del proprio dipendente per gli eventuali infortuni o malattie contratte nei luoghi di lavoro.

Abbiamo già visto che l'articolo 2, comma 1, lettera b, del 626, che si occupa delle pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, nel definire datore di lavoro quel dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ha demandato ad un atto amministrativo l'effettiva indicazione del soggetto responsabile.

L'emanazione del provvedimento di individuazione da parte dell'organo politico o, comunque, del vertice dell'ente pubblico, si può risolvere in un'attività meramente ricognitiva, se si limita a individuare, in aderenza all'ordinamento dell'ente pubblico di riferimento, l'organo che, in base alle vigenti norme, legislative o regolamentari, sia già in possesso dei requisiti (e dei poteri) previsti per il datore di lavoro pubblico.

Ma l'individuazione non è necessariamente un atto di mero accertamento in quanto, pur espressione di una attività "dovuta" da parte degli organi di direzione politica o dei vertici delle pubbliche amministrazioni, non è vincolata, quindi l'organo deliberante può decidere discrezionalmente chi debba, tra i dirigenti, assumere le funzioni di datore di lavoro, ma in tale ipotesi, sarà necessario (contestualmente o con altri atti successivi) integrare quanto deliberato con un'adeguata attribuzione di poteri.

Essendo l'atto di individuazione un atto discrezionale, la scelta non potrà essere arbitraria, quindi il dirigente individuato come datore di lavoro potrà opporsi sia in sede amministrativa, in particolare evidenziando motivi attinenti al merito (ad esempio contestando l'opportunità della scelta), sia in sede giurisdizionale, per profili di illegittimità, contestando, ad esempio, l'incompetenza dell'organo che lo ha individuato, o la carenza di attribuzione della titolarità degli effettivi poteri del datore di lavoro al dirigente stesso.

In effetti l'art. 30 del d.lgs. 242/1996 ha imposto alla P.A. importanti limiti al suo potere discrezionale: essa deve tener conto sia della professionalità e competenza del dirigente, sia dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, sia del principio dell'effettività dell'attribuzione dei poteri (e della relativa responsabilità) che caratterizzano il datore di lavoro.

D'altra parte sul dirigente così individuato, che acquisisce la qualifica di datore di lavoro, scattano una serie di obblighi (sanciti penalmente, civilmente e amministrativamente) cui può ottemperare solo chi abbia il concreto dominio del luogo di lavoro e una posizione preminente nell'organizzazione funzionale dell'ufficio.

Egli deve quindi poter garantire la realizzazione di determinati obiettivi (indicati dal comma 2, lett. b dell'art. 4 del 626) e dell'impegno assunto con il programma (piano di sicurezza) predisposto ai sensi della lettera c, dello stesso comma 2, cioè l'impegno sulla progettualità in tema di sicurezza, ecco perché deve essere titolare del conseguente potere di destinare le risorse necessarie (anche sottraendole eventualmente dal ciclo produttivo), al fine di ottenere tutti i miglioramenti indicati nel programma.

Un atto di individuazione di un dirigente quale datore di lavoro che non tenesse conto degli elementi ricordati dall'art. 30 del d.lgs. 242/96 sarebbe viziato da violazione di legge, invece una individuazione che non motivasse sufficientemente la scelta di un dirigente, per un certo ente, relativamente a un concreto luogo di lavoro dove esercita determinate funzioni, sarebbe viziato da eccesso di potere (qualora il provvedimento non avesse una natura esclusivamente ricognitiva, ipotesi nella quale, invece, la motivazione sarebbe desumibile dall'ordinamento dell'ente).

È stato quindi ritenuto illegittimo l'atto di individuazione nei casi in cui l'amministrazione, attribuendo la qualifica di datore di lavoro, non abbia tenuto conto della distanza fra vari edifici,

non spieghi perché venga creato un incrocio gerarchico o una qualifica trasversale per vari settori, o perché venga qualificato datore di lavoro chi non appartiene all'organizzazione che svolge quelle determinate funzioni in quell'edificio, o non abbia valutato il possesso di attitudini e capacità adeguate nel prescelto, ecc..

La giurisprudenza, inoltre, parte dall'assunto che il legislatore abbia comunque voluto confermare l'esigenza di concentrare la verifica sull'effettiva titolarità dei poteri operativi e gestionali, piuttosto che su qualifiche formali o sulla considerazione degli organi di vertice dell'ente pubblico.

Bisognerà, pertanto, di volta in volta considerare la ripartizione interna e istituzionale delle specifiche competenze, i contenuti e i limiti di eventuali deleghe impartite e le funzioni in concreto esercitate, nonché occorrerà distinguere tra carenze strutturali, addebitabili ai vertici dell'ente, e deficienze derivanti dall'ordinario funzionamento di strutture, attrezzature e macchinari, addebitabili in linea di massima ai titolari degli uffici interessati.

Essendo, peraltro, l'atto di individuazione un atto autoritativo, il dirigente designato non può sottrarsi ad esso, non è infatti necessaria la sua adesione o accettazione, ma certo deve essere messo in condizione di conoscere il provvedimento e le rilevanti conseguenze giuridiche che esso comporta.

Come abbiamo accennato il decreto di individuazione può essere emanato con puri intendimenti ricognitori, e quindi con funzioni di accertamento di qualità, ruolo e compiti pregressi, che vengono solo recepiti e formalizzati nel provvedimento.

È l'ipotesi più auspicabile perché non crea soluzioni di continuità tra l'epoca precedente al provvedimento e quella successiva, in quanto la scelta del dirigente cadrebbe su chi, essendo già munito effettivamente dei necessari poteri decisionali, organizzativi, finanziari, ecc., svolge *ex se* i compiti tipici del datore di lavoro, quindi all'occorrenza sarebbe individuato come datore di lavoro anche in sede giurisdizionale, in applicazione sia della normativa precedente al d.lgs. 626/94, che della successiva, indipendentemente da qualsiasi atto amministrativo di individuazione.

Quando, invece, il provvedimento sceglie un dirigente e gli "attribuisce" una situazione giuridica nuova, che si sostituisce o si aggiunge alla precedente, posseduta dallo stesso dirigente, a quest'ultimo farà capo, a seguito del provvedimento, un nuovo complesso di poteri, doveri e responsabilità tipiche non del dirigente tout-court, ma del datore di lavoro.

È questa purtroppo l'esperienza assolutamente dominante nella pratica amministrativa, dove la maggior parte dei dirigenti individuati ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 242/1996 non erano, e spesso non lo sono nemmeno dopo il provvedimento di individuazione, titolari dei poteri-doveri peculiari del datore di lavoro.

Ma, come è stato affermato in una decisione del G.I.P. della Pretura di Milano<sup>11</sup>, l'individuazione del datore di lavoro pubblico deve comunque avvenire nel rispetto della nozione generale fornita dall'art. 2, comma 1, lettera b, del d.lgs. 626/94, testo vigente, posto che l'atto amministrativo non può essere contrario a norma di legge, e quindi l'organo individuato "deve" possedere quei poteri di gestione che, per legge, sono considerati elemento qualificante della nozione di datore di lavoro.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Decreto di archiviazione del GIP della Pretura di Milano in data 21.1.1998, nei confronti di alcuni dirigenti di uffici giudiziari, individuati con decreto ministeriale quali datori di lavoro senza attribuzione dei relativi poteri, denunciati dalle competenti ASL per le carenze riscontrate negli uffici giudiziari in tema di sicurezza dei lavoratori.

<sup>12</sup> Cass. pen. III, 23.2.99, n. 2299; "per individuare la responsabilità penale in materia antinfortunistica in una pubblica amministrazione, occorre considerare la ripartizione interna ed istituzionale delle specifiche competenze a distinguere tra carenze strutturali, addebitabili ai



Per riassumere l'atto di individuazione del datore di lavoro quindi, pur necessario, non è da ritenersi sufficiente quando l'individuazione non sia compiuta con intendimenti ed effetti puramente ricognitivi, occorrendo altresì anche "l'attribuzione sostanziale" di poteri di gestione che "corrispondono a poteri decisionali e di spesa", attribuzione che può essere effettuata o contestualmente al decreto di "individuazione" o con successivi provvedimenti. Solo a seguito di tale traslazione di poteri l'individuazione dei capi degli uffici quali datori di lavoro potrà essere ritenuta efficace e produttiva di effetti giuridici.

Nella richiamata decisione del G.I.P. di Milano, quest'ultimo doveva verificare se l'individuazione, fatta dal Ministro di Grazia e Giustizia con d.m. 18.11.1996, di alcuni dirigenti di uffici giudiziari, quali datori di lavoro, rendesse responsabili questi ultimi per le inadempienze nella sicurezza riscontrate dagli organi di controllo nei rispettivi uffici giudiziari.

A tale proposito il G.I.P. espresse l'avviso che il Ministero, non avendo provveduto, contestualmente all'emanazione del d.m. 18.11.1996, a trasferire i necessari poteri di spesa ai Capi degli uffici periferici interessati, avesse semplicemente "iniziato" il procedimento di individuazione del datore di lavoro senza perfezionarlo, costituendo il provvedimento di individuazione un atto intermedio del procedimento amministrativo che avrebbe spiegato tutti i suoi effetti solo "quando con altro atto a contenuto generale ed astratto" fossero stati trasferiti ai capi degli uffici giudiziari anche "tutti i poteri di spesa necessari ad assicurare il rispetto della normativa prevenzionale".

Si era trattato, secondo il giudice, di un provvedimento (di individuazione) che, emanato alla fine di un sub procedimento conclusosi perfettamente con l'atto tipico dovuto, non era viziato da nessuna imperfezione, che risultava pur tuttavia inefficace in quanto non si era concluso il procedimento complessivo che prevede "anche" il conferimento di effettivi poteri decisionali e di spesa, quindi di gestione: il provvedimento di individuazione era perfetto, ma operava un'individuazione puramente formale.

Parte della dottrina parla non di provvedimento ministeriale inefficace, ma di atto viziato da violazione di legge, o da eccesso di potere, poiché, comunque, il primo provvedimento appare difforme rispetto all'organizzazione del pubblico impiego disegnata dal d.lgs. 165/2001, naturalmente il vizio verrebbe sanato, ma solo con effetto *ex nunc*, una volta intervenuto il successivo provvedimento attributivo di poteri di gestione.

Secondo tale dottrina l'atto viziato, pur essendo già noto l'eventuale vizio di illegittimità che può portare all'annullamento dell'atto (se prima non interviene la necessaria attribuzione di poteri), dispiega comunque i suoi effetti sul dirigente finché non viene annullato o sanato, però sicuramente in tale ipotesi il giudice, in base al suo potere di disapplicazione degli atti illegittimi, potrà comunque non condannare chi, essendo stato individuato come datore di lavoro, risulti privo dei corrispondenti poteri.

Ma una volta riconosciuta la natura costitutiva dell'atto di individuazione del "datore di lavoro ai sensi dell'art. 30, d.lgs. 246/1996", occorre riconoscere anche che, prima di tale atto, nessun dirigente nella pubblica amministrazione (che non sia di vertice), pur avendo autonomi poteri di gestione della sua unità produttiva, possa definirsi come il soggetto che la legge "intende" come datore di lavoro, quindi né può decidere autonomamente di esercitare gli esclusivi poteri del datore di lavoro (nomina e rapporti con il responsabile del Servizio di prevenzione e protezione, ecc.), né può essere identificato come tale dall'organo di vigilanza, e quindi essere assoggettato alle responsabilità del datore di lavoro per le eventuali inadempienze di quest'ultimo.

---

vertici dell'ente, e deficienze derivanti dall'ordinario funzionamento delle strutture, per le quali devono intervenire i dirigenti dei singoli servizi, sia pure nei limiti dei poteri loro conferiti".

D'altra parte, in mancanza dell'atto di individuazione, non è concepibile ritenere venga meno il pieno sviluppo della tutela del lavoratore nell'ambiente di lavoro per una pretesa assenza di un titolare delle "funzioni e responsabilità" del datore di lavoro.

Deve quindi ritenersi, al riguardo, che la responsabilità del datore di lavoro rimanga, in tale ipotesi, in carico a chi (il vertice) avrebbe dovuto, correttamente e nei tempi previsti, individuare il datore di lavoro, e non abbia provveduto; fatta salva la "divisione delle responsabilità, ove possibile, fra le varie figure che non hanno svolto i compiti loro affidati nel sistema globale di prevenzione previsto dal legislatore (datore di lavoro, dirigente, preposto, lavoratore, ecc.).

Ricordiamo infatti che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. 151/2001, "spetta ai dirigenti la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo"; i dirigenti sono inoltre responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Ora, in "mancanza" di un provvedimento ex art. 30 d.lgs 242/96, il dirigente, nell'ambito dei poteri che gli sono assegnati dall'art. 4 della 151/2001 e delle competenze dell'ufficio cui è preposto, è responsabile della "gestione" anche ai sensi della 626/94, sia pure nei limiti di *budget* e, spesso, senza una autonomia completa come quella prevista per il datore di lavoro.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione, in materia di responsabilità dei dirigenti pubblici destinatari di norme prevenzionali, ma sforniti di mezzi amministrativi e finanziari adeguati, ha sancito l'esenzione anche da responsabilità dirigenziale riconducendola non alla mancanza della qualifica di datore di lavoro, ma all'ipotesi della forza maggiore ai sensi dell'art. 45 c.p.

Il dirigente, designato come datore di lavoro, non può inoltre esimersi da responsabilità adducendo la propria incompetenza tecnica. Tale condizione infatti gli imporrebbe di astenersi dall'assumere incarichi dirigenziali, ovvero di conferire in modo formale a un esperto l'obbligo di osservanza delle norme antinfortunistiche (Cass. pen. IV, 2.5.91, n. 4917).

D'altra parte, non sempre per ottemperare agli obblighi di sicurezza occorre una spesa o l'intervento di chi abbia la gestione finanziaria complessiva dell'ufficio.

Si evidenziano, infatti, obblighi del datore di lavoro privi di uno specifico peso sul piano decisionale o di spesa<sup>13</sup>, ma, d'altra parte, non si può immaginare, salvo casi particolari, di poter sdoppiare la figura del datore di lavoro frammentando le sue competenze e le sue responsabilità fra più soggetti, ad alcuni le competenze prive di necessità di spesa (o per le quali è possibile una spesa abbastanza limitata tale da rientrare nei limiti prefissati per il budget disponibile per il dirigente), ad altri quelle con peso finanziario che superi le disponibilità di spesa per lo stesso dirigente, né può immaginarsi lo stesso lavoratore con più datori di lavoro, ciascuno con una parte di responsabilità, ciò d'altronde non è (né poteva essere) previsto dal legislatore.<sup>14</sup>

È vero piuttosto che, nelle organizzazioni o unità produttive più complesse, il datore di lavoro non può svolgere compiutamente i propri compiti se non "coadiuvato" dall'attività dei propri

<sup>13</sup> Si pensi alla nomina del responsabile del servizio di prevenzione all'interno dell'azienda nei casi in cui, alle dipendenze del datore di lavoro, vi sia già personale qualificato all'incarico, oppure alla semplice decisione di rimuovere un armadio da un corridoio che costituisca linea di fuga durante una emergenza.

<sup>14</sup> Naturalmente possono coesistere invece il datore di lavoro responsabile civilmente ai sensi dell'art. 2087, quale parte del rapporto di lavoro, ed il (un) datore di lavoro individuato come destinatario della normativa di prevenzione e protezione, da cui deriva obblighi e poteri per i quali assume responsabilità penale e civile ex art. 2043.

Contraria da ultimo la suprema Corte che, dopo aver chiarito che la mancanza di autonomia di spesa in capo al direttore di un dipartimento di facoltà universitaria (in ragione della quale egli non ha potuto servirsi di una ditta specializzata per una attività pericolosa), non esclude la colpa, atteso il dovere del direttore di evitare di impedire l'attività pericolosa a degli studenti che hanno subito un infortunio. Tale colpa però è stata riconosciuta al direttore quale datore di lavoro e non come semplice dirigente. Cass. pen., sez. n. 10243 del 16.3.2005.

dirigenti e preposti, e solo sotto questo profilo la responsabilità penale può anche essere “distribuita” fra i vari soggetti che, dovendo concorrere alla tutela del lavoratore *ex lege*, sono venuti meno alle proprie responsabilità.

Il dirigente preposto a un ufficio quindi, per evitare di essere ritenuto responsabile qualora si identifichino, nei luoghi assegnati in uso per lo svolgimento dell’attività dell’ufficio, problemi di sicurezza la cui soluzione non rientri nei suoi poteri e nella sua responsabilità dirigenziale, deve richiedere l’adempimento delle misure necessarie all’amministrazione competente o al proprio datore di lavoro, o, se non individuato formalmente, al proprio superiore gerarchico o, infine, al soggetto che ha comunque l’obbligo giuridico, e la possibilità, di provvedere ad eliminare i rischi per la salute fisica e morale dei lavoratori.<sup>15</sup>

Il trasferimento di proprie responsabilità (*ex art. 2043 cc*) dal dirigente al datore di lavoro (o al superiore gerarchico) avviene solo quando i dirigenti abbiano portato alla conoscenza del datore o del superiore le cause di rischio individuate e che non siano in grado, o non abbiano il potere, di eliminare direttamente, richiedendone l’eliminazione.<sup>16</sup>

La richiesta di provvedere è un atto recettizio in quanto, se da una parte deve considerarsi un obbligo in capo al mittente, non eseguendo il quale il dirigente non provoca il trasferimento di responsabilità, dall’altra, per ottenere lo spostamento della responsabilità, occorre che la richiesta venga effettivamente a conoscenza del destinatario.

Deve inoltre trattarsi di una richiesta che indichi sufficientemente i problemi che la struttura o la manutenzione dei luoghi di lavoro presentano, o comunque i problemi che mettono a rischio la salute psicofisica dei lavoratori e che il richiedente non è in grado di risolvere autonomamente. Una richiesta parziale, o insufficientemente indicativa, potrebbe equipararsi a una mancata richiesta perché non consentirebbe al destinatario una completa conoscenza degli interventi da operare.

La giurisprudenza ha, spesso, sottolineato che gli organi di vertice delle diverse amministrazioni, in quanto titolari di poteri di gestione e controllo, sono costituiti garanti della correttezza complessiva dell’azione amministrativa riferibile all’ente di competenza.

Ne consegue che, ove abbiano notizia (o colpevolmente non ne abbiano notizia) che nell’ambito dell’azione di prevenzione siano riscontrabili omissioni o illeciti in genere da parte dei responsabili, hanno il dovere di impedirli, rimanendo altrimenti responsabili a norma dell’art. 4, comma 2, cp, che punisce chi non si attivi per impedire un evento che ha l’obbligo di impedire.

Analoga responsabilità ha il datore di lavoro che, in caso di inadempienze in materia prevenzionale da parte dei propri dirigenti e collaboratori che abbiano causato un danno ai lavoratori, non dimostri di non essere incorso in culpa in vigilando nei loro confronti, o anche *in eligendo*, se abbia avuto la possibilità di scegliersi i propri collaboratori (ipotesi molto rara nella pubblica amministrazione).

---

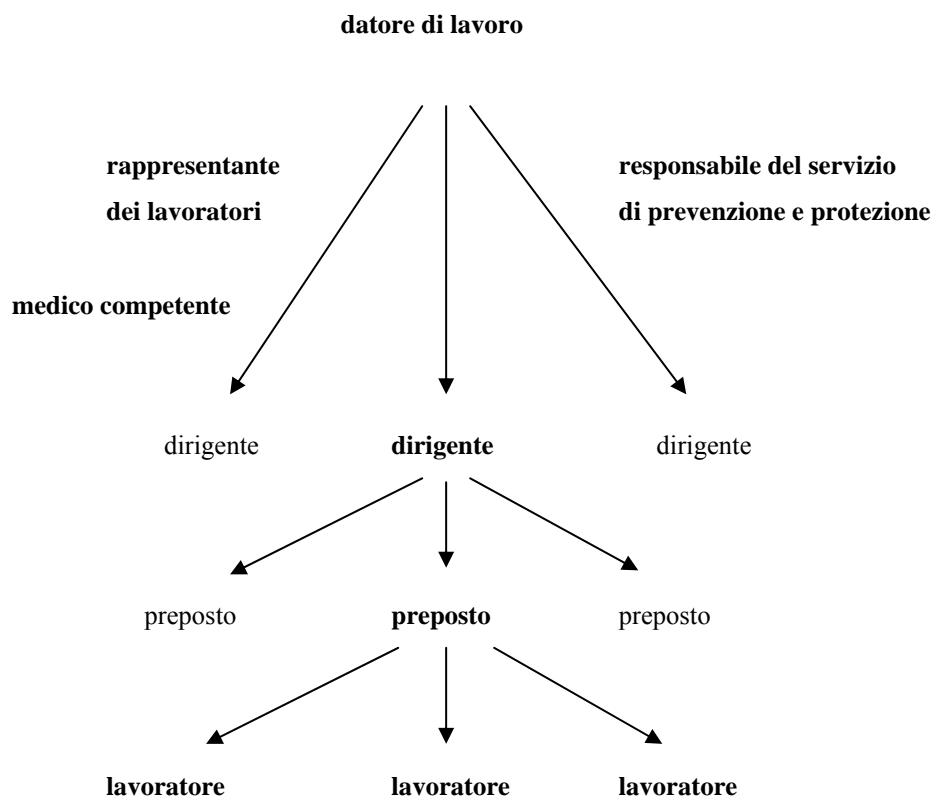
<sup>15</sup> Cass. pen. sez. III, 7.6.2001, n. 23012; 23.2.1999, n. 2297 e 2299. Inoltre, per cass. pen. sez. IV, 6.4.1990, (ric. Graziano ed altro) “in caso di infortunio su una macchina sprovvista delle prescritte protezioni, è penalmente responsabile il dirigente che si sia limitato a segnalare al datore di lavoro la mancanza delle protezioni” e tale dirigente non “può addurre a propria giustificazione il fatto che avrebbe corso il rischio di essere licenziato, qualora avesse tenuto un atteggiamento più risoluto nei confronti del datore di lavoro”.

<sup>16</sup> Cass. pen. sez. III, 6.8.2001, n. 30470; 15.1.2001, n. 247; 14.9.2000, n. 9667

## ORGANO DI DIREZIONE POLITICA o VERTICE AZIENDALE

(il vertice aziendale può essere esso stesso datore di lavoro o individuare uno o più datori di lavoro ai sensi del 626/1994)

Schema della struttura di sicurezza per ogni datore di lavoro:



In questo grafico sono indicati tutti i protagonisti della prevenzione, come si può notare la linea gerarchica parte dal datore di lavoro e la “linea” segue attraverso solo i dirigenti, i preposti, i lavoratori.

Restano fuori, formando, per così dire, lo “*staff*” del datore di lavoro, il medico competente, il responsabile del servizio prevenzione e protezione, il rappresentante dei lavoratori, che svolgono le proprie funzioni in autonomia, collaborano con il datore di lavoro, ma non hanno alcun potere decisionale, salvo il medico competente, ma solo per alcune questioni di carattere sanitario.





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

## *DOCUMENTI*



*LINEE PROGRAMMATICHE SULLA  
RIFORMA DELLA P.A.*

*Piano industriale*





## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione

### LINEE PROGRAMMATICHE SULLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

#### PIANO INDUSTRIALE

##### Premessa.

Il tema della modernizzazione della pubblica amministrazione, è cruciale per il Paese nel suo complesso, non solo per le rilevanti dimensioni “quantitative” in gioco in un momento di evidente e grave gracilità competitiva del sistema economico (è stato stimato nell’equivalente di 2 punti di PIL un recupero di efficienza del 10% nella PA), ma anche per la speciale configurazione dei caratteri dominanti dell’impresa privata italiana (modesta dimensione, proprietà familiare, vocazione all’esportazione, concentrazione nel manifatturiero e nei segmenti medi di valore, elevati costi dei fattori, etc.).

Ciò rende strategico il ruolo dei beni e servizi pubblici offerti, in termini di quantità disponibili, qualità, costo, non meno che di coerenza/adeguatezza con la domanda.

Per tracciare le traiettorie di un rapido ed efficace programma di risanamento, ristrutturazione e rilancio della macchina pubblica italiana, bisogna muovere da alcuni presupposti condivisi:

- la dotazione di capitale umano della nostra pubblica amministrazione;
- i livelli retributivi allineati al settore privato;
- la produttività media dei dipendenti pubblici e l’efficienza media delle organizzazioni pubbliche;
- il *deficit* competitivo;
- la mancanza della figura del datore di lavoro.

1. La dotazione di capitale umano della nostra pubblica amministrazione è mediamente adeguata e addirittura, comparata a quella disponibile nel settore privato, migliore per alcune voci significative: tassi di scolarità, presenza femminile e distribuzione “orizzontale” delle competenze (restano preoccupanti l’età mediamente elevata e la scarsa apertura internazionale).
2. I livelli retributivi sono allineati al settore privato (soprattutto per le posizioni professionali d’ingresso) e contrassegnati da una dinamica di crescita più favorevole (a fronte di ciò l’attuale posizionamento economico-normativo dei dipendenti pubblici è caratterizzato da nessun rischio occupazionale, bassa mobilità e una quasi automatica progressione di carriera, materia di una vera condizione di privilegio nei confronti dei dipendenti privati, che in più scontano crescenti e assai elevati rischi occupazionali, instabilità professionale e carriera retributiva molto meno garantita).
3. La produttività media dei dipendenti pubblici e l’efficienza media delle organizzazioni pubbliche sono assai basse, non solo rispetto alle migliori prassi consolidate nei Paesi occidentali nostri *competitor*, ma anche e soprattutto rispetto agli indici di funzionamento del settore privato.
4. Il *deficit* competitivo comparato deriva sia da regole sia da forme organizzative inadeguate: è, infatti, soprattutto l’improprietà dei modelli adottati che genera i noti effetti perversi sulla distribuzione delle risorse (per esempio: il 50%, circa, del personale è addetto ad attività estranee alla missione istituzionale dell’amministrazione di appartenenza, ed è invece dedicato ad attività

di *back-office*, funzionali alla mera sopravvivenza “definalizzata” dell’amministrazione stessa; la produttività della P.A. nelle sedi al sud è la metà di quelle al nord; le sedi centrali delle amministrazioni assorbono elefantache quantità di personale rispetto a quelle distribuite nel territorio, con una proporzione tre volte peggiore che nel privato; etc.).

5. Occorre introdurre nel lavoro pubblico la figura del datore di lavoro cui sia possibile imputare l’eventuale responsabilità di un “fallimento” dell’amministrazione, analogamente a quanto avviene per il fallimento civilistico nel settore privato.

Se nelle aziende private un imprenditore non sa gestire la sua azienda e non è capace di impartire le giuste direttive ai collaboratori, né di controllare se sono capaci di assicurare la salute economica e lo sviluppo all’impresa, questa va in fallimento o in amministrazione controllata e si portano i libri in tribunale. L’imprenditore paga di persona. Lo stesso deve avvenire, in termini politico-amministrativi, per le amministrazioni pubbliche.

Oggi, almeno gli enti locali possono essere commissariati e i loro organi eletti possono essere sciolti, ad esempio nel caso estremo in cui si hanno prove di infiltrazioni mafiose. Per lo stato centrale, invece, non valgono neanche queste regole estreme.

Occorre, quindi, stabilire il principio della responsabilità datoriale (politica e amministrativa) anche nel pubblico.

Manca ancora, e noi vogliamo costruirla, la figura del datore di lavoro politico-amministrativo, che in base alla legge impartisce le direttive ai dirigenti pubblici. Il ministro, il governatore, il sindaco debbono sapere che se il ministero, la regione, il comune non manterranno gli obiettivi finanziari e produttivi su cui si sono impegnati, saranno obbligati ad ammettere le loro responsabilità e, al limite, anche a dimettersi dall’incarico.

In questo modo si potrà stabilire una piena analogia con l’impresa privata e si potranno introdurre criteri non occasionali per la selezione, nella classe politica, di buoni amministratori. Criteri che fino a questo momento sono mancati al Paese.

Sulla base di questi presupposti, è necessario convergere su alcune linee-guida di carattere culturale:

- a) la necessità di un passaggio dalla cultura del procedimento a quella del provvedimento, da quella dell’adempimento a quella del risultato, da quella della funzione a quella del processo, da quella dell’autotutela a quella della responsabilità;
- b) l’urgenza di una profonda revisione dei processi produttivi delle amministrazioni, con l’obiettivo di ottenere risparmi economici e una migliore soddisfazione dell’interesse del cittadino-cliente;
- c) un progressivo e generale allineamento delle prestazioni delle organizzazioni pubbliche sia ai *top performer* esistenti, sia ai *benchmark* internazionali più evidenti e più affidabilmente mutuabili;
- d) l’indispensabilità di estendere le aree della gestione a concetti, indirizzi e pratiche analoghi a quelli presenti nel privato in termini di autonomia, economicità e delegificazione della gestione;
- e) la trasformazione dell’attuale modello di relazioni industriali, a vocazione difensiva e consociativa, in un modello a vocazione propulsiva e partecipativa (*partnership* sociale) nella riorganizzazione delle amministrazioni e della gestione delle risorse umane ai fini del risultato;
- f) l’utilizzo in via primaria e fondamentale della risorsa umana, delle sue competenze professionali, delle sue motivazioni e delle sue capacità relazionali e organizzative.

Nella P.A. italiana esiste un bacino di produttività latente e inespressa, straordinario per intensità di dimensione e per facilità di accesso, il cui utilizzo è compito immediato e primario del Governo, delle parti sociali, delle categorie economiche, dell'intera società civile.

Da un lato si può prudenzialmente stimare che esso, in un orizzonte temporale di medio periodo (3/5 anni), sia attingibile nella misura del 20%, generando un recupero di risorse economiche pari a circa 40 miliardi di euro senza lacerazioni sociali od occupazionali (attraverso il blocco del *turnover* e la copertura di bisogni pubblici oggi non presidiati).

Dall'altro, si può prevedere che una netta accelerazione dei livelli di efficienza della macchina pubblica generi a sua volta un poderoso effetto *booster* sul settore privato, che oggi sconta nel suo sistema di costi un implicito onere di "inefficienza burocratica" gravoso e iniquo.

#### INTERVENTO LEGISLATIVO PER OTTIMIZZARE LA PRODUTTIVITA' DEL LAVORO

E' indispensabile qualificare, migliorare e rafforzare l'insieme dei beni e servizi pubblici prodotti, al fine di raggiungere nell'arco di 3/5 anni gli *standard* internazionali in termini di rapidità dei processi amministrativi e qualità degli stessi beni e servizi offerti.

Dobbiamo, pertanto, introdurre, nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sistemi di selezione, valutazione e gestione improntati al merito e alla trasparenza anziché all'anzianità e alle pressioni di forze politiche e sindacali.

Riconoscere e premiare chi vale e si dà da fare e sanzionare chi non fa il proprio dovere favorirà l'innalzamento della produttività di tutto il settore pubblico, affinché i cittadini ricevano servizi migliori e in tempi più rapidi.

Le direttrici sono cinque:

1. riconoscere e premiare il merito;
2. potenziare e valutare con criteri moderni e trasparenti l'operato del personale delle amministrazioni pubbliche;
3. ridefinire diritti e doveri del dipendente pubblico, restituendo dignità e prestigio a questo ruolo e consentendo di sanzionare chi lo svilisce con un comportamento scorretto;
4. rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente pubblico;
5. potenziare la funzionalità delle amministrazioni attraverso la contrattazione collettiva e integrativa anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alta *performance*.

##### 1. Merito e premialità.

In questo momento esiste una elevata recettività da parte di un gran numero di italiani a far sì che un nuovo "circolo virtuoso del merito" si espanda e si estenda a tutta la nostra società. Il sistema migliore per creare una società meritocratica, fino a prova contraria, è il libero mercato che diventa, quindi, il contesto essenziale dove l'individuo viene misurato in base ai suoi risultati.

Ma nessuna società può divenire meritocratica senza uno Stato che goda della fiducia dei cittadini e sia esso stesso un simbolo del merito.

Solo una pubblica amministrazione meritocratica può avere la credibilità e la forza per immettere meritocrazia negli altri fondamentali motori dell'ascensore sociale e delle pari opportunità. Uno straordinario miglioramento del livello di servizio pubblico deve essere uno dei pilastri della nuova "politica del merito".

In tale ambito, saranno individuati sistemi di misurazione e valutazione delle organizzazioni pubbliche diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei beni resi ad oggettivi standard di qualità rilevati anche a livello internazionale, nonché stabilire percentuali minime di risorse finanziarie da destinare al merito e alla produttività.

Il bilancio di ciascuna amministrazione deve assumere un ruolo fondamentale, non solo ai fini giuridico-contabili, ma per valutare l'efficienza complessiva dell'amministrazione stessa.

I risparmi di gestione potrebbero essere utilizzati per premiare dirigenti e impiegati (si pensi, ad esempio, ai consumi di carta ed energia, ai risparmi ottenibili attraverso la raccolta differenziata della carta ecc.).

## 2. Valutazione del personale.

Saranno definiti precisi e obiettivi sistemi di misurazione e valutazione delle organizzazioni pubbliche, in grado di rilevare se i servizi resi ai cittadini sono improntati a standard di tempestività e qualità definiti anche a livello internazionale; lo scopo è valorizzare l'impegno e la professionalità dei singoli e delle strutture di appartenenza.

La valutazione del personale deve essere, unitamente al riconoscimento del merito e agli incentivi, e alla soddisfazione dei cittadini e dello stesso personale per il proprio lavoro e per l'organizzazione del processo produttivo cui partecipa, il volano per un'amministrazione pubblica produttiva ed efficiente.

I risultati della valutazione delle singole amministrazioni dovranno essere resi pubblici e trasparenti mediante i siti internet, ai quali i cittadini potranno rivolgersi per avanzare proposte di miglioramento e segnalare eventuali difetti e disservizi.

## 3. Dirigenza.

Il dirigente deve diventare il cardine della manovra di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi. Le norme previste tendono a trasformare il dirigente pubblico in un vero *manager*, reso il più possibile autonomo nell'uso delle risorse umane e finanziarie, attribuendogli precise ed ampie competenze in materia di organizzazione degli uffici e dei servizi.

La valutazione della dirigenza deve essere il primo tassello dell'intero sistema di valutazione di tutto il personale. Una delle conseguenze più importanti della nuova valutazione dovrà essere un'effettiva differenziazione delle retribuzioni di risultato dei dirigenti sulla base esclusiva del merito.

Al dirigente sarà anche assegnato il compito di vigilare sulla effettiva produttività dei collaboratori che gli saranno assegnati, e sarà considerato responsabile delle violazioni disciplinari che non segnalerà tempestivamente.

Viene anche prevista una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente nel caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate.

Un ulteriore importante principio sarà quello di rivedere in senso meritocratico la disciplina dell'accesso alla dirigenza, anche a quella di prima fascia. L'applicazione di questo principio sarà reso più facile dall'adozione di un sistema regolare di valutazione (almeno semestrale).

#### 4. Definire diritti e doveri del dipendente pubblico.

Per rendere più efficienti gli uffici pubblici occorre anche combattere la scarsa produttività e l'assenteismo.

Questo si può ottenere attraverso un'organizzazione più flessibile e attenta alla collocazione produttiva dei dipendenti; ma si rende anche necessario modificare la disciplina delle sanzioni e della responsabilità nell'ambito del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici.

In particolare, bisognerà semplificare e accelerare le fasi dei procedimenti disciplinari, con particolare riferimento a quelli per le infrazioni di minore gravità.

#### 5. Potenziare la funzionalità delle amministrazioni attraverso la contrattazione collettiva e integrativa.

Saranno previste una serie di misure volte ad accelerare le procedure di contrattazione, al fine di evitare i cronici ritardi degli anni passati. In particolare si prevede:

- una riduzione dei comparti di contrattazione;
- revisione della durata dei CCNL in linea con il settore privato;
- individuazione di criteri di regolazione della contrattazione di secondo livello al fine di consentire il pieno raccordo con la situazione economica e finanziaria dell'ente e con il rendimento complessivo dell'amministrazione;
- riordino dell'ARAN in modo da garantire una rapida, e possibilmente, una simultanea definizione dei contratti;
- potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e delle autonomie locali e revisione del sistema della contrattazione anche in vista del federalismo fiscale;
- introduzione di una clausola di salvaguardia relativa alla durata dei contratti in caso di esubero della spesa dei CCNL.

Si prevede anche di rafforzare l'autonomia e la responsabilità del datore di lavoro pubblico nella gestione delle risorse umane, riconoscendogli competenza esclusiva in materia di valutazione del personale, progressione economica, riconoscimento della produttività e mobilità.

### RIORGANIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Parallelamente alla riforma del lavoro pubblico, occorrerà intervenire con misure, normative e non, dirette a razionalizzare l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e a sviluppare una forte accelerazione dell'innovazione tecnologica.

Le azioni si muoveranno su quattro punti principali:

1. mobilità delle funzioni;
2. qualità e *customers' satisfaction*;
3. utilizzo ottimale degli immobili;
4. sponsorizzazioni e *project financing*.

#### 1. Mobilità delle funzioni.

Le attribuzioni delle amministrazioni centrali sono definite per legge. Tuttavia, spesso occorre adattare i moduli organizzativi deputati all'erogazione di prestazioni e servizi e, al tempo stesso, concentrare le singole amministrazioni sulle funzioni che si ritengano essenziali. Ciò richiede un processo di riallocazione delle funzioni tra amministrazioni (e tra i livelli di governo centrale e

locale) nonché tra amministrazioni e privati, secondo un modulo possibile che possa prescindere dall'intervento legislativo.

Principi-guida di tale processo sono:

- la sussidiarietà, orizzontale e verticale;
- la mobilità delle funzioni;

anche al fine di assicurare una maggiore creatività, innovatività e autonomia del lavoro pubblico, la possibilità di carriere indipendenti da raccomandazioni e anzianità, un'amministrazione più intelligente e più colta, una maggiore soddisfazione dei lavoratori e una più efficace *partnership* sociale.

## 2. Qualità e *customers' satisfaction*.

E' necessario migliorare la qualità dei servizi pubblici promuovendo la gestione orientata al miglioramento continuo, l'adozione di *standard*, la misurazione della soddisfazione ed il *benchmarking*.

Sarà incentivato il ricorso a modelli di eccellenza, basati su autovalutazione e miglioramento continuo, in linea con indirizzi europei (CAF - *Common assessment framework*) nelle amministrazioni statali e non; sarà data attuazione all'art.11 d.lgs. n. 286/99 per la definizione di *standard* di qualità nei servizi pubblici; sarà promossa la adozione di strumenti per la misurazione ed il miglioramento della soddisfazione dei servizi pubblici *on line* ed in presenza; saranno valorizzate e disseminate le pratiche di eccellenza anche attraverso premi di rilevanza nazionale, saranno attivate iniziative di *benchmarking* tra amministrazioni.

## 3. Utilizzo ottimale degli immobili.

Occorre consentire, negli immobili pubblici, attività aggiuntive rispetto a quelle cui è destinato l'immobile in via primaria. Ciò consente di fornire servizi collegati tra loro all'utenza e di utilizzare anche risorse umane che si rendano disponibili, previa corresponsione di forme di retribuzione.

## 4. Sponsorizzazioni e *project financing*.

Saranno previste misure volte a favorire e incrementare le iniziative di sponsorizzazione e di finanziamento di progetto, già consentite dalla legge, con una loro programmazione da parte delle amministrazioni dello Stato. Ciò consentirà l'utilizzo di risorse finanziarie per le seguenti priorità: maggiori entrate, nuove disponibilità finanziarie da destinare a nuova occupazione anche temporanea, incremento degli stanziamenti destinati a incentivare produttività del personale e dei dirigenti.

La sponsorizzazione potrà essere utilizzata anche per le finalità dell'utilizzo ottimale degli immobili.

Inoltre, sulla base delle migliori esperienze nazionali e internazionali di razionalizzazione dei servizi pubblici, vanno in particolare predisposte e implementate due diverse tipologie di piani di azione (non necessariamente legislativi), rispettivamente orientate a:

- a) l'una, conseguire recuperi strutturali di efficienza, attraverso la riduzione degli *overhead*, la ristrutturazione delle missioni operative e dei relativi processi, la razionalizzazione e la concentrazione dei livelli e delle strutture organizzative, accorciare la catena decisionale (diminuire il numero dei dirigenti, favorire l'ingresso di nuove professionalità polifunzionali di supporto al dirigente);
- b) l'altra, conseguire benefici *one-shot* di cassa, attraverso la dismissione di quote inessenziali del patrimonio o del *business*.

La prima tipologia di piani sarà articolata lungo le seguenti linee di intervento:

- I. significativa contrazione delle mere attività di supporto e *back-up* alle attività istituzionali delle amministrazioni, attraverso la loro concentrazione in poli specialistici di eccellenza (amministrazione e selezione del personale e organizzazione dei concorsi, contabilità, tesoreria, patrimonio e acquisti, comunicazione non strategica, ecc.), unificati presso l'amministrazione, o più amministrazioni, che assolvono detti compiti nel modo più efficace;
- II. generale riconfigurazione di tutti i processi organizzativi alla luce della loro diretta riconducibilità alle missioni istituzionali (logica *pull* e non *push*), eliminando ogni fase non connotata da adeguato valore aggiunto attraverso la re-ingegnerizzazione focalizzata del flusso procedimentale e amministrativo. Il *saving* può essere prudenzialmente individuato nel 20% dei costi generali di funzionamento: e può pertanto essere assegnato alle amministrazioni come obiettivo obbligatorio di miglioramento nel triennio;
- III. allineamento progressivo delle prestazioni di tutte le articolazioni organizzative delle amministrazioni ai top performer interni censiti come tali;
- IV. revisione delle politiche d'acquisto di beni e servizi, secondo le logiche e i modelli dello *strategic sourcing*. Si penalizzeranno quelle amministrazioni che non provvedono (a titolo di esempio):
  - all'acquisto di energia mediante l'individuazione delle migliori offerte;
  - all'acquisto delle TLC mediante l'individuazione delle migliori offerte;
  - all'adozione di programmi di dematerializzazione;
  - alla raccolta differenziata della carta;
  - ...
  - ...

Trasformazione, pur mantenendone la proprietà in mano pubblica, degli enti e istituti a vocazione economica, a cominciare da quelli previdenziali e assicurativi, in società per azioni o agenzie, al fine di conseguire i relativi benefici, sia in termini di riduzione dei costi di funzionamento sia di semplificazione e fluidificazione dei modelli di gestione e di prossimità al cliente/utente. Alcune amministrazioni possono finanziarsi, almeno in parte, vendendo servizi collaterali alla propria attività istituzionale, a prezzi di mercato.

La seconda tipologia di azioni sarà concentrata sulle seguenti attività:

- dismissione delle quote residue dei patrimoni immobiliari delle amministrazioni e degli enti ancora inutilizzate o insufficientemente utilizzate, nonché dei titoli azionari od obbligazionari non pubblici ancora detenuti dagli enti; cessione delle attività *non-core*, di fatto costituite in "rami d'azienda" improduttivi, degli enti;
- razionalizzazione delle sedi e degli uffici periferici delle amministrazioni e degli enti, concentrando, accorpando e unificando i presidi sui territori, qualificandone la logistica e riformandone il *lay out* alla luce dei nuovi *standard* internazionali e alle migliori prassi di organizzazione del lavoro e di relazione con i clienti;
- re-ingegnerizzazione della presenza delle sedi e dei servizi sul territorio, superando la logica del presidio "fisico" delle aree periferiche, attraverso il rafforzamento delle relazioni, sia *business to business*, sia *business to consumers*, telematiche e telefoniche con i clienti e attraverso l'attivazione di sinergie in convenzione con altri attori (p.es. Poste, banche) presenti in modo distribuito e diffuso sul territorio nazionale, e conseguentemente dismettendo le sedi "minime" (sotto i 20/30 addetti).



## RUOLO STRATEGICO DELLA DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) ha definito il quadro di diritti dei cittadini e delle modalità da parte delle PP.AA. di utilizzare le nuove tecnologie. Il Sistema pubblico di connettività (SPC) rappresenta una parte consistente del piano di attuazione della normativa contenuta nel CAD.

Negli ultimi anni, accanto alle grandi aree tradizionali di sviluppo informatico, previdenza e finanza, si è venuta sviluppando una intensa attività di realizzazione di progetti di digitalizzazione, sovente sperimentali, che hanno interessato una molteplicità di amministrazioni sia centrali che periferiche.

Tale intensa attività, che ha comportato costi ingenti, è stata generalmente scoordinata e disordinata con sprechi e duplicazioni.

E' significativo osservare come solo una piccola percentuale dei servizi *on line* della pubblica amministrazione, circa il 17% di quelli della PAC, secondo la Relazione 2007 del CNIPA, permetta di concludere in rete l'intero iter della procedura. I risultati sono stati generalmente scarsi, sia sotto il profilo del *back-office*, sia soprattutto sotto quello del *front-office*: poco è stato percepito dal cittadino, ancor meno di effettivamente utile.

Ciò è dovuto alla mancanza di una effettiva "cabina di regia", alla scarsa cultura del risultato all'approccio generalmente poco orientato alle esigenze del cittadino-cliente, in una parola alla debolezza della committenza.

Occorre porre rimedio urgente a questo stato di cose, a partire dai soggetti che fanno parte del Ministero, Dipartimento innovazione e tecnologie (DIT) e Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), che sono gli strumenti fondamentali dell'azione di digitalizzazione della PA, riordinandone attività e competenze e rilanciandone il ruolo di "cabina di regia" del processo di ammodernamento tecnologico della pubblica amministrazione.

Il ministro utilizzando gli strumenti ad oggi disponibili (una rete unica di nuova generazione tra le più avanzate d'Europa), sia normativi che infrastrutturali e tecnologici, darà concreta attuazione ai seguenti principi guida:

1. raggiungere la piena condivisione e interoperabilità tra le banche dati delle diverse amministrazioni centrali e locali. L'amministrazione potrà in tal modo essere unica davanti a ogni cittadino e ad ogni impresa;
2. non potranno più essere richiesti ai cittadini e alle imprese dati che sono già in possesso delle amministrazioni pubbliche, pertanto la modalità *one-stop-shop* dovrà diventare pratica generalizzata;
3. al cittadino dovrà essere garantito un unico strumento di accesso ai servizi, valido sia ai fini sanitari che fiscali (il codice identificativo personale);
4. qualunque servizio accessibile in forma digitale non dovrà più essere erogato in formato cartaceo;
5. le amministrazioni aboliscono l'uso della carta (dematerializzazione);
6. un sistema di *call center* guiderà il cittadino e le imprese all'uso dei nuovi servizi;
7. i cittadini avranno a disposizione attraverso un sistema di reti amiche i servizi pubblici in condizioni di prossimità ed amicalità. A questo scopo saranno messe in competizione e sovrapposizione tra loro le reti di massima capillarità.

## CONCLUSIONI

L'insieme delle misure del Piano industriale deve saper parlare a tutti i dipendenti pubblici:

- rinnovare la loro missione e il loro impegno,
- migliorare le loro *performances* e, contestualmente, la loro remunerazione,
- evidenziarne la valenza di servizio alla Repubblica e alla democrazia,
- saper suscitare energie e speranze per l'innovazione e per il futuro,

Le amministrazioni pubbliche devono tornare ad essere strumenti essenziali per la crescita civile, sociale ed economica del paese.

Il ministro intende dare attuazione a questo piano non solo attraverso la migliore normativa esistente, ma anche attraverso i rilevanti strumenti operativi di cui già dispone:

- i dipartimenti (funzione pubblica e innovazione),
- Scuola superiore della pubblica amministrazione,
- CNIPA,
- ARAN,
- FORMEZ.

Il Piano industriale prevede, pertanto, la rivisitazione e il rinnovamento delle missioni di questi enti, al fine di dare piena attuazione alle presenti linee-guida.



*OPERAZIONE TRASPARENZA*



*DATI SU DIRIGENZA E CONSULENZE NELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE*



## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione

### OPERAZIONE TRASPARENZA

*On line* i dati sulle strutture del ministero e le consulenze nella pubblica amministrazione

Il Ministro Renato Brunetta, sabato 24 maggio 2008, ha presentato, nel corso di una conferenza stampa, l'Operazione Trasparenza, un primo passo verso una più trasparente gestione della macchina amministrativa.

Tre le iniziative immediatamente adottate.

1. *On line* i dati della dirigenza del Ministero e delle strutture collegate.

Sul sito web del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ([www.innovazionepa.it](http://www.innovazionepa.it)) sono pubblicati i dati della dirigenza del Ministero e delle strutture collegate:

- i dati del personale
- organigrammi
- il numero dei dirigenti
- le retribuzioni lorde dei dirigenti
- telefono ed *e-mail* dei dirigenti
- *curriculum vitae* dei dirigenti
- i tassi di assenza per ufficio

I dati personali sono stati autorizzati da ogni singolo dirigente.

I dati sono riferiti sia al personale del Ministero (Dipartimenti funzione pubblica e innovazione tecnologica), sia alle strutture collegate al Ministero:

- Scuola Superiore Pubblica Amministrazione
- ARAN
- Formez
- CNIPA

Si tratta di un universo complessivo di circa 1.100 Dipendenti di cui 330 del Ministero.

L'operazione è stata eseguita in accordo con il Garante per la *Privacy*.

Si tratta, comunque, di una operazione *in progress*.

L'intenzione è quello di pubblicare sul sito:

- gli obiettivi assegnati ai dirigenti
- le valutazioni
- gli indicatori finanziari di spesa
- gli indicatori di qualità.

Proprio per questi ultimi obiettivi il Ministro ha avviato una proficua collaborazione con l'ISTAT.



## 2. *On line* i dati del Ministro e i suoi collaboratori.

Sono stati pubblicati sempre sul sito web del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ([www.innovazionepa.it](http://www.innovazionepa.it)) i dati, compresi le retribuzioni, del Ministro e dei suoi collaboratori.

## 3. *On line* i dati su consulenti e collaboratori esterni nelle PPAA - Anno 2007.

In questa sezione del sito web è possibile consultare i dati che le amministrazioni hanno comunicato all'Anagrafe delle Prestazioni, e si riferiscono agli incarichi di consulenza e collaborazione esterna conferiti dalle amministrazioni pubbliche negli anni 2006 e 2007.

Gli elenchi, suddivisi per comparto e settore di appartenenza dell'amministrazione dichiarante comprendono gli incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni, con:

- la descrizione e la durata dell'incarico,
- l'importo previsto da corrispondere,
- l'importo erogato<sup>1</sup> nell'anno di riferimento a fronte di quell'incarico (art. 53 del D.Lgs. 165/2001 comma 14).

Gli incarichi sono tutti quelli regolarmente approvati dal Responsabile del Procedimento di ogni amministrazione e trasmessi dalle amministrazioni pubbliche, per via telematica, tramite il sito web [www.anagrafeprestazioni.it](http://www.anagrafeprestazioni.it).

Gli elenchi per l'anno 2007 riguardano 9.843 amministrazioni che hanno conferito 269.455 incarichi, per un totale di compensi erogati pari a 1.354.509.416,21 euro.

L'Operazione Trasparenza è iniziata nello scorso mese di giugno con la pubblicazione dei dati relativi al 2006. Per tale anno avevano comunicato i dati 9.160 amministrazioni che avevano conferito 265.212 incarichi, per un totale di compensi erogati 1.287.894.854,25 di euro.

I dati del 2007 fanno quindi rilevare un incremento significativo (7,46%) delle amministrazioni che hanno comunicato gli incarichi rispetto all'anno 2006 e anche un incremento del numero degli incarichi conferiti, pari a 4.243 (circa il 2,6%) con un conseguente aumento della spesa per le consulenze pari a 66.614.561,96 euro (circa il 5%).

Il migliore comportamento delle amministrazioni è in linea con gli obiettivi dell'Operazione Trasparenza, con la quale il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha introdotto per la prima volta, e in pieno accordo con il Garante della *privacy*, la pubblicazione *on line* delle consulenze. I dati sono così pubblici, come già stabilito dalle vigenti disposizioni di legge sull'anagrafe delle prestazioni e quindi a disposizione del cittadino.

Rimane un numero cospicuo di amministrazioni (poco più del 50%) che o non hanno conferito alcun incarico oppure non hanno trasmesso, nei tempi e con le modalità previste, i dati sulle consulenze.

Per questo motivo si può ragionevolmente ipotizzare che il numero di consulenze e gli importi possano essere raddoppiati. Si può quindi stimare che esistano circa 500.000 consulenze per un ammontare pari a circa 2.500.000.000 di euro. Per questo motivo l'elenco di tali amministrazioni è

---

<sup>1</sup> Per importo erogato si intende il compenso corrisposto nell'anno di riferimento della comunicazione (2007), che può non coincidere con l'importo previsto per l'incarico, poiché questo potrebbe gravare su più anni finanziari.

stato trasmesso alla Corte dei conti perché possa verificare la posizione di ciascuna. Si ricorda infatti che la legge prevede (art. 53, comma 15 del decreto legislativo 165/2001) che le amministrazioni che omettono gli adempimenti di comunicazione, non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono.



*DISTACCHI E PERMESSI SINDACALI*



## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione

### OPERAZIONE TRASPARENZA

#### DISTACCHI E PERMESSI SINDACALI ASPETTATIVE E PERMESSI PER FUNZIONI PUBBLICHE ELETTIVE ANNO 2006

I contingenti dei distacchi e permessi sindacali traggono la loro origine dalla legge e dai contratti collettivi quadro.

Contingenti previsti per i comparti e le aree di contrattazione:

- distacchi sindacali : n. 2.584 unità per anno;
- permessi cumulati sotto forma di distacco: n. 720 unità per anno;
- permessi retribuiti per le riunioni di organismi direttivi statutari: n. 475.508 ore;
- permessi retribuiti per l'espletamento del mandato: ciascuna amministrazione determina il proprio contingente sulla base dei dipendenti in servizio a tempo indeterminato.

Contingenti previsti per il personale ad ordinamento pubblicistico.

Forze di polizia ad ordinamento civile, diplomatici e prefetti:

- distacchi sindacali : n. 113 unità per anno;
- permessi retribuiti per l'espletamento del mandato: ciascuna amministrazione determina il proprio contingente sulla base dei dipendenti in servizio a tempo indeterminato, fatta eccezione per le forze di polizia ad ordinamento civile il cui contingente è fissato contrattualmente

Dati della rilevazione al 28 agosto 2007.

Le amministrazioni, nelle quali opera il 95,48% dei dipendenti pubblici, che hanno adempiuto all'obbligo di fornire informazioni per l'anno 2006 sono l'83,73%.

I distacchi sindacali retribuiti sono equivalenti a 830.598 giornate, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno di 2.276 dipendenti, dato che si ottiene dividendo il numero delle giornate di distacco per 365, compresi i sabati e le domeniche.

In concreto, a causa di avvicendamenti richiesti da numerose confederazioni e organizzazioni sindacali nella fruizione di distacchi, il numero effettivo dei dipendenti che ha fruito del distacco, anche per periodi inferiori all'anno, è di 2.852 unità;

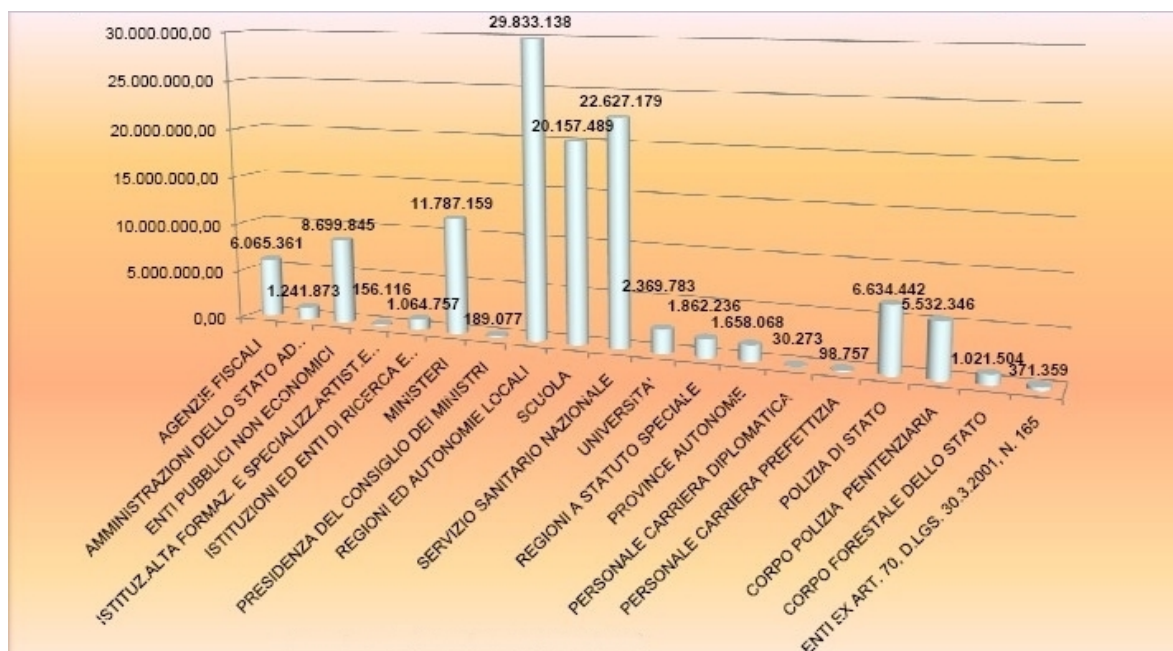
I permessi cumulati sotto forma di distacco sono stati pari a 17.095 giornate, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno di 47 dipendenti, dato ottenuto dividendo il numero delle giornate di permesso cumulato per 365.

I permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato sono stati pari a 263.466 giornate (di cui 43.303 per RSU), corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno di 1.198 dipendenti, dato ottenuto dividendo il numero delle giornate per i 220 giorni di lavoro effettivo.

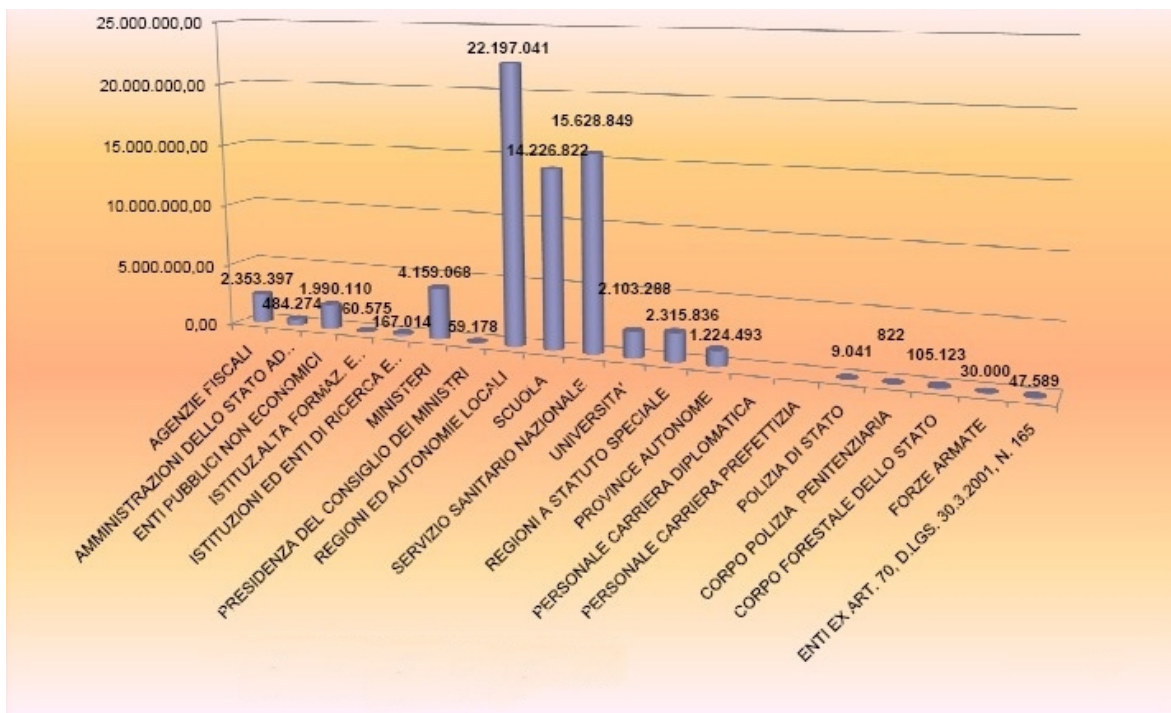
I permessi sindacali retribuiti per le riunioni degli organismi direttivi statuari sono stati pari a 115.868 giornate, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno di 527 dipendenti, dato ottenuto dividendo il numero delle giornate per i 220 giorni di lavoro effettivo.

Sono state 140.169 le giornate di aspettativa sindacale non retribuita, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno di 384 dipendenti e 2.178 quelle di permesso sindacale, anch'esso non retribuito, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno di 10 dipendenti.

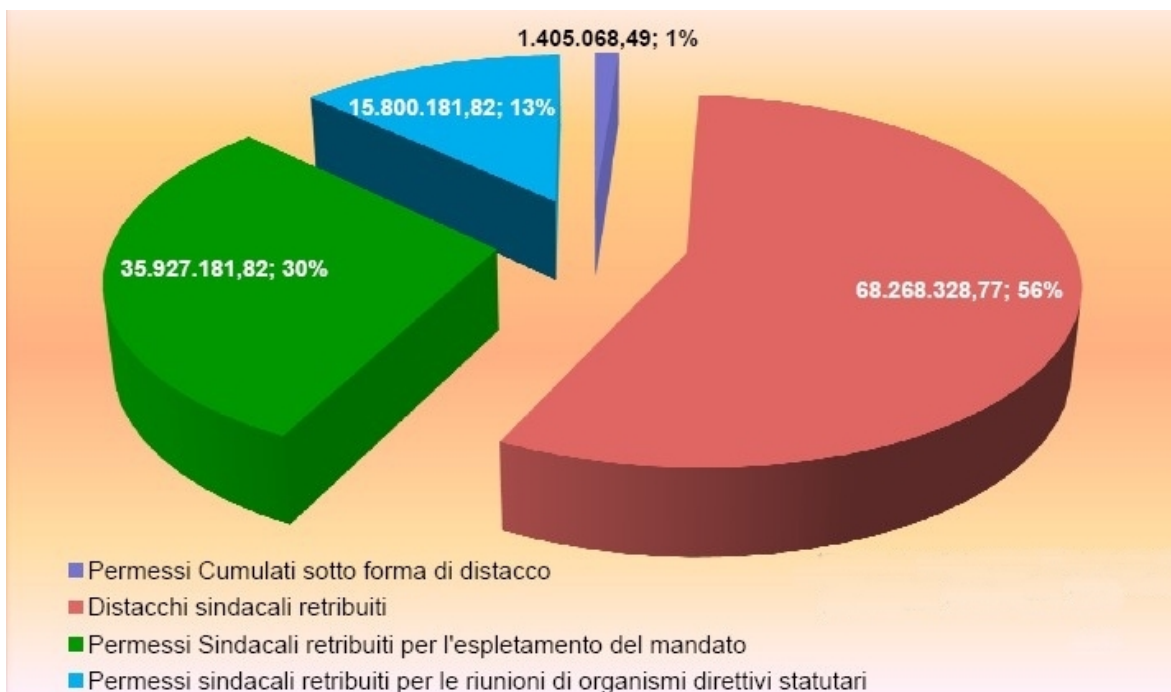
Complessivamente, sulla base di una retribuzione media di 30.000 euro, il costo stimato delle assenze per motivi sindacali si può quantificare in 121.440.000 euro e le 817.144 giornate per aspettativa e permessi per funzioni pubbliche elettive, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno di 2.239 dipendenti, in 67.170.000 euro.



Costo stimato per gli istituti dei distacchi e permessi sindacali retribuiti per l'anno 2006 suddiviso per amministrazione, calcolato sulla base del numero di giornate annue per il costo medio di unità di personale, pari a 30.000 euro annui lordi.

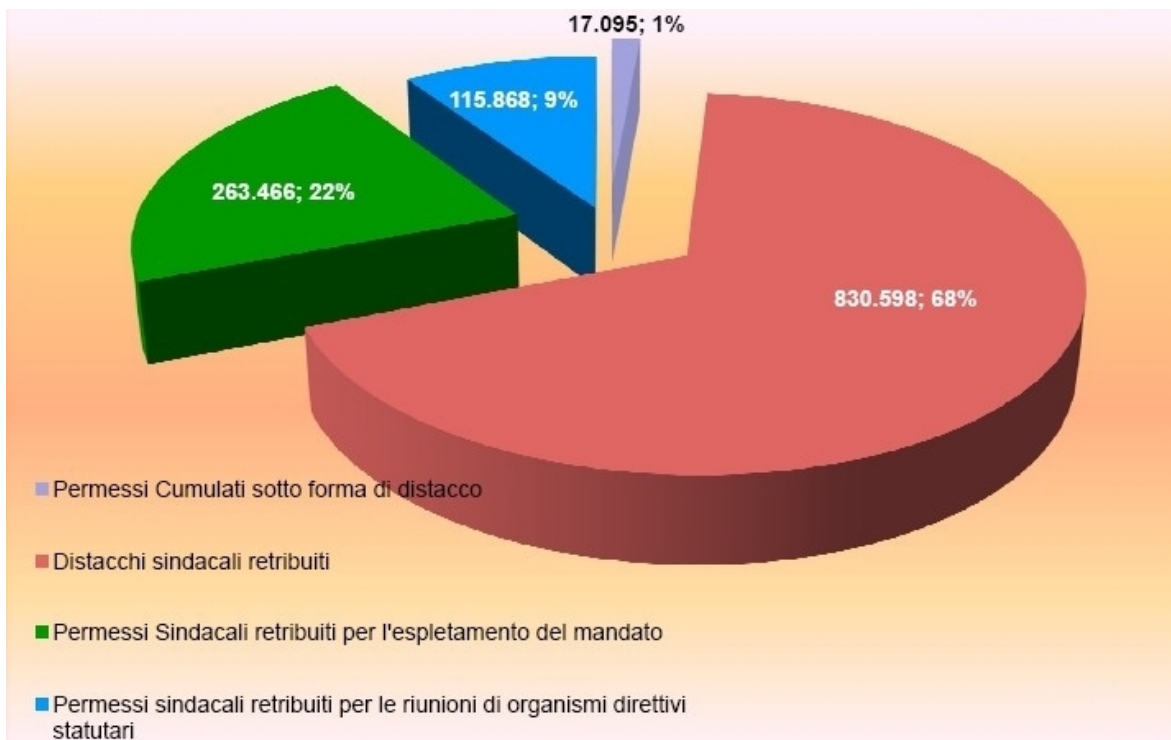


Costo stimato per gli istituti delle aspettative e dei permessi retribuiti per cariche pubbliche elettive, calcolato sulla base del numero di giornate annue per il costo medio di unità di personale, pari a 30.000 euro annui lordi.

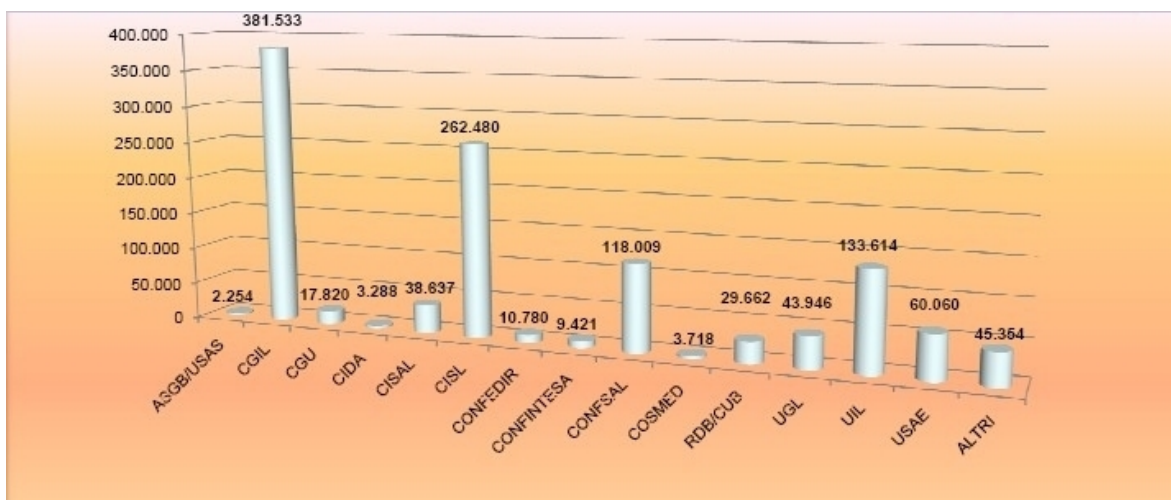


Costo stimato per gli istituti dei distacchi e dei permessi sindacali retribuiti per l'anno 2006, calcolato sulla base del numero di giornate annue per il costo medio di unità di personale, pari a 30.000 euro annui lordi.





*Numero di giorni usufruiti per gli istituti dei distacchi e dei permessi sindacali retribuiti per l'anno 2006.*



*Numero di giornate per gli istituti dei permessi e dei distacchi sindacali retribuiti per confederazioni sindacali.\**

\* Sotto la sigla confederale sono state raggruppate tutte le organizzazioni sindacali affiliate alla confederazione stessa, sotto la voce Altri sono comprese le organizzazioni sindacali che non sono affiliate ad alcuna confederazione.

*MONITORAGGIO DELLE ASSENZE PER MALATTIA*

*Indagine pilota*



## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e dell'innovazione

### MONITORAGGIO DELLE ASSENZE PER MALATTIA DEI DIPENDENTI PUBBLICI

#### Indagine Pilota

Periodo maggio-luglio 2007 / maggio-luglio 2008

- Continua l'attività di monitoraggio delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici iniziata nelle settimane passate. I dati che qui presentiamo danno conto della rilevazione del mese di luglio.
- L'indagine mira a quantificare gli effetti sui comportamenti dei dipendenti pubblici indotti dalle recenti modifiche normative del decreto legge 112/08, oltre che dalle misure di sensibilizzazione e di trasparenza, attivate dal Ministro nel corso dei primi tre mesi di attività (... l'effetto fannulloni).
- L'obiettivo è di ridurre, in tre anni, il divario esistente tra i tassi di assenteismo del settore pubblico e quelli del settore privato.
- I dati osservati riguardano le assenze per malattia registrate nei mesi di maggio, giugno e luglio 2007 e 2008, registrati su un campione significativo di amministrazioni centrali, periferiche, Regioni e enti locali.
- I risultati testimoniano la grande risposta positiva che l'azione legislativa e di sensibilizzazione ha indotto sui comportamenti dei dipendenti pubblici, a dimostrazione degli ampi margini di recupero di efficienza e di produttività che esistono all'interno delle amministrazioni.
- Al momento della chiusura della rilevazione (ore 20.00 del 6.8.2008) le assenze per malattia registrate nel luglio 2008 si sono ridotte del 37,1% rispetto a quelle del 2007.
- In ragione della variabilità dei dati, il calo delle assenze per malattia dell'intero universo dei dipendenti pubblici può dunque essere plausibilmente collocato in un *range* del 37-40%.
- La variazione rappresenta quasi il doppio di quanto rilevato nel mese di giugno (-22,4%) e quattro volte la variazione di maggio (-10,9%).
- I dati testimoniano come non sempre le amministrazioni in cui il calo è più sensibile sono quelle meno efficienti. Anzi: spesso accade il contrario.
- L'aumento della presenza dei dipendenti negli uffici pubblici (la stima è di oltre 25 mila persone in più) comporta più servizi e più qualità delle prestazioni offerte: meno code, maggiore reperibilità, minori chiusure per carenza di personale, ecc.
- Il fenomeno rappresenta inoltre un passo necessario verso l'auspicato recupero di produttività del settore pubblico.
- Quanto al futuro, è necessario dare vita a un'azione di ulteriore riduzione e di parallelo consolidamento dei risultati fin qui realizzati.

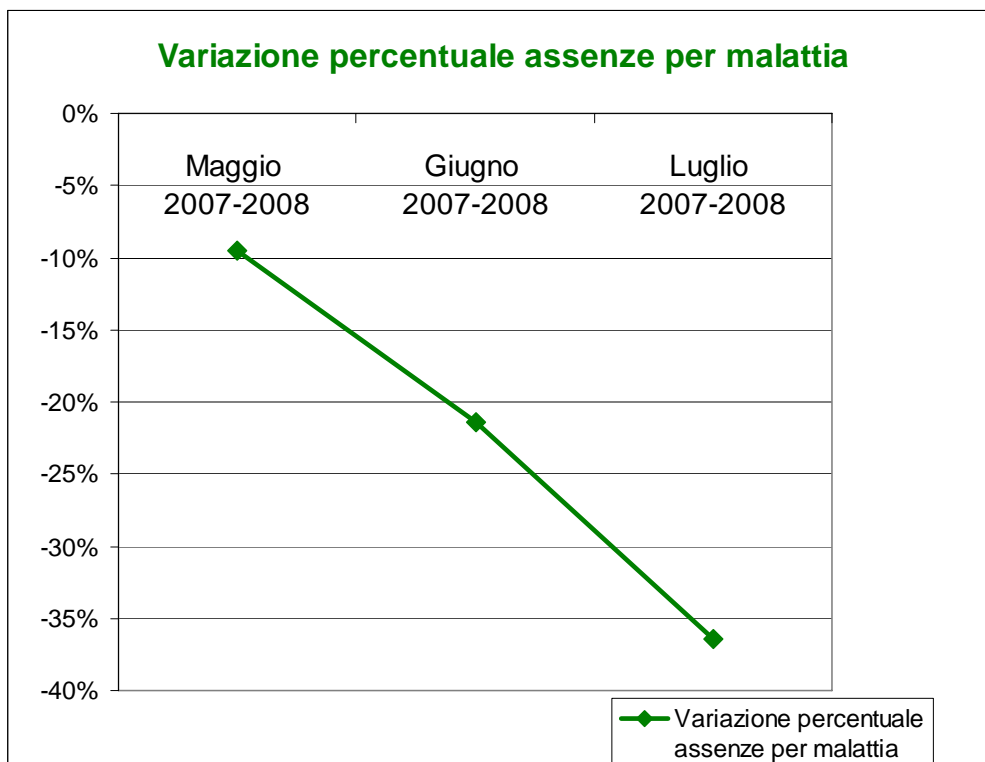
- Da un lato, serve definire una politica delle retribuzioni dei dipendenti pubblici che sia in grado di introdurre elementi di premialità collegati alla maggiore presenza, oltre che ai risultati ottenuti.
- Dall'altro, saranno attuate misure capaci di dare voce ai cittadini misurando il loro grado di soddisfazione rispetto ai servizi resi disponibili dalla pubblica amministrazione.

#### Rilevazione sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici anni 2007 – 2008

TIPOLOGIA	MAGGIO		GIUGNO		LUGLIO	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Indagine	Totale					
A. Assenze per malattie (2)	231.695	206.527	227.213	176.218	205.388	129.250
D. Numero di dipendenti (3)	197.686	194.833	209.550	206.774	208.199	205.994
E. Media assenza per malattia sul totale dipendenti (A/D)	1,2	1,1	1,1	0,9	1	0,6

(2) Numero complessivo di giornate-uomo nel mese

(3) Numero di dipendenti a tempo indeterminato presenti nei ruoli dell'amministrazione nel mese



Le amministrazioni coinvolte.

Grazie anche alla grande disponibilità dimostrata da tutte le Regioni e dagli EE.LL., a cui va dato il merito di aver risposto con prontezza, l'indagine di luglio ha coinvolto ben 70 amministrazioni che hanno recepito e fatto propria la linea di rinnovamento e trasparenza voluta dal Ministro.

ACI, Agenzia del Territorio, Agenzia delle Entrate, Agenzia italiana del farmaco, Agenzia per la rappresentanza negoziale delle P.A. ARAN, amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, Autorità di bacino del fiume Arno, Autorità di bacino del fiume Po – Parma, Autorità di bacino del Serchio, CNEL, Comune di Colleferro, Comune di Cremona, Comune di Genova, Comune di Milano, Comune di Napoli, Comune di Pordenone, Comune di Potenza, Comune di Torino, Comune di Trieste, Consiglio Nazionale delle Ricerche, E.N.P.A.L.S., ENAM, ENEA, INPDAP, Ipost, ISTAT, Istituto Agronomico per l'Oltremare di Firenze, Istituto nazionale assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, Istituto nazionale per il commercio estero, Istituto superiore di sanità, Ministero degli Affari Esteri, Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche sociali (ex Ministero della Salute), Ministero dell'Ambiente tutela del territorio e del mare, Ministero della difesa, Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, Ministero della giustizia - dipartimento giustizia minorile, Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero economia e delle finanze (RGS DAG Dpt Tesoro), Ministero economia e finanze-dipartimento finanze, Ministero lavoro salute e politiche sociali, Ministero Sviluppo economico, Provincia di Ancona, Provincia di Biella, Provincia di Brescia, Provincia di Cagliari, Provincia di Catanzaro, Provincia di Forlì-Cesena, Provincia di Frosinone, Provincia di Imperia, Provincia di Lecco, Provincia di Perugia, Provincia di Pesaro e Urbino, Provincia di Piacenza, Provincia di Pisa, Provincia di Pordenone, Provincia di Ravenna, Provincia di Rieti, Provincia di Rimini, Provincia di Venezia, Provincia di Reggio Emilia, Regione Campania, Regione Friuli Venezia Giulia, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Piemonte - consiglio regionale, Regione Piemonte - giunta regionale, Regione Sardegna, Regione Veneto, Registro Italiano Dighe.

Le amministrazioni intervistate

Amministrazioni*	Dipendenti delle amministrazioni intervistate	Totale dipendenti	%
Amministrazioni centrali ed Enti	123	383	32%
Enti territoriali	87	593	15%
Totale	210	976	22%

Valori in migliaia di unità.

---

\* Al netto del personale di SSN, FF.AA. e FF.PP, scuola e A.F.A.M e università

L'indagine.

I risultati relativi a luglio tengono conto

- dell'intervento del decreto legge 112/08 (approvato definitivamente il 5 agosto e in attesa di pubblicazione) relativo:
  - alla nuova disciplina delle assenze per malattia del pubblico impiego e all'irrigidimento dei controlli e
  - all'esclusione dalla corresponsione delle indennità o degli emolumenti accessori nei primi dieci giorni di assenza.
- della Circolare del Ministro n.7/08 del 17 luglio 2008 che:
  - chiarisce l'applicazione della norma di cui al punto precedente e
  - prevede visite fiscali obbligatorie anche per un solo giorno di assenza dal lavoro per malattia.

VARIAZIONE % MENSILE ASSENZE PER MALATTIA	
Maggio 2008/maggio 2007	-10,9%
Giugno 2008/giugno 2007	-22,4%
Luglio 2008/luglio 2007	-37,1%

GIORNATE MEDIE DI ASSENZA PER MALATTIA (giorni/mese uomo)	
Maggio 2007	1,2
Maggio 2008	1,1
Variazione percentuale	-9,6%
Giugno 2007	1,1
Giugno 2008	0,9
Variazione percentuale	-21,4%
Luglio 2007	1,0
Luglio 2008	0,6
Variazione percentuale	-36,4%

I principali risultati.

- I dati raccolti confermano la netta tendenza alla riduzione delle assenze per malattia già evidenziata dalla precedente indagine pilota (25 luglio u.s.).
- Nel mese di luglio nel 96% delle 70 amministrazioni intervistate il numero delle assenze per malattia è risultato in calo rispetto all'anno precedente.
- Relativamente al solo mese di luglio, in ben 53 amministrazioni le assenze si riducono di oltre il 30%, con punte che vanno oltre il 75%.
- In termini di giornate complessive di assenza la riduzione rilevata a luglio è del 37,1%.
- Simile l'effetto in termini di giornate di assenze per dipendente che a luglio si riducono del 36,4%
- Anche se il confronto con il Conto Annuale non è del tutto corretto\*, i dati qui riportati testimoniano il break strutturale in atto.
- Dopo anni in cui le giornate di assenza per malattia dei dipendenti pubblici erano stabili su valori di poco superiori ai 20 giorni per dipendente i dati di questi mesi evidenziano una netta tendenza alla contrazione.
- Rapportata all'intera annualità la media di assenze per malattia di questi mesi si porta su un valore medio di circa 10 giorni.
- Per l'intera pubblica amministrazione\*\* tutto questo si traduce in un apprezzabile effetto sui servizi resi ai cittadini, dal momento che il calo delle assenze significa un aumento del personale presente sui luoghi di lavoro di oltre 25.000 unità.

Per consultare il documento completo e le tabelle relative ai dati degli enti visitate il sito internet [www.innovazionepa.it](http://www.innovazionepa.it)

---

\* L'indagine qui illustrata fa infatti riferimento alle sole assenze per malattia. Nel caso del Conto Annuale, fino al 2006, queste sono considerate unitamente alle altre assenze retribuite.

\*\* Nella stima non si tiene conto del personale del comparto Istruzione, per il quale l'effetto è difficilmente valutabile dato il frequente (anche se non sistematico) ricorso alle supplenze. Va tuttavia ricordato che, in questi casi, l'impatto si sostanzia in una riduzione di spesa pubblica.





*RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO E  
CONTRATTAZIONE COLLETTIVA*



## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione

### RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO E DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

#### LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELLA REGOLAMENTAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

Base giuridica.

Le competenze della contrattazione collettiva, declinate dal d.lgs.165 del 2001, sono sintetizzate nell'ampia formula dell'art. 40, ai sensi del quale "La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali".

Tale competenza appare effetto diretto della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico che importa una generale competenza della contrattazione collettiva nella materia del rapporto di lavoro, con esclusione della stessa dal campo dell'organizzazione amministrativa, che rimane dominio della potestà unilaterale pubblicistica (regolazione con legge o sulla base della legge, ovvero nell'ambito dei principi posti dalla stessa legge).

Tale ripartizione ha, a sua volta, fondamento nei criteri della legge delega n. 421 del 1992. In particolare, con l'art. 2, comma 1, lett. c), della predetta legge, il legislatore delegante ha compiuto uno sforzo di ricognizione di ciò che costituisce la sfera organizzativa sottratta alla competenza della contrattazione.

In dettaglio, secondo la norma in parola, costituiscono materia sottratta alla competenza della contrattazione:

1. le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative;
2. gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
3. i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
4. i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
5. i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva;
6. la garanzia della libertà di insegnamento e autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
7. la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Come si vede solo nella materia delle incompatibilità (punto 7) si può ravvisare un'ipotesi di materia relativa al rapporto di lavoro esclusa dalla contrattazione collettiva, mentre, negli altri casi, vale il criterio di regola generale enunciato dalla lettera a) del medesimo art. 2, comma 1, della legge 421, per la quale: "i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti (...) sono ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e sono regolati mediante contratti individuali e collettivi".

In tutta la sfera organizzativa avente riflesso sul rapporto di lavoro, esclusa dalla legge ogni forma di contrattazione, sono consentite esclusivamente forme di partecipazione sindacale. Ciò viene espressamente previsto con riferimento alle "dotazioni complessive di ciascuna qualifica" che, ai sensi della stessa lett. c) dell'art. 2 della legge, "sono definite previa informazione alle organizzazioni sindacali interessate maggiormente rappresentative sul piano nazionale", mentre un espresso criterio di delega contenuto nell'art.11, comma 4, lett. h) della legge n. 59 del 1997

(seconda delega per la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico), ha imposto di “prevedere procedure di consultazione delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi dei relativi comparti prima dell'adozione degli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro”.

In forza di tali previsioni attualmente l'art. 9 del d.lgs. n. 165 del 2001, recante “Partecipazione sindacale”, ha individuato la competenza specifica dei contratti collettivi nazionali per la disciplina dei rapporti sindacali e degli istituti della partecipazione “anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro”, ciò che i CCNL hanno fatto individuando le forme dell'informazione (preventiva e successiva), della consultazione della concertazione.

Va, in ogni caso, considerato che il principio della privatizzazione, pur prevedendo la competenza della contrattazione collettiva nella materia del rapporto di lavoro, non esclude (né potrebbe), la possibilità che la legge delinea un quadro di riferimento normativo che circostanzia l'operatività delle stesse norme collettive.

Se è vero che il personale pubblico è stato oggetto di una delle riforme più radicali che abbiano investito il nostro ordinamento amministrativo, costituzionalmente compatibile, come ha più volte chiarito la Consulta, rimane la necessità che l'esercizio del pubblico potere (della “capacità e i poteri del privato datore del lavoro”, come recita l'art.5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001), rimanga un potere funzionalizzato alla realizzazione del pubblico interesse.

D'altra parte, anche nel lavoro privato una serie di principi ed un quadro di regole sono ricavabili non solo nel codice civile ma anche nella legislazione ordinaria.

Su questa base agiscono le linee programmatiche sulla riforma del pubblico impiego.

#### Linee programmatiche.

Sono in corso di preparazione presso il Dipartimento della funzione pubblica dei provvedimenti legislativi, tra loro collegati, contenenti misure di riforma del lavoro pubblico e misure volte a razionalizzare l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La riforma mira, nel suo complesso, ad assicurare un'amministrazione che produca meglio e di più:

- più beni e servizi pubblici;
- progressivo miglioramento della qualità dei servizi;
- maggiore “prossimità” delle amministrazioni ai cittadini (“cittadini-clienti”, “cittadini-utenti”);
- maggiore tempestività nell'erogazione delle prestazioni;
- riduzione dei costi.

Con uno dei provvedimenti, che contiene norme di delega al governo, vengono introdotti i principi della riforma del lavoro e della contrattazione cui dovranno ispirarsi i decreti legislativi, da adottarsi entro sei mesi dall'approvazione della legge di delega.

Le modifiche alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico e della contrattazione collettiva saranno improntate a criteri di meritocrazia, premialità e trasparenza in modo da elevare gli *standards* qualitativi dei servizi e dei prodotti offerti ai cittadini-utenti.

In particolare si:

- introduce la cultura della valutazione;
- modifica la disciplina delle sanzioni;
- riordinano le disposizioni relative alla dirigenza pubblica;
- riforma la contrattazione collettiva.

### Cultura della valutazione.

La produttività dovrà essere direttamente commisurata ai risultati ottenuti, sia come singolo dipendente, sia all'interno della struttura in cui opera. Conseguentemente vengono modificate le modalità di erogazione delle indennità premiali che non potranno più essere corrisposte in modo indifferenziato e a prescindere dalla qualità del lavoro svolto, ma secondo la valutazione della qualità del prodotto e dei servizi resi.

Ulteriore corollario dei principi sopra esposti è relativo alla limitazione della progressione in carriera, giuridica ed economica, sulla base di automatismi dovuti all'anzianità di servizio. Per la prima volta si ancora il sistema di valutazione del personale e dei dirigenti pubblici agli *standards* qualitativi dei servizi erogati, che costituiscono criterio oggettivo e controllabile anche dall'esterno, dato l'obbligo di pubblicità degli indicatori di produttività e delle operazioni di valutazione, del rendimento dei dipendenti.

Il procedimento di valutazione si svolge nell'ambito delle singole amministrazioni, ma viene validato e controllato da un organismo centrale istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica, per garantire omogeneità ed efficacia delle valutazioni medesime. Si prevede, quindi, il riordino degli organismi di controllo interno al fine di renderli adeguati alle nuove procedure, prevedendo requisiti di elevata professionalità e autonomia di giudizio.

Da ultimo, viene introdotto un sistema di rilevamento delle unità di personale in esubero, perché non più funzionali alla struttura, o perché inutili sotto il profilo della competenza e della professionalità; nella seconda ipotesi tali unità sono collocate a disposizione, con l'erogazione della sola retribuzione di base, riqualificate e riassegnate ad altra amministrazione. In caso di rifiuto il rapporto di lavoro si risolverà di diritto.

### Disciplina delle sanzioni.

Attraverso il meccanismo civilistico dell'inserzione automatica di clausole inderogabili dalla contrattazione collettiva, dettate da norme di legge, si modifica sostanzialmente la complessa, quanto inefficace, disciplina delle sanzioni.

In primo luogo si definiscono le violazioni che danno luogo a licenziamento, ivi comprese quelle relative ai casi di scarso rendimento e anche quella di falsa attestazione di malattia, che diventa reato di truffa aggravata. Quindi si semplifica il procedimento disciplinare accelerando i termini procedurali ed eliminando la perentorietà di quelli non strettamente attinenti al diritto di difesa. Si agevola, in tal modo, la conclusione del procedimento medesimo e l'effettiva irrogazione della sanzione.

Si rafforzano, inoltre, i sistemi dei controlli medici giornalieri durante il periodo di assenza per malattia del dipendente, prevedendo anche il licenziamento del medico, se pubblico dipendente, nel caso di falsa attestazione.

All'ampliamento dei poteri disciplinari del dirigente corrisponde la previsione della sua responsabilità personale in caso di omesso avvio del procedimento medesimo.

### Dirigenza pubblica.

In materia di riordino della dirigenza pubblica, i principi introdotti sono volti a conseguire l'ottimale organizzazione del lavoro e il sostanziale miglioramento della qualità dei servizi resi.

Il dirigente ha più poteri nella gestione manageriale delle risorse umane e finanziarie e, in parallelo, maggiore responsabilità nelle ipotesi di scarso rendimento individuale e della struttura da lui diretta.

La progressione giuridica nella carriera avviene prevalentemente attraverso procedure selettive pubbliche di tipo concorsuale, ad esempio nel passaggio tra seconda e prima fascia, ed è soggetto a valutazioni rigorose cui sono collegate le erogazioni delle indennità di risultato. Queste ultime non sono corrisposte in modo indifferenziato ma attribuite ad un numero limitato di dirigenti, in base ai risultati conseguiti.

Ulteriori disposizioni attengono alla disciplina del conferimento, del rinnovo e della revoca degli incarichi dirigenziali e sono improntate a principi di trasparenza e pubblicità dei criteri applicati; sotto tale profilo è prevista una ridefinizione, in senso ampliativo, delle competenze del Comitato dei garanti.

Si prevede, inoltre, la revisione della disciplina delle incompatibilità dei dirigenti al fine di rafforzarne l'autonomia anche rispetto alle organizzazioni sindacali.

Da ultimo è previsto un meccanismo di “congelamento” delle indennità di risultato in attesa del concreto avvio del nuovo procedimento di valutazione.

#### Contrattazione collettiva.

La riforma della contrattazione collettiva incide in modo innovativo sull'attuale disciplina prevedendo:

- una riduzione dei comparti e delle aree di contrattazione delle amministrazioni centrali;
- la revisione della durata dei contratti collettivi;
- l'allineamento tra regolamentazione giuridica e regolamentazione economica.

Innova, inoltre, nella contrattazione di secondo livello, collegandola alla situazione economica e finanziaria dell'ente e viene inviata alla Corte dei conti per un controllo complessivo della spesa.

E', infine, previsto il riordino dell'ARAN, con l'istituzione dell'agenzia per la contrattazione nel settore pubblico dotata di ampi poteri di rappresentanza per la parte pubblica, di indirizzo e controllo della contrattazione collettiva.

## RAZIONALIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

#### Mobilità delle funzioni.

Le attribuzioni delle amministrazioni centrali sono definite per legge. Tuttavia, spesso occorre adattare i moduli organizzativi deputati all'erogazione di prestazioni e servizi e, al tempo stesso, concentrare le singole amministrazioni sulle funzioni che si ritengono essenziali.

Ciò richiede un processo di riallocazione delle funzioni tra amministrazioni (e tra i livelli di governo centrale e locale) nonché tra amministrazioni e privati, secondo un modulo possibile che possa prescindere dall'intervento legislativo.

Principi-guida di tale processo sono:

- sussidiarietà, orizzontale e verticale;
- mobilità delle funzioni;

- *make or buy?*: cioè, decidere se lo Stato è meglio che produca o acquisti da terzi un bene o servizio.

A tal fine, il disegno di legge prevederà:

- focalizzazione dell'amministrazione statale sul *core business* per migliorarne efficacia ed efficienza attraverso: esternalizzazione, disaggregazione strutturale (agenzie), riallocazione di funzioni;
- definizione ad opera della Presidenza del Consiglio e del Dipartimento della funzione pubblica di un piano annuale, approvato in Consiglio dei ministri, in cui siano indicate le funzioni che una data amministrazione intenda "dismettere" in modo da concentrare le proprie risorse sul *core business*;
- adozione degli strumenti giuridici che consentano la riallocazione delle funzioni senza ricorso allo strumento legislativo: concessioni, convenzioni, accordi ai sensi della legge n. 241, conferenze di servizi.
- esemplificazione: rilascio dei passaporti e dei permessi di soggiorno, previo collegamento telematico con il Ministero dell'interno; valutazione di progetti ai fini dell'ammissione a contributi; elaborazione di statistiche; effettuazione di studi e ricerche.

#### Utilizzo ottimale degli immobili.

Occorre consentire, negli immobili pubblici, attività aggiuntive rispetto a quella cui è destinato l'immobile in via primaria, in modo da favorire, al tempo stesso, l'utilizzazione ottimale dell'immobile e la concentrazione, nello stesso, di attività comunque collegate a quella primaria.

Ciò consente di fornire servizi collegati tra loro all'utenza e di utilizzare anche risorse umane che si rendano disponibili previa corresponsione di forme di retribuzione.

- Esemplificazione: utilizzazione di una scuola, nell'orario pomeridiano, per attività ludiche; per attività sportive; per attività di doposcuola "*intramoenia*" da parte degli insegnanti. Utilizzazione, a tali fini, di convenzioni con soggetti esterni; utilizzazione di personale scolastico.

#### Sponsorizzazioni.

Si prevederanno misure volte a favorire e incrementare le iniziative di sponsorizzazione (già consentite dall'art. 43 della legge n. 449 del 1997) prevedendo una loro programmazione da parte delle amministrazioni dello Stato e, soprattutto, una riutilizzazione dei risparmi utilizzati secondo le seguenti priorità:

- economie di bilancio;
- nuove disponibilità finanziarie da destinare a nuova occupazione anche temporanea;
- incremento degli stanziamenti destinati a incentivare produttività del personale e dei dirigenti.

La sponsorizzazione potrà essere utilizzata anche per le finalità di utilizzo ottimale degli immobili pubblici.

#### Customers' satisfaction.

Misure volte a valutare e realizzare la soddisfazione dei cittadini-clienti, proponendo e promuovendo modelli di eccellenza esistenti e verificando la loro estensione anche presso le amministrazioni locali (che in genere erogano i servizi: per esempio, strutture sanitarie) per il tramite di accordi in sede di Conferenze ovvero di accordi con singoli enti.



In tale ottica, miglioramento della qualità dei servizi pubblici promuovendo la gestione orientata al “miglioramento continuo” e la adozione di *standards*.

Possibili azioni: promuovere e sostenere il ricorso a modelli di eccellenza, basati su autovalutazione e miglioramento continuo, in linea con indirizzi europei (CAF) nelle amministrazioni statali e non; attuazione art.11 d.lgs. 286/99 per la definizione di *standards* di qualità nei servizi pubblici. (attività in corso presso il DFP utilizzabile: “politica per un’amministrazione di qualità”).

Roma, 4 giugno 2008.

*LE RETRIBUZIONI DEI DIPENDENTI PUBBLICI*

*Andamenti dal 1992 al 2007*

*Confronti con il privato*

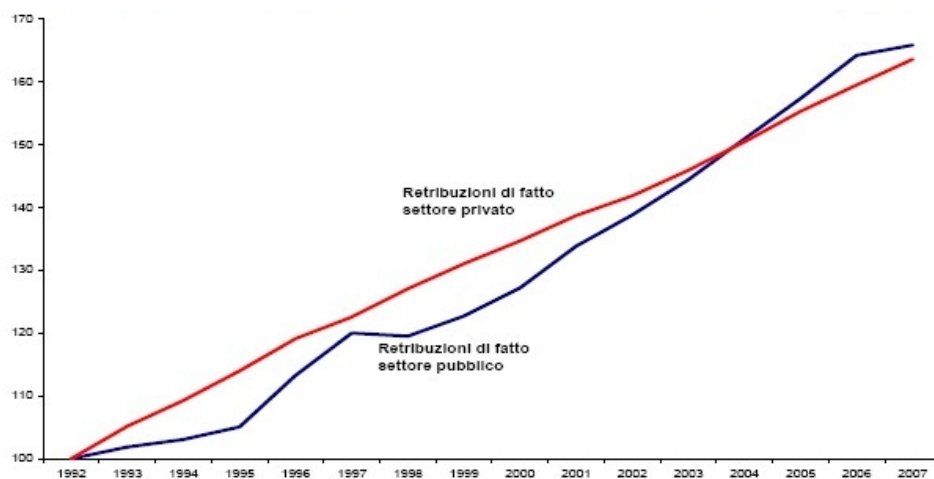


PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione

LE RETRIBUZIONI DEI DIPENDENTI PUBBLICI  
ANDAMENTI DAL 1992 AL 2007 E CONFRONTI CON IL PRIVATO

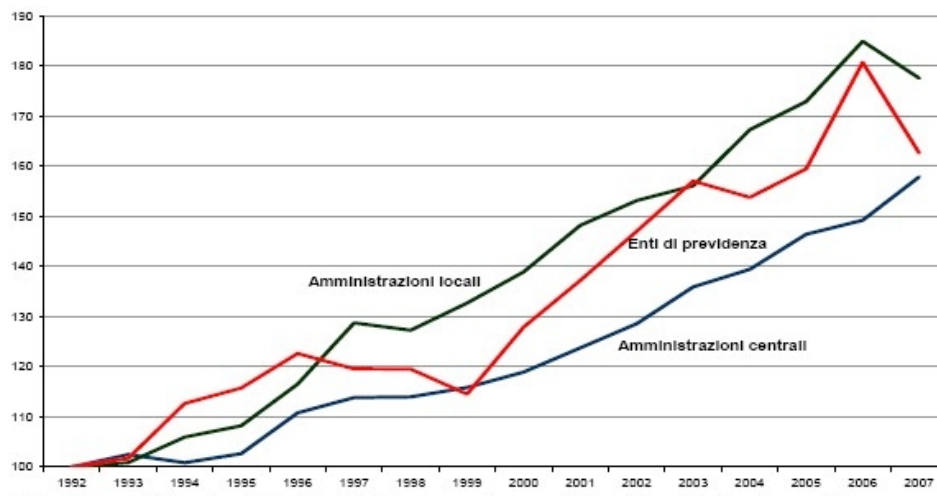
Dal 1992 al 2007.



Le retribuzioni di fatto a prezzi correnti di un dipendente a tempo pieno sono cresciute nel settore pubblico del 66 per cento mentre in quello privato del 64 per cento.

*Fonte: Istat, conti nazionali, conti della P.A.*

All'interno del settore pubblico.

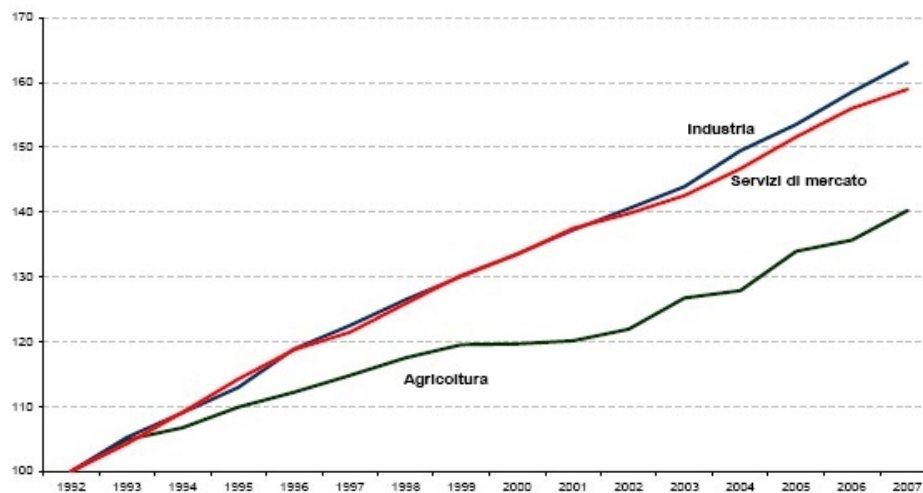


Nel settore pubblico, le retribuzioni di fatto a prezzi correnti di un dipendente a tempo pieno sono cresciute:

- nelle amministrazioni centrali del 58 per cento;
- nelle amministrazioni locali del 78 per cento;
- negli enti di previdenza del 63 per cento.

*Fonte: Istat, conti nazionali, conti della P.A.*

All'interno del settore privato.



Nel settore privato, le retribuzioni di fatto a prezzi correnti di un dipendente a tempo pieno sono cresciute:

- nell'agricoltura del 40 per cento;
- nei servizi di mercato del 59 per cento;
- nell'industria del 63 per cento.

*Fonte: Istat, conti nazionali, conti della P.A.*

Cos'è successo?

Con l'applicazione del sistema contrattuale previsto dall'accordo di luglio 1993, le retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti sono cresciute meno di quelle del settore privato fino al 1999 (del 3,0 per cento l'anno contro il 3,9 per cento), ma dal 2000 in poi si è riscontrata una netta accelerazione nel settore pubblico (in media al 3,8 per cento l'anno), cui ha corrisposto un rallentamento degli aumenti nel settore privato (2,8 per cento l'anno).

Inoltre, nel settore pubblico la crescita retributiva è stata trainata dalle amministrazioni locali, che dal 1996 in poi hanno mantenuto profili di aumento costantemente al di sopra della media, laddove nel settore privato, mentre la crescita retributiva dell'industria e dei servizi al mercato è stata molto simile, le retribuzioni agricole hanno registrato aumenti quasi sempre inferiori, frenando l'incremento medio.

Nello stesso periodo 1992-2007:

- il PIL reale è cresciuto in Italia del 24 per cento, nell'area euro del 37 per cento, negli USA del 58 per cento;
- il debito pubblico è stato in media pari al 112 per cento del PIL in Italia, contro il 70 per cento dell'area dell'euro e il 67 per cento degli USA;
- il reddito disponibile per abitante, al netto delle imposte, è cresciuto in Italia in termini nominali del 79 per cento, contro un aumento dei prezzi al consumo del 60 per cento;
- l'occupazione è cresciuta (in equivalenti a tempo pieno) del 14 per cento nel settore privato e solo dello 0,7 per cento in quello pubblico;
- l'incidenza del costo del lavoro pubblico sul PIL si è ridotta dal 12 a meno dell'11 per cento;
- la produttività del lavoro del settore privato è prima cresciuta del 14 per cento (tra il 1992 e il 1999); poi si è ridotta dello 0,9 per cento;
- non esistono indicatori attendibili della produttività del lavoro dell'insieme del settore pubblico;
- l'economia ha sperimentato un lungo periodo di grave debolezza, rispetto agli altri Paesi europei e ancor più rispetto agli USA, in cui la debole crescita è stata trainata, dapprima prevalentemente e poi, dal 2000, esclusivamente dall'aumento dell'occupazione che, a differenza del passato, è cresciuta soltanto nel settore privato;
- la crescita italiana è stata, invece, frenata dall'andamento, prima modesto, e, poi, negativo della produttività del lavoro.

Perché dal 2000 la contrattazione dei salari è stata così generosa nel settore pubblico?

La dinamica dei salari è determinata da tre elementi:

1. I contratti nazionali di categoria, che fissano essenzialmente i minimi tabellari dei lavoratori, per qualifica e livello di inquadramento;
2. la contrattazione integrativa, che stabilisce i premi di risultato;
3. un insieme di altri aspetti:
  - retributivi (ad es. straordinari, superminimi individuali, ecc.)
  - e di struttura dell'occupazione (ad es. la variazione della composizione dei dipendenti per tipo di contratto, qualifica, età, anzianità occupazionale, ecc.).

Indicatori di riferimento per i contratti di categoria.

	1993 - 1999	2000 - 2007	Medie 1993 - 2007
Inflazione programmata (Tip)	3,2	1,7	2,4
Inflazione effettiva (Foi, prezzi al consumo per famiglie operai e impiegati)	3,2	2,3	2,7

*Fonte: Presidenza del Consiglio; Istat, prezzi al consumo.*

I minimi tabellari fissati dai CCNL dovrebbero crescere in linea con l'inflazione programmata, ed, eventualmente, recuperare gli scostamenti tra retribuzioni ed inflazione effettiva.

Gli incrementi fissati dai CCNL.

	Medie 1993-99	Medie 2000-07	Medie 1993-2007
<b>Agricoltura</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	2,2	2,2	2,2
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-1,0	0,0	-0,5
<b>Industria</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	3,2	2,7	2,9
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	0,0	0,4	0,2
<b>Servizi vendibili</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	3,1	2,2	2,7
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-0,1	0,0	0,0
<b>Pubblica amministrazione</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	2,5	2,7	2,6
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-0,7	0,5	-0,1
<b>Totale</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	2,9	2,6	2,7
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-0,3	0,3	0,0

*Fonte: elaborazioni su dati Istat, retribuzioni contrattuali, prezzi al consumo.*

In sostanza, tra il 1992 e il 1999, a fronte di un tasso di inflazione medio annuo del 3,2 per cento, pari al tasso di inflazione programmata, i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno operato un ridimensionamento del potere d'acquisto degli importi tabellari dello 0,7 per cento l'anno attraverso il blocco della contrattazione nazionale per quasi due anni, operato all'avvio del nuovo sistema contrattuale (peraltro preceduto e accompagnato dal blocco anche della contrattazione decentrata).

Nello stesso periodo, nel privato, l'industria e i servizi di mercato hanno conseguito aumenti in linea con l'inflazione programmata (ed effettiva), mentre in agricoltura la debole crescita retributiva ha comportato una significativa perdita di potere d'acquisto, pari a un punto l'anno.

Tra il 1999 e il 2007, invece, a fronte di un tasso d'inflazione medio annuo più contenuto, pari al 2,3 per cento, e di un tasso di inflazione programmata fissato sensibilmente al di sotto dell'inflazione effettiva, i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno assicurato una crescita degli importi tabellari del 2,7 per cento l'anno, consentendone l'aumento reale di mezzo punto percentuale l'anno. Nel privato, soltanto l'industria ha conseguito aumenti simili mentre le retribuzioni tabellari in agricoltura e nei servizi vendibili sono cresciute in linea con l'inflazione effettiva.

La crescita delle retribuzioni contrattuali del pubblico impiego è stata trainata dal comparto della dirigenza non contrattualizzata (magistrati, forze dell'ordine, militari, professori universitari), che tra il 2001 e il 2007 hanno messo a segno un aumento medio annuo del 3,1 per cento, mentre sia i dirigenti contrattualizzati che il personale hanno avuto incrementi medi del 2,4 per cento l'anno.

Tra le categorie che hanno ottenuto gli incrementi più elevati si segnalano i dirigenti delle Regioni, il personale dei corpi militari e delle forze dell'ordine, i dipendenti degli enti di previdenza.

Il secondo fattore di crescita delle retribuzioni di fatto è legato alla contrattazione decentrata (aziendale o territoriale) che premia, con aumenti salariali aggiuntivi rispetto a quelli definiti dai contratti nazionali, gli incrementi di produttività, qualità o redditività a livello di azienda o di territorio.

Nel settore privato questo secondo tipo di contrattazione copre meno del 30 per cento dei dipendenti, mentre in quello pubblico la contrattazione decentrata è estesa per legge a tutti i dipendenti.

Le retribuzioni di fatto rispecchiano, oltre agli effetti della contrattazione decentrata, altre voci retributive variabili o unilaterali (ad es. gli straordinari, i superminimi individuali ecc.), e le modifiche della struttura dell'occupazione (ad es. per tipologie contrattuali, età o anzianità, qualifica ecc.).

Nel settore pubblico il blocco del *turn over* spinge verso l'alto l'anzianità media e, a differenza del privato, le tipologie contrattuali flessibili sono remunerate in misura pressoché identica a quelle *standards*.



Retribuzioni di fatto nel pubblico e nel privato.

	Medie 1993-99	Medie 2000-07	Medie 1993-2007
<b>Agricoltura</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	2,6	2,0	2,3
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,3	-0,0	0,1
<b>Industria</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	3,8	2,9	3,3
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,7	0,2	0,4
<b>Servizi vendibili (a)</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	3,8	2,5	3,1
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,7	0,3	0,5
<b>Pubblica amministrazione</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	3,0	3,8	3,4
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,4	1,1	0,8
<b>Totale</b>			
Retribuzioni di primo livello per dipendente a tempo pieno	3,7	3,0	3,3
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,7	0,4	0,6

(a) Le stime non sono pienamente comparabili perché i dati sui CCNL comprendono anche i servizi privati sociali e personali, mentre quelli sulle retribuzioni di fatto li escludono.

*Fonte: Istat, conti nazionali, conti della P.A., retribuzioni contrattuali.*

In sostanza, tra il 1992 e il 1999, le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici sono cresciute, in media, del 3,0 per cento l'anno, nell'industria e nei servizi di mercato del 3,8 e in agricoltura del 2,6 e il guadagno, rispetto agli incrementi stabiliti dai CCNL, è stato per il settore pubblico di 0,4 punti percentuali l'anno, mentre nell'industria e nei servizi privati è stato di 7 decimi di punto.

Tra il 1999 e il 2007, invece, le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici sono cresciute, in media, del 3,8 per cento l'anno, nell'industria del 2,9, nei servizi di mercato del 2,5 e in agricoltura del 2,0.

Il guadagno, rispetto agli incrementi stabiliti dai CCNL, è più che raddoppiato per il settore pubblico, passando a 1,1 punti percentuali l'anno, mentre nel settore privato la contrazione della produttività del lavoro ha fortemente compresso gli spazi per la contrattazione integrativa così che nei servizi privati il guadagno delle retribuzioni di fatto rispetto a quelle fissate dai CCNL è stato di soli 3 decimi di punto l'anno e nell'industria di 2 soli decimi di punto.

Nel pubblico impiego, l'accelerazione delle retribuzioni di fatto è stata trainata dal fatto che:

- il comparto degli enti di previdenza ha ottenuto aumenti medi annui del 4,7 per cento (contro il 2,1 del precedente periodo 1992-1999);
- i dipendenti delle amministrazioni locali hanno ottenuto aumenti di fatto del 3,8 per cento l'anno (a fronte del 4,2 per cento del periodo 1992-1999);
- i dipendenti delle amministrazioni centrali hanno avuto aumenti medi del 4,0 per cento l'anno (contro il precedente 2,2 per cento);

- tra il 2000 e il 2005, gli aumenti di fatto dei dipendenti pubblici sono stati analoghi a quelli degli impiegati delle grandi imprese private dell'industria e dei servizi ma in un contesto assai diverso: mentre le scelte retributive delle imprese si scontrano con i risultati di mercato, quelle delle amministrazioni si basano sulla forza contrattuale e sulla ricerca di consenso.

Nel 2008, ad oggi:

- i contratti collettivi nazionali dei dipendenti pubblici firmati nel 2008 comportano un aumento medio delle retribuzioni tabellari del 3,2 per cento al netto degli arretrati e del 6,1 comprendendoli;
- i contratti nazionali dei dipendenti privati comportano un aumento medio delle retribuzioni tabellari del 2,8 per cento, al netto delle erogazioni *una tantum* che, comunque, incidono in misura molto minore degli arretrati nel settore pubblico.

Si può, quindi, concludere che i dipendenti pubblici, dopo un periodo di relativo ridimensionamento retributivo, non solo hanno ottenuto incrementi tabellari più consistenti e sopra l'inflazione effettiva, ma, anche, e, anzi, soprattutto incrementi nelle retribuzioni di fatto molto maggiori che nel privato, a causa, principalmente, della diffusione a tutto il comparto di una contrattazione integrativa la cui generosità non era, e non è, compatibile con la difficile fase dell'economia.

Verso un nuovo sistema contrattuale.

E, ormai, evidente che è necessario varare, anche per il settore pubblico, un nuovo sistema contrattuale che superi e corregga i punti di asimmetria tra settore pubblico e settore privato del protocollo di luglio 1993, e commisuri la dinamica delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici in funzione:

- dell'efficacia dell'azione economica del settore pubblico;
- della sostenibilità finanziaria della spesa;
- dell'equità sociale della distribuzione del reddito tra settore pubblico e settore privato.

Roma, 11 luglio 2008.



*RETI AMICHE*



## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione

### Progetto “Reti amiche”

La filosofia del progetto “Reti amiche”.

Il progetto “Reti amiche”, che si ispira a logiche di mercato, mettendo in concorrenza tra loro reti diverse, di operatori diversi, e assicura *standard* uniformi attraverso la supervisione dell'amministrazione pubblica, non parte dall'individuazione della tecnologia o dell'operatore che erogherà il servizio ma dall'idea di raggiungere in maniera *user friendly* ampie fasce di popolazione civile.

Il modello “Reti amiche” si inserisce nel processo più ampio di riforma della PA che, partendo da una riorganizzazione interna dell'apparato amministrativo, arriva a trasformare le logiche con cui l'amministrazione dialoga con il cittadino.

Il progetto mira a:

- alleggerire gli uffici pubblici di una parte dei contatti con gli utenti liberando spazi e orari per nuovi servizi e, quindi, per riconvertire produttivamente la “rete” della PA;
- introdurre una logica *demand driven* dove sono le esigenze dei cittadini-clienti a guidare le tipologie di beni e servizi pubblici e le modalità con cui questi sono erogati.

Le “Reti amiche” garantiscono:

- capillarità del servizio,
- economicità di gestione,
- qualità del servizio,
- riduzione delle condizioni di marginalità e “vicinanza” al cittadino.

Si tratta di una vera e propria rivoluzione culturale. Una sfida che consiste nel mettere in rete il più alto numero di dati e contenuti, in modo che il cittadino possa disporre senza doversi fisicamente recare negli uffici pubblici (assai spesso collocati in luoghi che penalizzano la mobilità, privi di adeguati collegamenti e parcheggi, per loro natura non particolarmente accoglienti e veloci nel rispondere alle domande).

Si passa dalla cultura del “numeretto” e della fila a quella della passeggiata e del contatto personalizzato.

Mano a mano che cresceranno i contenuti messi a disposizione:

- crescerà anche il valore della rete e dei suoi singoli nodi;
- si attiverà un circolo virtuoso, dove la semplicità dell'accesso, la qualità e velocità del servizio creeranno nuova domanda, inducendo nuovi soggetti ad entrare nel mercato.

Il progetto promuove, quindi:

- una competizione virtuosa pubblico-privato, tale da consentire efficace valutazione dell'attività svolta dalle diverse strutture di servizio;
- una logica di mercato nel rapporto con la PA, trasformando effettivamente (e non per *slogan*) il cittadino in cliente, avviando un'innovazione destinata a trasformare il modo stesso in cui la PA concepisce se stessa.

Il sistema “Reti amiche”.

“Reti amiche” sono un sistema per l'erogazione di servizi pubblici attraverso i canali di distribuzione di:

- poste italiane,
- tabaccai,
- associazione bancaria italiana (ABI),
- farmacie,
- carabinieri,
- ferrovie,
- grande distribuzione,

capillarmente diffuso da utilizzare per:

- agevolare il rapporto fra il cittadino e la pubblica amministrazione;
- consentire a fasce marginali della popolazione di usufruire dei vantaggi offerti da Internet e dalle nuove tecnologie dell'informazione.

Le reti sono in competizione o sovrapposizione tra loro e i servizi erogati, a costo zero per lo Stato e a costo vivo per il cliente, consentono di operare in condizioni di maggiore prossimità ed amicalità con i cittadini.

Quante e quali reti.

Sono potenzialmente molti i soggetti che possono candidarsi a sviluppare questo approccio nuovo e rivoluzionario:

- tutti i soggetti che hanno rapporti particolari, di concessione o di diretta colleganza, con lo Stato;
- quanti hanno un contatto quotidiano e costante con moltissimi cittadini, come i protagonisti della grande distribuzione.

Sono due le reti già pronte al servizio:

- Poste italiane;
- tabaccai.

La prima è un'azienda dello Stato, i secondi sono imprenditori privati legati allo Stato da un rapporto di concessione in esclusiva per la vendita dei tabacchi e dei valori bollati.

Le “Reti amiche” consentono un risparmio per le casse pubbliche, dando la possibilità di chiudere gli uffici pubblici a basso traffico, senza per questo danneggiare i cittadini.

Obiettivi.

Tramite il progetto vengono realizzati i seguenti obiettivi:

- semplificazione dei rapporti tra amministrazione pubblica e cittadini;
- riduzione dei costi e dei tempi dei cittadini nelle relazioni quotidiane con la PA;
- possibilità di accesso da parte di tutte le fasce della popolazione ai vantaggi di Internet e delle tecnologie ICT;
- presenza capillare della PA nel Paese, diminuendo al contempo i costi di gestione;
- riduzione della mobilità fisica a vantaggio di quella virtuale.

Le “Reti amiche” disponibili “da subito”.

Le “Reti amiche” si basano su:

- strutture telematiche in grado, da subito, di decentrare i servizi;
- interlocutori ben delineati in grado di parlare con una sola voce e di garantire il trattamento di dati sensibili (come ad esempio quelli riguardanti i pagamenti e le riscossioni).

Il progetto, come detto, parte con due reti già pronte ad erogare il servizio e fornite da:

- Poste italiane, azienda dello Stato;
- Federazione italiana tabaccai (FIT) imprenditori privati legati allo stesso da un rapporto di concessione in esclusiva per la vendita dei tabacchi.

Le reti si estenderanno in maniera modulare a partire da:

- 5.740 punti “Sportello amico” per Poste italiane;
- oltre 20.000 punti per la Federazione italiana tabaccai,

e a regime il progetto coprirà l’intero territorio nazionale.

La rete telematica di Poste.

La rete telematica di Poste italiane è costituita da:

- 13.893 uffici presenti in maniera capillare e uniforme su tutto il territorio;
- 151.470 dipendenti (media annuale, 2006);
- circa 2.700 ATM (*automated teller machine* - sportello per il prelievo automatico di denaro contante);
- 38.000 POS (*point of sale* - apparecchiatura automatica per pagamenti con tessere magnetiche o con microcircuito).

I ricavi totali nel 2006 sono stati pari a oltre 17 miliardi di euro con un utile netto pari a 675,7 milioni di euro.

Il Protocollo d’intesa con Poste italiane.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e Poste italiane S.p.A. hanno sottoscritto un Protocollo d’intesa per la realizzazione di servizi avanzati per il cittadino volto a:

- promuovere e potenziare un insieme di servizi, già oggi disponibili, al fine di migliorare il livello dei servizi offerti dalla PA, garantendo il raggiungimento degli obiettivi di efficienza;
- estendere la diffusione e l’erogazione di un insieme di servizi, già oggi attivi ancorché in fase sperimentale, in specifiche aree geografiche o su classi limitate di attività, che rivestono un interesse primario per l’amministrazione nel perseguimento degli obiettivi efficienza e di servizio verso il cittadino;
- definire ulteriori servizi e attività da erogare a favore del cittadino.

Rientrano tra i servizi già attivi o da potenziare e promuovere le attività relative al:

- rilascio e rinnovi di passaporti;
- permessi di soggiorno (già attivo su tutto il territorio nazionale);
- riscossione contributi previdenziali;
- riscossione bollettini infortuni domestici;
- INPS *card*.

Per questi servizi Poste italiane si impegna a garantire una immediata e piena operatività per 5.700 uffici dotati di “Sportello amico”.



Poste Italiane si impegna, inoltre, a rendere progressivamente disponibili presso la propria rete di sportelli i seguenti servizi:

- servizi di sportello avanzato
- servizio gestione concorsi pubblici
- visti passaporto
- certificati anagrafici
- estratti conto INPS.

La rete telematica dei tabaccai.

- I tabaccai, omogeneamente distribuiti sul territorio nazionale, sono 57.870;
- i tabaccai collegati alla rete telematica sono 34.463;
- il fatturato complessivo è di 50 miliardi di euro;
- la FIT assicura che, a partire dai primi mesi del 2009, circa 10.000 tabaccherie (nodi) saranno attrezzati con terminali tecnologicamente avanzati che consentiranno servizi più sofisticati, con l'accertamento dell'identità e la trasmissione per via telematica di documenti.

Tabaccai: un esempio di concreta ed immediata innovazione il "Bancomat delle pensioni"

Oggi, per i pensionati a basso reddito, che costituiscono la maggioranza dei casi, recarsi a ritirare la pensione è già un rischio, sottoposti come sono alla giostra degli scippi, mentre l'accredito sul conto corrente riguarda una minoranza e risulta difficile a quanti domiciliano in Comuni diversi da quelli di erogazione.

Per tutti loro, in virtù dell'accordo tra l'INPS e i tabaccai, si può attrezzare un servizio personalizzato, tipo bancomat così che in qualsiasi posto si trovino sarà possibile recarsi presso un punto della rete e chiedere di prelevare cifre anche modeste, fino a 10 €, annullando i rischi.

I prossimi sviluppi del progetto.

Il progetto, naturalmente, è destinato ad ampliarsi e ad aumentare i servizi erogati, che non riguarderanno le sole pensioni.

Se ne possono già prospettare altri esempi:

- è noto che i lavoratori domestici regolarizzati comportano un pagamento di contributi INPS. Una procedura simile a quella cui sono sottoposte le aziende ma che pesa sulle spalle delle famiglie, naturalmente assai meno attrezzate. Quest'operazione potrà essere svolta presso uno qualsiasi dei punti della rete (tabaccai e Poste), con le stesse modalità e impiego di tempo necessari per giocare dei numeri al Lotto o spedire una raccomandata.
- la rete, inoltre, potrà essere utilizzata per pagamenti periodici o saltuari (una bolletta) di terzi cui si sono affidati incarichi di lavoro, come ad esempio i lavoratori stagionali.

Tutto questo porta con sé una semplificazione e deburocratizzazione dei rapporti fra il cittadino e lo Stato, lasciando immutati i doveri di ciascuno ma cancellando l'onere aggiuntivo della scomodità e della perdita di tempo (si pensi al doversi obbligatoriamente recare presso uffici pubblici, spesso collocati in luoghi senza parcheggio).

Una volta avviata sia la collaborazione con le reti sia la competizione tra di loro, questo schema potrà essere allargato fino a comprendere la gran parte dei rapporti tra cittadini e amministrazioni pubbliche quali:

- l'anagrafe,
- il catasto,

- le *public utilities* locali;
- ecc. ecc.

Il vantaggio per la PA sarà anche di tipo economico in quanto il diffondersi e il sovrapporsi delle reti crea una complementarità e alternative oggi sconosciuta senza oneri per il bilancio dello Stato.

Questo consentirà due conquiste:

- l'uso polivalente di strutture aperte al pubblico oggi utilizzate esclusivamente per scopi dedicati;
- la possibilità di ridurre gli uffici dedicati a basso traffico, fin qui sopravvissuti proprio perchè privi di alternative.

Le altre "Reti amiche".

Il progetto "Reti amiche" non è limitato a Poste e tabaccai, ma sono stati avviati dei gruppi di lavoro con ABI, farmacie, ferrovie e grande distribuzione al fine di verificare le possibili interazioni con i servizi della PA.

Altre reti da agganciare sono quella dei "Consolati *on line*", attraverso i quali raggiungere i cittadini all'estero e fornire servizi alle aziende che intendono andare all'estero o assumere personale dall'estero, e quella de "L'altra PA": il terminale di ogni singola struttura della PA interroga ed eroga i servizi dell'intera PA.



*UN TAGLIO AI COSTI DELLA BUROCRAZIA*



## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e innovazione

### UN TAGLIO AI COSTI DELLA BUROCRAZIA

Primi risultati del programma di misurazione e riduzione degli oneri

Il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato, con la metodologia adottata dalla Commissione Europea, e in accordo con il Ministero della Semplificazione e con il Ministero del Lavoro, attività di misurazione degli oneri amministrativi che hanno stimato un costo annuo per le piccole e medie imprese pari a 16,2 miliardi di euro nei settori della *privacy*, dell'ambiente, della prevenzione-incendi, del paesaggio, del lavoro e della previdenza.

Grazie alla misurazione, è stato possibile individuare gli adempimenti più pesanti da "tagliare" e le procedure da semplificare. Con il D.L. n.112 del 2008, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, il Governo ha già adottato importanti interventi di semplificazione.

Solo le semplificazioni in materia di lavoro stimate comporteranno un risparmio annuo per le imprese di circa 4 miliardi di euro, con un taglio del 25% degli oneri misurati in Italia.

E' solo un primo passo.

Con il taglia-oneri (art. 25 D.L. n. 112 del 2008, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) il Governo accelera il processo di misurazione e di riduzione dei costi, e prevede il completamento del programma di misurazione entro il 2011, i piani di amministrazione per la riduzione del 25% degli oneri e una delega per tagliare rapidamente gli oneri previsti per legge.

Da settembre parte la nuova misurazione nel settore ambiente; nelle altre aree, già misurate, proseguono le attività per definire piani e misure di semplificazione.

Un metodo nuovo, in linea con le migliori esperienze internazionali, che rompe l'autoreferenzialità delle amministrazioni e parte dai costi della burocrazia per le imprese rileggendo l'attività delle amministrazioni in termini di adempimenti e oneri per gli utenti. Il metodo individua, inoltre, su questa base, le procedure più costose e gli oneri burocratici obsoleti, ripetitivi o eccessivi da tagliare o da ridurre, coinvolgendo gli *stakeholders* in tutte le fasi del processo di misurazione e riduzione e consentendo di verificare gli effetti delle misure di semplificazione adottate.

La misurazione ha assunto un ruolo-chiave a livello internazionale e comunitario nell'ambito della Strategia di Lisbona.

La Commissione e il Consiglio Europeo hanno fissato, per gli oneri derivanti dalla legislazione comunitaria, un obiettivo di riduzione del 25% entro il 2012, invitando gli Stati membri ad adottare target analoghi a livello nazionale. In funzione di questo obiettivo, la Commissione ha adottato uno specifico metodo di misurazione - lo *EU Standard Cost Model* (SCM) - sviluppato sulla base delle migliori pratiche condotte in alcuni Paesi europei, tra cui Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca.

La Commissione Europea ha stimato che, per l'Italia, i costi amministrativi delle imprese sono pari al 4,6% del Pil.

Se si ipotizza una riduzione del 25%, con un percorso lineare, l'impatto complessivo, in termini di Pil, è stimato in circa 75 miliardi di euro.

Voce	2009	2010	2011	2012 (a regime)
Riduzione % oneri amministrativi	6,3%	12,5%	18,8%	25,0%
Contributo alla crescita del Pil	0,4%	0,9%	1,3%	1,7%
Crescita in valore del PIL (mln di €)	6.981,55	14.456,54	22.459,35	30.967,94

Gli importi si riferiscono al complesso della regolazione vigente, comprensiva anche degli oneri derivanti dalla normativa comunitaria e da quella regionale.

Il programma di misurazione italiano, impostato secondo il metodo EU SCM (*Standard Cost Model*) prevede un obiettivo di riduzione di almeno il 25% degli oneri amministrativi entro il 2012.

Alcune attività sono già state realizzate da una *task-force*, coordinata dall'Ufficio per la semplificazione della funzione pubblica e composta da esperti, anche provenienti dall'Unità per la semplificazione, con il supporto tecnico dell'Istat per le fasi di rilevazione e stima degli oneri.

Ci sono stati interventi in alcune aree di regolazione statale, individuate dopo aver consultato gli *stakeholders* e precisamente: la *privacy* (con un progetto-pilota), l'ambiente, la sicurezza civile (prevenzione incendi), il paesaggio e i beni culturali, la previdenza e il lavoro.

Sono stati misurati gli oneri amministrativi, i costi sostenuti dalle imprese per conformarsi ad obblighi informativi, cioè per produrre, elaborare e trasmettere informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o a privati. Ad esempio moduli da compilare, documentazione da presentare, comunicazioni da effettuare, inclusi i costi per etichettature, relazioni, controlli, valutazioni e quelli relativi all'archiviazione delle informazioni e al supporto alle amministrazioni per verifiche e controlli.

Sono esclusi dalla misurazione i costi di conformità "sostanziale" (del processo produttivo, del prodotto, dell'attività) e i costi fiscali e monetari (diritti, bolli, imposte, ecc.).

Gli oneri amministrativi sono stimati sulla base del costo medio che le imprese sostengono per svolgere ogni attività amministrativa moltiplicato per il numero di volte in cui, ogni anno, l'attività è svolta e per il numero di imprese coinvolte. Si considerano sia i costi interni che quelli esterni, relativi al ricorso a consulenti e professionisti. Sui costi interni viene applicato un *overhead*, una quota di spese generali, pari al 25%.

La stima finale deriva, dunque, dalla seguente formula:

$$\text{oneri amministrativi totali} = \Sigma (P \cdot Q),$$

dove P sta per Prezzo che è uguale al costo orario lordo per il tempo impiegato oppure, per le attività esternalizzate, è uguale al costo dei professionisti esterni per il tempo impiegato; Q sta per Quantità, che è uguale al numero delle imprese per la frequenza.

In Italia, il metodo è stato applicato tenendo conto delle peculiarità dell'ambiente regolatorio italiano, che si caratterizza per la presenza di più livelli di governo con poteri di regolazione, delle caratteristiche strutturali del sistema produttivo, con una forte presenza di piccole e medie imprese

(4.446.137 unità, di cui l'88,6% con meno di 5 addetti), del ruolo degli intermediari e delle associazioni di categoria.

La rilevazione diretta, presso le imprese, è stata realizzata su un campione più ampio rispetto a quello comunemente utilizzato nelle esperienze di misurazione di altri Stati europei.

Le tecniche di rilevazione sono state due:

1. l'*expert assessment* per le imprese con meno di 5 addetti. Sono stati realizzati *focus group* con imprese, associazioni e professionisti, cui è stata chiesta una valutazione del costo di ogni obbligo informativo nonché, per quanto possibile, di ogni singola attività amministrativa;
2. l'indagine diretta per le imprese da 5 a 249 addetti che è stata realizzata, tramite gli uffici regionali dell'Istat, con una rilevazione a campione in due fasi:
  - telefonica, per identificare le imprese cui somministrare il questionario e per stimare le frequenze degli adempimenti;
  - diretta, rivolta a un numero più contenuto di imprese per rilevare i costi sostenuti nell'area di regolazione oggetto di indagine.

Le stime sono indicative dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione; nonostante siano basate su campioni di imprese (40-50 imprese) dieci volte superiori a quelli utilizzati dagli altri Paesi (4-5 imprese), la limitata dimensione campionaria determina una minore accuratezza delle stime rispetto a quella che si avrebbe con campioni di dimensioni maggiori.

Le stime prodotte si riferiscono ai soli obblighi informativi indicati e non vanno intese come rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa relativa a ciascuna area di regolazione.

Dalla misurazione, inoltre, sono esclusi gli obblighi informativi previsti dalle norme di origine comunitaria e regionale, che assumono un peso molto rilevante, in particolare nella materia ambientale.

Stima del costo totale aggregato annuo per area in migliaia di €  
(imprese 0-249 addetti)

Area	0-4	5-249	0-249
<i>Privacy*</i>	n.d.	n.d.	2.190.431
Ambiente	1.540.382	518.807	2.059.189
Prev. incendi	995.212	414.303	1.409.515
Paesaggio/BBCC	550.817	70.583	621.400
Lavoro	5.858.048	1.052.596	6.910.644
Previdenza	1.832.710	1.196.833	3.029.542
Totale	n.d.	n.d.	16.220.722

*\*Per la misurazione pilota sulla privacy, non sono disponibili i dati disaggregati in base alla dimensione d'impresa.*



Stime del costo totale aggregato annuo per obbligo informativo nell'area "Privacy"

(imprese 0-249 addetti)

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Trasmissione e conservazione informativa relativa ai dati personali dell'interessato	495.991	22,6
Ottenimento consenso	295.989	13,5
Trattamento con strumenti elettronici	340.231	15,5
Aggiornamento DPS	271.193	12,4
Trattamento senza strumenti elettronici	255.868	11,7
Notifica al Garante	74.612	3,4
Formazione	361.609	16,5
Aggiornamento	94.940	4,3
<b>Totale</b>	<b>2.190.431</b>	<b>100,0</b>

Stime del costo totale aggregato annuo per obbligo informativo nell'area "Ambiente"

(imprese 0-249 addetti)

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali	1.044.934	50,7
Formulario per il trasporto di rifiuti	102.076	5,0
Comunicazione al catasto dei rifiuti	173.806	8,4
Tenuta registri di carico e di scarico dei rifiuti	395.477	19,2
Iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali	11.834	0,6
Autorizzazione alle emissioni in atmosfera	331.063	16,1
<b>Totale</b>	<b>2.059.189</b>	<b>100,0</b>

*NB: le stime non sono rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa ambientale, in quanto non sono stati misurati. gli OI di diretta derivazione comunitaria e relativi alla normativa regionale, la VIA, la VAS; gli OI previsti dal d.lgs. n. 4/08 in materia di rifiuti.*

Stime del costo totale aggregato annuo per obbligo informativo nell'area "Prevenzione incendi"

(imprese 0-249 addetti)

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Richiesta parere conformità	264.568	18,8
Certificato di prevenzione antincendio	833.842	59,2
Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	157.177	11,2
Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	82.664	5,9
Dichiarazione di inizio attività	44.689	3,2
Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	3.148	0,2
Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	23.427	1,7
Totale	1.409.515	100,0

Stime del costo totale aggregato annuo per obbligo informativo nell'area "Paesaggio e beni culturali"

(imprese 0-249 addetti)

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Richiesta autorizzazione interventi	198.779	32,0
Interventi conservativi imposti	223.656	36,0
Manifesti e cartelli pubblicitari	22.996	3,7
Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	175.969	28,3
Totale	621.400	100,0

Stime del costo totale aggregato annuo per obbligo informativo nell'area "Lavoro"

(imprese 0-249 addetti)

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Comunicazione assunzione	375.411	5,4
Comunicazione cessazione del rapporto di lavoro	165.293	2,4
Avviamento al lavoro di disabili	12.790	0,2
Prospetto informativo relativo alla situazione occupazionale	15.976	0,2
Esonero parziale	9.159	0,1
Dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi al collocamento dei disabili	22.763	0,3
Tenuta del libro matricola	165.858	2,4
Tenuta del libro paga	6.015.358	87,0
Comunicazione tenuta libri e documenti di lavoro presso lo studio di consulenti	128.037	1,9
Totale	6.910.644	100,0

Stime del costo totale aggregato annuo per obbligo informativo nell'area "Previdenza e assistenza"

(imprese 0-249 addetti)

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Inizio lavori	88.673	2,9
Denuncia infortunio sul lavoro o malattia professionale	155.653	5,1
Denuncia nominativa assicurati (D.N.A.)	43.982	1,5
Ammontare delle retribuzioni e autoliquidazione	549.721	18,1
Denuncia variazioni del rischio	7.571	0,2
Domanda riduzione del tasso medio di premio	17.336	0,6
Denuncia mensile dati retributivi (Flusso Emens)	1.041.602	34,4
Denunce contributive mensili (DM10/2)	990.432	32,7
Richiesta del DURC	134.573	4,4
Totale	3.029.542	100,0

Le procedure più costose sono risultate: la tenuta del libro-paga (6 miliardi), l'autorizzazione per lo scarico di acque reflue (1 miliardo), la denuncia mensile dei dati retributivi (1 miliardo), le denunce contributive mensili (1 miliardo), il certificato di prevenzione-incendi (800 milioni), la comunicazione delle retribuzioni e della liquidazione del premio Inail (500 milioni).

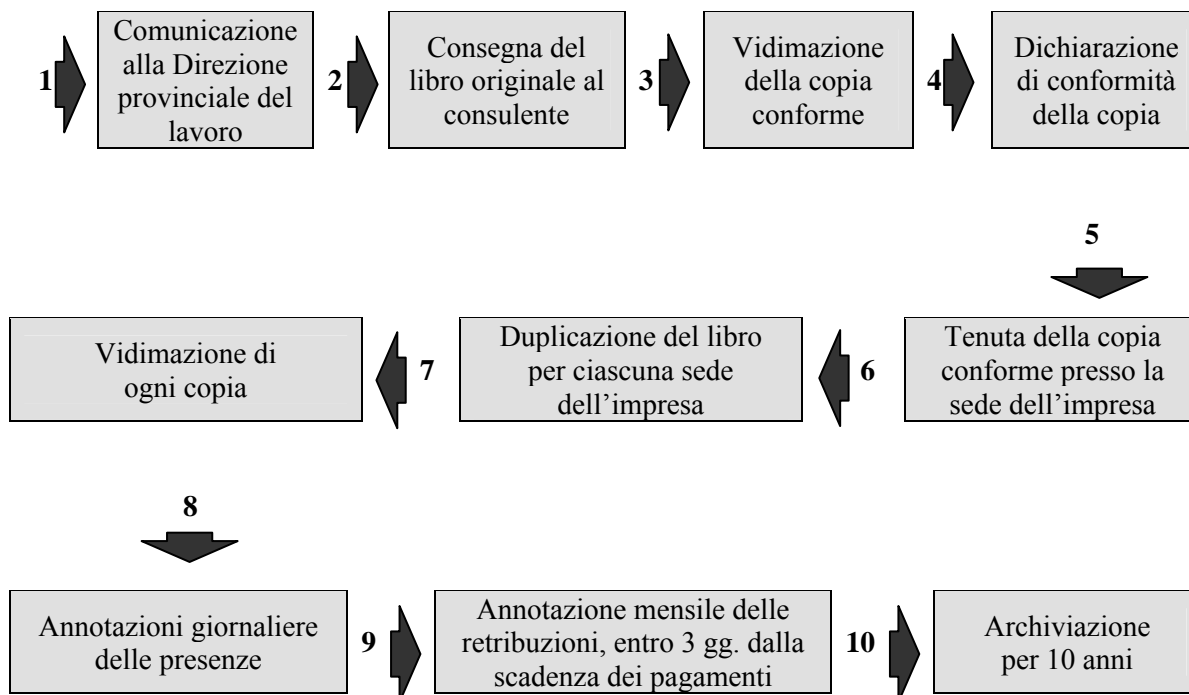
La misurazione degli oneri amministrativi ha consentito di individuare, in modo sistematico, gli adempimenti più onerosi da semplificare e di identificare gli ambiti di criticità e le ipotesi di riduzione, per realizzare gli interventi necessari a ridurre gli oneri.

Anche sulla base delle stime e delle ipotesi di riduzione degli oneri, il Governo ha già adottato, nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, misure di semplificazione in materia di *privacy*, di controlli per le aziende certificate e di lavoro, mentre prosegue il lavoro sulle altre procedure da semplificare.

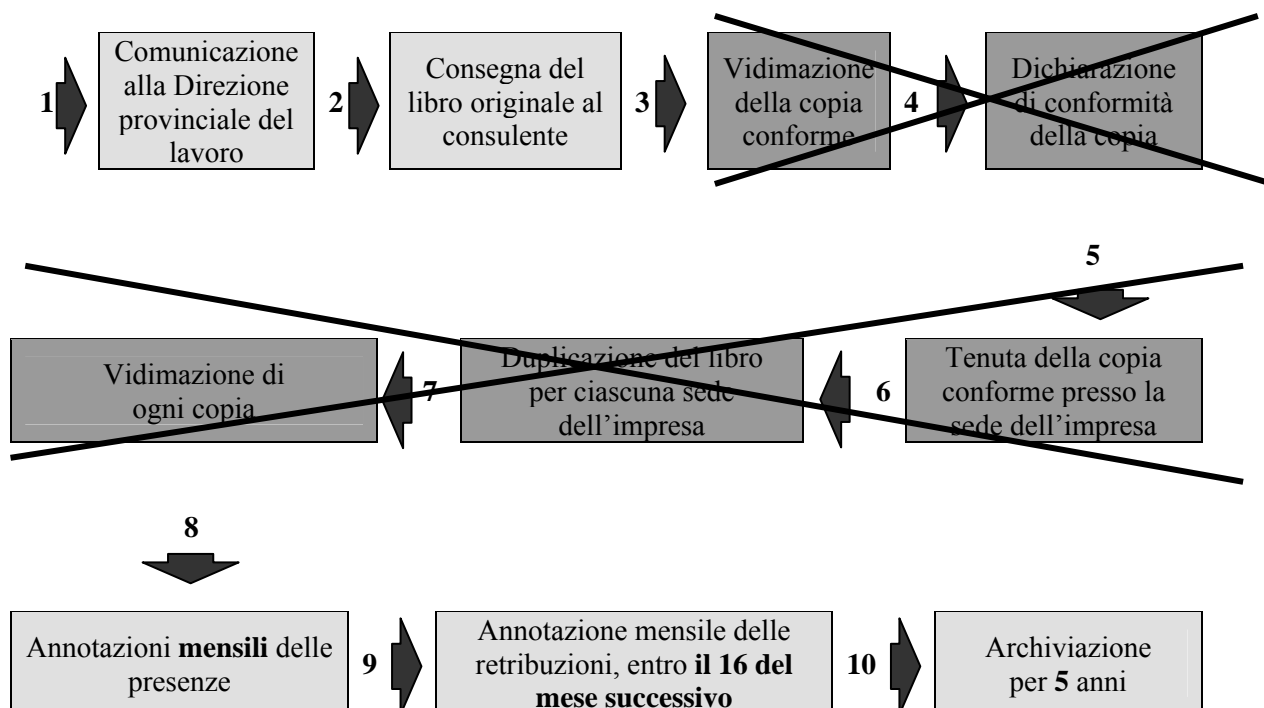
Gli effetti delle riduzioni in materia di lavoro sono stati stimati in circa 4 miliardi di euro l'anno; gli effetti delle altre misure saranno quantificati in relazione all'adozione dei provvedimenti applicativi.

#### Un esempio concreto di riduzione: la tenuta del libro paga

Vecchia procedura: costo 6,0 Mld.



Nuova procedura: costo 2,6 Mld.



NB: nel diagramma non sono indicate le modalità di tenuta del libro, che sono state comunque semplificate con l'eliminazione della modalità cartacea.

Per ciascun adempimento misurato in materia di lavoro, sono state effettuate, d'intesa con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, stime dei risparmi derivanti da alcune delle semplificazioni introdotte in materia.\*

I criteri per valutare le riduzioni sono stati individuati anche grazie alla collaborazione delle associazioni imprenditoriali.

Le stime sono state effettuate sulla base delle misurazioni realizzate con la metodologia dello *Standard Cost Model* e vanno, pertanto, intese come indicative dell'ordine di grandezza degli oneri ridotti.

La verifica dei risparmi verrà effettuata alla luce dell'esperienza di prima applicazione delle nuove norme.

\* Sono state escluse dalla stima le semplificazioni relative ad oneri non misurati in precedenza.

La tabella seguente indica il costo della vecchia procedura e il risparmio per le PMI in relazione agli obblighi informativi semplificati nell'area lavoro

Oggetto della semplificazione e relativi oneri informativi	Costo vecchia procedura (migliaia di €)	Risparmio (migliaia di €)	Risparmio (in %)
Prospetto informativo relativo alla situazione occupazionale	15.976	3.953	25
Esonero parziale	9.159	333	4
Dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi al collocamento dei disabili	22.763	6.829	30
Tenuta del libro matricola	165.858	165.858	100
Tenuta del libro paga	6.015.358	3.352.002	56
Comunicazione tenuta libri e documenti di lavoro presso lo studio di consulenti	128.037	45.057	35
Comunicazione assunzione**	405.895	355.156	87
Comunicazione cessazione del rapporto di lavoro**	180.247	156.629	87
Totale obblighi oggetto di semplificazione	6.943.293	4.085.816	59

Il risparmio di 4,1 miliardi di euro rappresenta:

- il 59% degli oneri delle vecchie procedure per le attività semplificate (6,9 miliardi di euro);
- il 41% degli oneri misurati nelle aree lavoro e previdenza (9,9 miliardi di euro);
- il 25% del complesso degli oneri misurati fino ad oggi (aree *privacy*, previdenza, lavoro, paesaggio, ambiente e prevenzione incendi per un totale di 16,2 miliardi di euro).

Con il taglia-oneri amministrativi previsto dal D.L. n. 112 del 2008, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, il Governo:

- si è dotato degli strumenti indispensabili a garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di riduzione del 25% degli oneri burocratici;
- accelera e mette a regime il processo di misurazione e di riduzione degli oneri;
- estende la misurazione agli oneri che gravano sui cittadini.

Il taglia-oneri prevede:

- l'adozione di un programma per il completamento della misurazione in tutte le materie di competenza statale, in vista dell'obiettivo di ridurre gli oneri burocratici di almeno il 25% entro il 2012;
- il coordinamento delle attività di misurazione da parte del Dipartimento della funzione pubblica, in raccordo con l'Unità per la semplificazione e le amministrazioni di settore;
- l'adozione, sulla base della misurazione, di piani di riduzione delle amministrazioni statali che definiscano, con obiettivi e tempi certi, le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo del 25% entro il 2012;

---

\*\* Adempimenti semplificati prima dell'adozione del d.l. 112/08, tramite la legge 296/06 ed operativi dal 1° marzo 2008.

- l'adozione di meccanismi stringenti e pubblici di verifica periodica dei risultati, con il coinvolgimento degli *stakeholders* e la valutazione dei dirigenti responsabili, tenendo conto del raggiungimento dei risultati indicati nei piani ministeriali;
- l'attribuzione al Governo di una delega che consenta, in modo celere attraverso regolamenti delegificanti, di eliminare o ridurre gli oneri previsti da norme di legge;
- il ruolo della consultazione pubblica e della partecipazione degli *stakeholders* in tutte le fasi, rappresenta uno dei fattori vincenti della misurazione e della riduzione;
- pubblicità sui siti *web* degli enti pubblici statali interessati, degli stati di avanzamento e dei risultati raggiunti.

Prospetto delle principali semplificazioni introdotte dal d.l. n. 112/08, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 in materia di adempimenti formali e tenuta dei libri di lavoro e dei relativi risparmi stimati<sup>1</sup>

### Libro paga

Il libro paga è stato eliminato e sostituito dal libro unico del lavoro. Prima della semplificazione, i datori di lavoro privati erano tenuti a conservare il libro sul luogo di lavoro per presentarlo alle autorità competenti durante le ispezioni.

Anche in caso di affidamento dell'adempimento ad un consulente esterno, il datore di lavoro doveva conservare direttamente in azienda una copia conforme del libro. Questa copia era soggetta agli stessi obblighi dell'originale, quindi gli adempimenti formali erano di fatto duplicati: entrambi i libri dovevano essere vidimati e le registrazioni delle presenze dovevano essere effettuate ogni giorno sia dal consulente che dal datore di lavoro. Inoltre, l'impresa era gravata da ulteriori attività necessarie per effettuare la dichiarazione di conformità della copia.

Per le imprese plurilocalizzate, cioè con molte sedi stabili o temporanee, gli adempimenti si moltiplicavano poiché doveva essere tenuta una copia del libro originale in ciascun luogo di lavoro. Grazie alle semplificazioni introdotte, l'impresa che sceglie di affidare la tenuta del libro ad un consulente esterno è sollevata da una "miriade" di oneri poiché non deve più conservare nella sua sede (o nelle sedi, in caso di azienda plurilocalizzata) la copia, con conseguente eliminazione di tutti gli adempimenti connessi: vidimazione, dichiarazione di conformità, registrazioni, assistenza all'autorità ispettiva.

Anche l'impresa che gestisce al suo interno il libro unico del lavoro avrà degli importanti benefici in termini di riduzione dei costi poiché: dovrà effettuare le registrazioni relative alle frequenze solo una volta al mese, e non più quotidianamente; non sarà più tenuta conservare il libro su supporto cartaceo; sarà obbligata a conservare il libro in archivio per soli 5 anni, non più per 10.

---

<sup>1</sup> Non sono comprese nel prospetto e nella stime le semplificazioni introdotte dal D.L. n. 112 relative ad adempimenti non misurati in precedenza quali l'eliminazione della tenuta della copia del libro paga per le aziende multilocalizzate, semplificazioni relative al lavoro a domicilio, alla denuncia assicurativa per soci e coadiuvanti, abrogazione registro d'impresa nel settore agricolo, abrogazione normativa obsoleta in materia di collocamento dello spettacolo, modifiche alla disciplina del lavoro occasionale, abrogazione normativa che aveva introdotto procedure burocratiche per le dimissioni, semplificazioni relative alla disciplina del lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di trasporto, abrogazione di norme e reintroduzione di alcuni istituti fondamentali relativi alle cooperative sociali e all'inserimento dei lavoratori svantaggiati e del lavoro a chiamata, modifiche e abrogazioni relative alla disciplina dell'apprendistato, abrogazione della norma penalizzante per il *part time*.

Tabella 1- Tenuta del libro paga presso un consulente esterno.

Vecchia procedura	Nuova procedura
Comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro dell'intenzione di tenere il libro presso il consulente esterno	Comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro dell'intenzione di tenere il libro presso il consulente esterno
Tenuta del libro originale presso il consulente	Tenuta del libro originale presso il consulente
Vidimazione della copia conforme	Eliminato
Dichiarazione di conformità della copia	Eliminato
Tenuta della copia conforme all'originale presso la sede dell'impresa	Eliminato
Istituzione di una copia per ciascuna sede stabile o temporanea	Eliminato
Vidimazione di ogni copia	Eliminato
Annotazioni giornaliere delle presenze	Annotazione mensile delle presenze, entro il 16 di ogni mese
Annotazione mensile delle retribuzioni, entro 3 gg. dalla scadenza dei pagamenti	Annotazione mensile delle retribuzioni, entro il 16 di ogni mese
Archiviazione per 10 anni	Archiviazione per 5 anni

Tabella 2 - Tenuta del libro paga senza l'ausilio del consulente esterno.

Vecchia procedura		Nuova procedura
Tenuta del libro originale presso la sede dell'azienda		Tenuta del libro originale presso la sede dell'azienda
Istituzione di una copia per ciascuna sede stabile o temporanea		Eliminato
Annotazioni giornaliere delle presenze		Annotazione mensile delle presenze, entro il 16 di ogni mese
Annotazione mensile delle retribuzioni, entro 3 gg. dalla scadenza dei pagamenti		Annotazione mensile delle retribuzioni, entro il 16 di ogni mese
Archiviazione per 10 anni		Archiviazione per 5 anni
Presentazione all'autorità ispettiva	Direttamente sul luogo di lavoro	Direttamente sul luogo di lavoro o, su indicazione dell'autorità, via fax o <i>e-mail</i> , solo per le sedi stabili
Tenuta per imprese con più sedi stabili o temporanea	Tenuta dell'originale presso la sede legale e di copie conformi/stralci in ogni sede	Tenuta di un unico libro presso la sede legale o presso l'intermediario abilitato

Costo vecchia procedura	Costo nuova procedura
€ 6,0 miliardi	€ 2,7 miliardi



Libro matricola.

In base alla vecchia procedura, i datori di lavoro privati dovevano tenere il libro matricola sul luogo di lavoro per presentarlo alle autorità competenti in caso di ispezione. Nel libro matricola dovevano essere iscritti tutti i lavoratori nell'ordine cronologico della loro ammissione in servizio.

Grazie agli interventi di semplificazione, l'adempimento è stato totalmente eliminato.

Tabella 3 - Tenuta del libro matricola presso un consulente esterno.

Vecchia procedura	Nuova procedura
Comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro dell'intenzione di tenere il libro presso il consulente esterno	Eliminato
Tenuta del libro originale presso il consulente	Eliminato
Vidimazione della copia conforme	Eliminato
Dichiarazione di conformità della copia	Eliminato
Tenuta della copia conforme all'originale presso la sede legale dell'impresa	Eliminato
Istituzione di una copia per ciascuna sede stabile o temporanea	Eliminato
Vidimazione di ogni copia	Eliminato
Iscrizione dei lavoratori prima dell'immissione al lavoro	Eliminato
Archiviazione per 10 anni	Eliminato

Tabella 4 - Tenuta del libro matricola senza l'ausilio del consulente esterno.

VECCHIA PROCEDURA	NUOVA PROCEDURA
Tenuta del libro originale presso la sede dell'azienda	Eliminato
Istituzione di una copia per ciascuna sede stabile o temporanea	Eliminato
Vidimazione di ogni copia	Eliminato
Iscrizione dei lavoratori prima dell'immissione al lavoro	Eliminato
Archiviazione per 10 anni	Eliminato
Costo vecchia procedura	Costo nuova procedura
€ 165 milioni	0

Prospetto informativo disabili.

Prima della semplificazione l'obbligo consisteva nell'invio al Centro per l'impiego di un prospetto informativo in cui era illustrata la situazione occupazionale dell'impresa.

Tabella 5 - Prospetto informativo disabili.

Vecchia procedura	Nuova procedura
<p>Compilazione modulo con le seguenti informazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>il numero complessivo dei lavoratori dipendenti</li> <li>il numero dei lavoratori su cui si computa la quota di riserva;</li> <li>il numero dei lavoratori computabili nella quota di riserva, senza distinzioni riferite al titolo invalidante, con l'indicazione di sesso, età, qualifica di appartenenza, data di inizio del rapporto di lavoro;</li> <li>il numero dei lavoratori computabili nella quota di riserva assunti con contratto a termine, di formazione e lavoro, di apprendistato, di fornitura di lavoro temporaneo, di reinserimento;</li> <li>il numero dei lavoratori occupati a domicilio o con modalità di telelavoro;</li> <li>il numero complessivo dei lavoratori dipendenti appartenenti alle categorie di: orfani e coniugi superstiti di coloro che sono deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravarsi dell'invalidità riportata per tali cause, nonché coniugi e figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro e dei profughi italiani rimpatriati;</li> <li>i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori disabili;</li> <li>il numero delle convenzioni in corso, stipulate ai fini dell'inserimento occupazionale dei disabili o con finalità formative, anche se non dirette ad instaurare un rapporto di lavoro, e il numero delle unità lavorative coinvolte, distinte per sesso e per età;</li> <li>la fruizione di autorizzazioni concesse o richieste a titolo di esonero parziale o di gradualità degli avviamenti, nonché di compensazione territoriale, con l'indicazione delle sedi in cui si assume, rispettivamente, in eccedenza o in riduzione, in base alla disciplina vigente, nonché la fruizione della sospensione degli obblighi occupazionali.</li> </ul>	<p>Compilazione modulo con le seguenti informazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>il numero complessivo dei lavoratori dipendenti,</li> <li>il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva,</li> <li>i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori di cui all'articolo 1.</li> </ul>
Invio in base alle modalità messe a disposizione dal Centro per l'impiego	Invio telematico
Invio annuale del prospetto (una volta l'anno)	Invio del prospetto solo in caso di cambiamento nella situazione occupazionale tale da modificare l'obbligo di assunzione dei disabili o da incidere sul computo della quota di riserva
Costo vecchia procedura	Costo nuova procedura
€ 9,1 milioni	€ 8,8 milioni

Dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi al collocamento dei disabili.

Prima della semplificazione i datori di lavoro che intendevano partecipare a procedure per l'assegnazione di appalti pubblici dovevano presentare al soggetto appaltante una dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi all'assunzione dei disabili unitamente ad una certificazione rilasciata dagli uffici competenti attestante la conformità alla norme sul collocamento obbligatorio.

Tabella 6 - Dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi al collocamento dei disabili.

Vecchia procedura	Nuova procedura
Certificazione rilasciata dagli uffici competenti attestante la conformità alle norme sul collocamento obbligatorio.	Eliminato
Presentazione alla stazione appaltante di una dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi all'assunzione dei disabili derivanti dalla legge n. 68/99	Presentazione alla stazione appaltante di una dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi all'assunzione dei disabili derivanti dalla legge n. 68/99

Costo vecchia procedura	Costo nuova procedura
€ 22,7 milioni	€ 15,9 milioni

*PROTOCOLLO D'INTESA CON POSTE ITALIANE PER LA  
REALIZZAZIONE DI SERVIZI AVANZATI PER IL  
CITTADINO*



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e innovazione

Protocollo d'intesa per la realizzazione di servizi avanzati per il cittadino

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

e

Poste italiane s.p.a.

d'ora innanzi congiuntamente definite le "Parti" o, singolarmente, la "Parte"

visti

- il decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008 con il quale l'on. prof. Renato Brunetta è stato nominato ministro senza portafoglio;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 maggio 2008 con il quale è stato conferito all'on. prof. Renato Brunetta l'incarico per la pubblica amministrazione e l'innovazione;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 giugno 2008 con il quale è stata conferita la delega di funzioni per la pubblica amministrazione e l'innovazione;
- il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale aggiornato con le modifiche introdotte dal d.lgs. 4 aprile 2006;

considerato che

- il ministro è delegato ad esercitare funzioni di impulso e promozione delle politiche di innovazione volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici verificandone l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, realizzando programmi di sostegno all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, basati sullo sviluppo e la condivisione delle conoscenze e del capitale umano e sulla creazione di condizioni favorevoli ai processi di innovazione;
- Poste, ai sensi degli artt. 3, 4 e 23 del d.lgs 22 luglio 1999, n 261 di attuazione della direttiva europea 97/67/CE, concernente regole comuni per lo sviluppo intorno ai servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio, è incaricata di fornire il servizio postale universale e i servizi postali riservati;
- Poste espleta, altresì, servizi finanziari di Bancoposta ai sensi del d.P.R. n. 144/2001 nonché servizi in materia informatica;
- Poste è presente in maniera capillare sull'intero territorio nazionale, anche attraverso un'articolata e capillare rete di sportelli postali, ed ha maturato una specifica esperienza nella progettazione e nella gestione di soluzioni integrate di elevata complessità, al fine di favorire l'accesso dei cittadini ai servizi e alle risorse pubbliche e di consentire la realizzazione di quegli obiettivi di efficienza che l'amministrazione si pone nell'erogazione dei servizi pubblici;
- in virtù dei rapporti convenzionali già in essere e delle pregresse esperienze maturate, Poste risulta costituire un idoneo *partner* strategico della pubblica amministrazione nell'erogazione di servizi ai cittadini nell'ambito del progetto "Reti amiche";
- il modello proposto dell'iniziativa "Reti amiche" consente la creazione di reti che si affiancano agli sportelli della pubblica amministrazione avviando procedimenti virtuosi in grado di favorire l'accesso dei cittadini ai servizi delle P.A., specie nei territori marginali, accentuando nel contempo l'efficienza dell'intero sistema;

ritenuto opportuno

- concordare una linea di intervento congiunta tra il ministro e Poste, al fine di dare vita a iniziative coordinate in grado di assicurare i necessari livelli di efficienza;
- definire le modalità operative per la realizzazione degli interventi sulle aree individuate;
- individuare i criteri generali di realizzazione delle successive fasi gestionali e organizzative e gli impegni prioritari di competenza che potranno, successivamente, essere ulteriormente integrati e coordinati;

convengono quanto segue:

#### Art. 1

##### *Finalità ed obiettivi*

1. Con il presente atto (di seguito “Protocollo”), le Parti intendono avviare un rapporto di collaborazione volto a individuare soluzioni e strumenti finalizzati a migliorare l’efficienza dell’amministrazione pubblica per:

- promuovere e potenziare i servizi, già oggi disponibili al cittadino ed erogati da Poste, anche attraverso le società del gruppo;
- estendere la diffusione e l’erogazione di alcuni servizi già oggi attivi, ancorché in fase sperimentale e/o in specifiche aree geografiche.

#### Art. 2

##### *Aree di intervento*

A) Poste manifesta sin d’ora la propria disponibilità, in conformità a quanto previsto dalle specifiche convenzioni, ad assicurare l’operatività dei servizi di seguito elencati, già attivi in tutti i 5740 uffici postali dotati di “Sportello Amico”:

- rilascio e rinnovi dei passaporti;
- rilascio e rinnovi dei permessi di soggiorno;
- riscossione dei contributi previdenziali;
- riscossione dei bollettini infortuni domestici;
- “INPS Card”.

B) Poste manifesta, inoltre, sin d’ora la propria disponibilità a concordare, con le amministrazioni competenti, previa la realizzazione degli eventuali necessari interventi, modalità e termini con cui dare ulteriore diffusione e rendere progressivamente attivi presso la propria rete di uffici postali, ove questo sia previsto, i seguenti servizi:

- servizio gestione concorsi pubblici;
- visti passaporto;
- certificati anagrafici;
- dichiarazioni di smarrimento;
- estratti conto INPS;
- poste *check up*/poste *check up @*;
- fascicolo paziente;
- riscossione *ticket* sanitari;
- richiesta o rinnovo di rilascio delle tessere regionali di circolazione a condizioni agevolate.

Le Parti si riservano di individuare congiuntamente ulteriori servizi e attività da erogare a favore del cittadino fra cui, in particolare, altri servizi relativi all’area sanitaria e alla dematerializzazione della corrispondenza. A tal fine potranno essere concordate con le competenti amministrazioni specifiche modalità di erogazione degli stessi.

Art. 3  
*Attuazione del Protocollo*

1. Le modalità di attuazione della collaborazione verranno concordate nel rispetto della normativa vigente, tenuto conto degli specifici progetti da realizzare e delle attività a tal fine previste.
2. Le attività riguardanti l'erogazione dei servizi già disponibili, *ex art. 2, lettera A)* del Protocollo, sono disciplinate da convenzioni e/o accordi specifici fra Poste e le amministrazioni o gli enti interessati.
3. Le attività riguardanti l'erogazione dei servizi da ampliare, *ex art. 2, lettera B)*, verranno regolate da convenzioni e/o accordi specifici che potranno essere stipulati tra Poste e le amministrazioni o gli enti interessati.
4. Il ministro si impegna altresì a farsi promotore degli accordi di cui ai precedenti paragrafi 2 e 3.

Art. 4  
*Disposizioni finali*

1. Al fine di garantire la piena operatività delle attività di cui al Protocollo è istituito un gruppo di lavoro misto composto da 6 partecipanti, di cui 3 designati dal ministro e 3 da Poste.
2. Le attività di verifica e monitoraggio delle iniziative oggetto del Protocollo sono espletate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e da Poste per la parte di sua competenza.
3. Le Parti si impegnano a divulgare il Protocollo e le attività oggetto del medesimo attraverso comunicati stampa, siti istituzionali, nonché ogni eventuale ulteriore iniziativa che verrà di concerto individuata.
4. Il Protocollo sarà valido ed efficace dalla data di sottoscrizione e fino al 31/12/2011.

Roma, 8 luglio 2008.

Il ministro per la pubblica amministrazione  
e l'innovazione

Renato Brunetta

L'amministratore delegato  
di Poste Italiane spa

Massimo Sarmi





*PROTOCOLLO D'INTESA CON L'UNIVERSITA'  
TOR VERGATA PER LA REALIZZAZIONE DEL  
PROGETTO "UNIVERSITA' DIGITALE"*



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e innovazione

Protocollo d'intesa

tra

il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

e

il rettore dell'università degli studi di Roma "Tor Vergata"

per la realizzazione del progetto "Università digitale"

Visto

- il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale, e successive modificazioni;
- il decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008, con il quale l'on. le prof. Renato Brunetta è stato nominato ministro senza portafoglio;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 maggio 2008, con il quale è stato conferito all'on. prof. Renato Brunetta l'incarico per la pubblica amministrazione e l'innovazione;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 giugno 2008, recante "Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di pubblica amministrazione e innovazione al ministro senza portafoglio prof. Renato Brunetta", ove in particolare si prevede che il ministro è delegato "ad esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative . . . in materia di sviluppo della società dell'informazione delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese, con particolare riferimento allo sviluppo dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della diffusione della cultura informatica e digitale";
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 dicembre 2001 istitutivo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, quale struttura di cui si avvale il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nella definizione e nell'attuazione delle politiche per lo sviluppo della società dell'informazione, nonché delle connesse innovazioni tecnologiche per le pubbliche amministrazioni, i cittadini e le imprese;

considerato che

- il ministro è delegato ad esercitare funzioni di impulso e promozione delle politiche di innovazione volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici, verificandone l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, realizzando programmi di sostegno all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, basati sullo sviluppo e la condivisione delle conoscenze e del capitale umano e sulla creazione di condizioni favorevoli ai processi di innovazione;
- il ministro nell'ambito delle proprie funzioni ha il compito di avviare tutte le attività, d'intesa con le amministrazioni interessate, utili ad assicurare lo sviluppo e la diffusione delle competenze necessarie ad un adeguato uso delle nuove tecnologie, in particolare nel settore della scuola, dell'università e della ricerca;

- che l'università degli studi di Roma "Tor Vergata" ha riservato grande importanza all'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e sta sperimentando procedure didattiche e amministrative innovative;

ritenuto opportuno

- sviluppare azioni sinergiche per raggiungere rapidamente il traguardo di un'amministrazione universitaria interamente digitalizzata, attraverso lo sviluppo, la verifica sul campo e l'adozione operativa di soluzioni d'eccellenza tecnologiche e organizzative ad elevato valore aggiunto e di immediata replicabilità per l'intero sistema universitario;

convengono quanto segue

#### Art. 1

(Finalità)

1. Con la presente intesa le parti intendono avviare un rapporto di collaborazione volto alla realizzazione del progetto "Università digitale", finalizzato a sviluppare e introdurre soluzioni tecnologiche e organizzative caratterizzate da elevata riusabilità per l'intero sistema universitario, con gli obiettivi specifici di:

- a) completare e potenziare la copertura Internet dell'intera area dell'ateneo e del territorio limitrofo, anche attraverso l'adozione di tecnologie *wireless* di nuova generazione;
- b) introdurre la tecnologia VoIP, sia per telefonia fissa che mobile, a favore del personale amministrativo, del personale docente e degli studenti;
- c) semplificare e digitalizzare i rapporti studenti-famiglie e università, anche attraverso l'adozione di un unico strumento di autenticazione e accesso ai servizi, l'assegnazione ad ogni studente di una casella di posta certificata da utilizzarsi per ogni interazione amministrativa; l'introduzione di sistemi *on line* per la gestione dei pagamenti e dei micro-pagamenti. l'identificazione e valutazione sul campo di un "Pacchetto di servizi primari" orientati agli studenti;
- d) reingegnerizzare e automatizzare i processi interni ad elevato impegno di risorse umane e strumentali, introduzione di servizi qualificanti come il fascicolo personale dello studente, di sistemi avanzati per la dematerializzazione dei documenti cartacei nei processi amministrativi e di meccanismi di scambio di documenti elettronici tra studenti, gruppi di ricerca e docenti;
- e) razionalizzare, standardizzare e automatizzare i flussi informativi tra le varie università e tra la singola università e le amministrazioni centrali, periferiche e locali, anche al fine di ottimizzare le rispettive banche dati e anagrafi, attraverso strumenti di cooperazione applicativa nel rispetto delle regole tecniche del sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82;

2. Per la realizzazione del progetto di cui al comma 1, è data priorità alle soluzioni tecnologiche e organizzative caratterizzate da elevata riusabilità e, in particolare, alle soluzioni che utilizzano o sviluppano applicazioni *software* a codice aperto. I codici sorgente, gli eseguibili e la documentazione delle applicazioni *software* sviluppate sono mantenuti in un ambiente di sviluppo cooperativo, individuato con la convenzione di cui al successivo articolo 3, al fine di poter essere visibili e riutilizzabili.

#### Art. 2

(Risorse finanziarie)

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

Art. 3  
(Attuazione)

1. Per l'attuazione della presente intesa, il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", provvedono alla stipula di un'apposita convenzione che disciplini la realizzazione degli interventi necessari.

Art. 4  
(Durata).

1. La presente intesa è valida ed efficace dalla data di sottoscrizione e fino al completamento delle attività di cui all'articolo 1.

Roma, li 23 luglio 2008.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione  
Renato Brunetta

Il rettore dell'università degli studi di Roma "Tor Vergata"  
Alessandro Finazzi Agrò



*PROTOCOLLO D'INTESA CON LA CORTE  
DEI CONTI PER LA CONDIVISIONE  
DELLE BANCHE DATI*





PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e innovazione

Protocollo d'intesa

tra

il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

e

il presidente della Corte dei conti

per la condivisione delle banche dati e per la realizzazione di sinergie fra le  
rispettive attività istituzionali

Visti

- il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, che approva il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;
- il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche;
- la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;
- la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante norme circa la validità a tutti gli effetti di legge di atti, dati e documenti formati, trasmessi ed archiviati dalla P.A. e dai privati con strumenti informatici o telematici;
- il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
- il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale, aggiornato con le modifiche introdotte dal d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159;
- il protocollo d'intesa tra il ministro per le Riforme e l'innovazione ed il presidente della Corte dei conti, stipulato in data 3 ottobre 2007;
- l'articolo 3, commi da 60 a 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in data 13 giugno 2008, con il quale sono state delegate al ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica relative al lavoro pubblico, all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, ai sistemi di gestione orientati ai risultati, nonché in materia di innovazione organizzativa, gestionale e tecnologica, di sviluppo della società dell'informazione e delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese, con particolare riferimento alle strutture, tecnologie e servizi in rete, allo sviluppo dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della diffusione della cultura informatica e digitale;
- la deliberazione del consiglio di presidenza della Corte dei conti n. 229/CP/2008, in data 19 giugno 2008, recante modifiche al regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, di cui alla deliberazione delle ss.rr. n. 14 in data 16 giugno 2000;

considerato

- che, nell'ambito delle iniziative dirette ad assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle pubbliche amministrazioni, la trasparenza dell'azione amministrativa e la qualità dei servizi

pubblici, la partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse nella progettazione, attuazione e valutazione dei servizi e delle politiche pubbliche, l'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, attribuisce all'Ispettorato per la funzione pubblica compiti ispettivi di vigilanza sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, oltre che sull'osservanza delle disposizioni inerenti il controllo dei costi;

- che ai sensi dell'art. 100 della Costituzione la Corte dei conti, istituzione superiore di controllo della Repubblica italiana e suprema magistratura contabile, svolge un controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo, un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e un controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, svolti in posizione di piena indipendenza, garantendo perciò, con assoluta imparzialità, la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, ivi inclusa la "trasparenza" quale corollario del principio di "buon andamento" dei pubblici uffici (art. 97 Cost.), a tutela anche dei principi della responsabilità amministrativa (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.), della armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica (artt. 117 e 119 Cost.);

- che la legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha introdotto una nuova forma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria;

- che in base a quanto considerato dal precedente protocollo d'intesa, stipulato fra le parti, è essenziale favorire la convergenza digitale fra processi amministrativi, servizi pubblici e nuove tecnologie;

- che le azioni della Corte dei conti e del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, pur nella reciproca indipendenza, sono volte al medesimo scopo di garanzia del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 Cost.) e della responsabilità amministrativa (art. 28 Cost.);

- che è opportuno avviare dei processi sinergici di monitoraggio e sanzione degli abusi e delle violazioni delle norme disciplinari da parte dei pubblici dipendenti, anche allo scopo di favorire un più adeguato funzionamento degli uffici di disciplina delle amministrazioni e una più stretta vigilanza sul corretto operato dei dirigenti pubblici, anche in previsione delle future normative attualmente in corso di esame presso il Parlamento;

ritenuto opportuno

- concordare una linea di intervento congiunta tra il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed il Presidente della Corte dei conti, consapevoli della forte incisività di un impegno comune, al fine di consentire iniziative coordinate ed efficaci per i cittadini e per il contenimento della spesa pubblica;

- definire le modalità operative per la realizzazione degli interventi progettuali individuati;

- individuare i criteri generali per le successive fasi gestionali ed organizzative e gli impegni prioritari di competenza che potranno, successivamente, essere ulteriormente integrati e coordinati tra di loro,

si conviene quanto segue

#### Art. 1

#### (Finalità)

1. Le parti intendono avviare un rapporto di collaborazione volto a condividere - tenuto conto anche delle richieste informative che giungono dal Parlamento - strategie comuni di controllo e progressiva riduzione delle consulenze, nonché delle violazioni delle norme disciplinari da parte dei pubblici dipendenti, con particolare riguardo alla gestione delle assenze dai luoghi di lavoro e al

comportamento delle amministrazioni in tema di provvedimenti disciplinari riguardanti i dipendenti oggetto di procedimenti penali.

2. L'iniziativa prevede:

- a) la condivisione delle rispettive banche - dati;
- b) incontri periodici per coordinare le rispettive strategie di controllo in merito alle problematiche di cui al c. 1;
- c) la presenza di un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica tra le parti audite in caso di indagini di controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti in relazione a violazioni disciplinari e relativi procedimenti nell'ambito della pubblica amministrazione;
- d) una comune attività di monitoraggio e coordinamento delle pubbliche amministrazioni, per quanto riguarda il funzionamento dei rispettivi uffici competenti in materia disciplinare;
- e) il seguito delle iniziative di potenziamento delle banche dati giurisprudenziali per la consultazione dell'archivio informatizzato delle decisioni di merito, già sancito dal precedente protocollo di intesa.

#### Art. 2

*(Risorse finanziarie)*

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

#### Art. 3

*(Attuazione dell'intesa)*

1. Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed il Presidente della Corte dei conti si avvalgono delle proprie strutture per l'attuazione del presente protocollo e per le attività di verifica e monitoraggio delle iniziative. A tal fine si procederà alla stipula di un accordo di servizio tra le strutture per l'organizzazione e la realizzazione degli interventi operativi e finanziari specifici.

Roma, li 23 luglio 2008.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione  
Renato Brunetta

Il presidente della Corte dei conti  
Tullio Lazzaro



*PROTOCOLLI D'INTESA CON MICROSOFT*



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e innovazione

Protocollo d'intesa

tra

il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

e

Microsoft s.r.l.

per la realizzazione della “scuola del futuro” e di centro di eccellenza VoIP

Visto

- il decreto del Presidente della Repubblica in data 7 maggio 2008, con il quale l'on. prof. Renato Brunetta è stato nominato ministro senza portafoglio;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 8 maggio 2008, con il quale al predetto ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per la pubblica amministrazione e l'innovazione;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 giugno 2008, recante “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di pubblica amministrazione e innovazione al ministro senza portafoglio on. prof. Renato Brunetta;

considerato

- che il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (di seguito ministro), è delegato ad esercitare funzioni di impulso e promozione delle politiche di innovazione volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici verificandone l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, realizzando programmi di sostegno all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, basati sullo sviluppo e la condivisione delle conoscenze e del capitale umano e sulla creazione di condizioni favorevoli ai processi di innovazione;
- che il ministro, nell'ambito delle proprie funzioni, ha il compito di avviare tutte le attività utili ad assicurare lo sviluppo e la diffusione delle competenze necessarie ad un adeguato uso delle tecnologie in particolare nel settore della scuola;
- che Microsoft s.r.l., anche attraverso le proprie consociate, essendo attiva in Italia da oltre venti anni nelle piattaforme e applicazioni informatiche per l'innovazione tecnologica nelle imprese e nella pubblica amministrazione, risulta costituire il *partner* strategico per contribuire in maniera significativa alla diffusione dell'informatica e al superamento del *digital divide* nell'ambito delle amministrazioni pubbliche;
- che Microsoft s.r.l., attraverso i programmi di *Citizen Service Platform* e delle altre iniziative di supporto alla innovazione e modernizzazione della pubblica amministrazione, intende sostenere le politiche del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione anche con l'utilizzo di risorse proprie, in modo non esclusivo e collaborando con altri attori dell'industria informatica in Italia;

ritenuto opportuno

sviluppare azioni sinergiche per la promozione della società dell'informazione e promuovere iniziative per lo sviluppo di soluzioni d'eccellenza tecnologiche ed organizzative, in particolare nel settore della scuola, che possano incrementare l'innovazione digitale della pubblica



amministrazione, con particolare attenzione all'introduzione di modalità operative basate sull'uso di nuove tecnologie ICT per il miglioramento dei processi di erogazione dei servizi e dei processi gestionali;

convengono quanto segue

Art. 1  
(*Obiettivi*)

1. Con la presente intesa le parti intendono avviare un rapporto di collaborazione finalizzato a realizzare azioni comuni volte alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie ICT nonché di servizi e strumenti innovativi all'interno della pubblica amministrazione con l'obiettivo di individuare iniziative specifiche da sviluppare in linea con le priorità definite dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;
2. In particolare Microsoft si rende disponibile a condividere con il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, avvalendosi delle esperienze e delle competenze maturate, i casi di successo a livello nazionale ed internazionale raggiunti ed i contenuti digitali sviluppati, nei limiti e nel rispetto degli accordi di riservatezza ai quali tutte tali informazioni sono soggette;
3. Microsoft offre la propria disponibilità a collaborare in progetti ed iniziative future in particolare nelle seguenti aree:
  - a) servizi al cittadino e alle imprese finalizzati ad aiutare le amministrazioni a rendere disponibile un accesso rapido e funzionale alle informazioni ed ai servizi delle amministrazioni medesime, attraverso processi più semplici e con minore consumo di carta;
  - b) iniziative di partecipazione attiva (*e-democracy*) per consentire alle amministrazioni di ricevere e rappresentare al meglio le esigenze dei cittadini al fine di rendere ai medesimi un miglior servizio pubblico;
  - c) progetti per la realizzazione, in ambiti quali Sanità e Giustizia, di servizi evoluti e semplificati per consentire lo scambio delle informazioni e la riduzione dei documenti e dei fascicoli cartacei.

Art. 2  
(*Interventi specifici*)

1. Microsoft s.r.l. si rende disponibile:
  - a) ad effettuare investimenti per la realizzazione di un progetto pilota volto alla costituzione di una "scuola del futuro", al fine di promuovere e diffondere l'utilizzo delle ICT migliorando la dotazione tecnologica del modello di istituto scolastico, creando nella sede scelta come polo sperimentale un centro di eccellenza innovativo che costituisca una buona pratica all'interno del sistema scuola.
  - b) a costituire un VoIP *competence center* presso la sede di Roma finalizzato alla diffusione dell'utilizzo della tecnologia VoIP ed *unified communication* anche nel settore della pubblica amministrazione, sul modello di quanto realizzato in altre sedi;
  - c) per la realizzazione di quanto previsto al punto a), da effettuarsi entro il mese di gennaio 2009, il polo sperimentale è individuato presso l'istituto tecnico commerciale e per il turismo statale "M. Laporta" di Galatina, provincia di Lecce;
  - d) la realizzazione di quanto previsto al punto b) è da effettuarsi entro il mese di febbraio 2009 presso la sede individuata di Roma.

Art. 3  
(*Oneri finanziari*)

1. Il presente protocollo non comporta oneri a carico del bilancio dello Stato e le attività eventualmente poste in essere in virtù di quanto in esso contenuto saranno realizzate a carico di

Microsoft s.r.l., nei limiti del valore degli investimenti stabiliti da Microsoft s.r.l.: così come approvati dai competenti organi della società.

Art. 4  
*(Attuazione dell'intesa)*

1. Le parti si avvalgono delle proprie strutture per l'attuazione del presente protocollo e per le attività di verifica dell'iniziativa. A tal fine è costituito un tavolo tecnico, composto da 3 membri pariteticamente designati.

Art. 5  
*(Comunicazione e promozione)*

1. Le parti pubblicizzeranno congiuntamente le cooperazioni che verranno attuate nonché i risultati conseguiti con apposite azioni di comunicazione e promozione.

Art. 6  
*(Durata)*

1. Il presente protocollo ha durata di 3 anni a decorrere dalla data della sua sottoscrizione. Le parti si riservano la facoltà di rinnovo.

Art. 7  
*(Finalità)*

1 Con il presente protocollo le parti hanno inteso esclusivamente manifestare la volontà di collaborare nelle aree e ai progetti sopra indicati.

Roma, li 5 agosto 2008.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione  
Renato Brunetta

L'amministratore delegato Microsoft s.r.l.  
Pietro Scott Jovane

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero della pubblica amministrazione e innovazione

Protocollo d'intesa

tra

il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

il presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

e

Microsoft s.r.l.

per la realizzazione di un progetto di dematerializzazione di fascicoli e pratiche di  
un ufficio del personale

Visto

- il decreto del Presidente della Repubblica in data 7 maggio 2008, con il quale l'on. prof. Renato Brunetta è stato nominato ministro senza portafoglio;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 maggio 2008, con il quale al predetto ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per la pubblica amministrazione e l'innovazione;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 giugno 2008, recante "Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di pubblica amministrazione e innovazione" al ministro senza portafoglio, on. prof. Renato Brunetta;

considerato

- che il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (di seguito ministro), è delegato ad esercitare funzioni di impulso e promozione delle politiche di innovazione volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici verificandone l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, realizzando programmi di sostegno all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, basati sullo sviluppo e la condivisione delle conoscenze e del capitale umano e sulla creazione di condizioni favorevoli ai processi di innovazione;
- che il ministro, nell'ambito delle proprie funzioni, ha il compito di avviare tutte le attività utili ad assicurare lo sviluppo e la diffusione delle competenze necessarie ad un adeguato uso delle tecnologie per l'informatizzazione e lo snellimento delle attività di gestione, in particolare nel settore dell'organizzazione degli uffici amministrativi;
- che la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia sta intraprendendo una forte azione di rilancio dell'informatizzazione finalizzata alla sburocratizzazione (attraverso le competenze della società regionale INSIEL);
- che è intento della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia contribuire al miglioramento dell'organizzazione dei propri uffici attraverso azioni sinergiche di interscambio di esperienze e di apporti conoscitivi, sotto il profilo organizzativo, applicativo e tecnico per la realizzazione dei comuni obiettivi di innovazione del ruolo della pubblica amministrazione nel quadro del processo di organizzazione e decentramento amministrativo;
- che Microsoft s.r.l., anche attraverso le proprie consociate, essendo attiva in Italia da oltre venti anni nelle piattaforme e applicazioni informatiche per l'innovazione tecnologica nelle imprese e

nella pubblica amministrazione, risulta costituire il *partner* strategico per contribuire in maniera significativa alla diffusione dell'informatica e al superamento del *digital divide* nell'ambito delle amministrazioni pubbliche;

- che Microsoft s.r.l., attraverso i programmi di *Citizen Service Plaform* e delle altre iniziative di supporto alla innovazione e modernizzazione della pubblica amministrazione, intende sostenere le politiche del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione anche con l'utilizzo di risorse proprie, in modo non esclusivo e collaborando con altri attori dell'industria informatica in Italia;

ritenuto opportuno

sviluppare azioni sinergiche per la promozione della società dell'informazione e promuovere iniziative che possano incrementare l'innovazione digitale della pubblica amministrazione ed all'introduzione di modalità operative basate su tecnologie ICT per il miglioramento dei processi di erogazione dei servizi e dei processi gestionali ed organizzativi delle amministrazioni centrali e delle Regioni e degli enti locali,

convengono quanto segue

#### Art. 1 (*Obiettivi*)

1. Con la presente intesa le parti intendono avviare un rapporto di collaborazione finalizzato a realizzare azioni comuni volte alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie ICT nonché di servizi e strumenti innovativi all'interno della pubblica amministrazione con l'obiettivo di individuare iniziative specifiche da sviluppare in linea con le priorità definite dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.
2. A tal fine Microsoft si rende disponibile a sostenere un progetto pilota di dematerializzazione finalizzato all'utilizzo di strumenti di cooperazione e di collaborazione in ottica *web 2.0*, applicato in particolare alla gestione dei fascicoli e delle pratiche di un ufficio del personale a livello territoriale.
3. La Regione autonoma Friuli Venezia Giulia consente l'individuazione della Direzione centrale organizzazione, personale e sistemi informativi della medesima Regione quale unità organizzativa pilota per l'attuazione del progetto. Le azioni specifiche saranno regolamentate da apposita convenzione tra la Regione ed il *partner* di riferimento esecutore del progetto.

#### Art. 2 (*Oneri finanziari*)

1. Il presente protocollo non comporta oneri a carico dei bilanci dello Stato e della Regione e le attività eventualmente poste in essere in virtù di quanto in esso contenuto saranno realizzate a carico di Microsoft s.r.l., nei limiti del valore degli investimenti stabiliti da Microsoft s.r.l., così come approvati da parte dei competenti organi della società.

#### Art. 3 (*Attuazione dell'intesa*)

1. Le parti si avvalgono delle proprie strutture per l'attuazione del presente protocollo e per le attività di verifica dell'iniziativa. A tal fine è costituito un tavolo tecnico composto da 3 membri pariteticamente designati.

Art. 4  
(*Comunicazione e promozione*)

1. Le parti pubblicizzeranno congiuntamente le cooperazioni che verranno attuate all'art 1 nonché i risultati conseguiti con apposite azioni di comunicazione e promozione.

Art. 5  
(*Durata*)

1. Il presente protocollo resterà in vigore fino alla completa realizzazione del progetto pilota di dematerializzazione di cui all'articolo 1.

Art. 6  
(*Finalità*)

1. Con il presente protocollo le parti hanno inteso esclusivamente manifestare la volontà di collaborare nelle aree e ai progetti sopra indicati.

Roma, li 5 agosto 2008.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione  
Renato Brunetta

Il presidente della Regione Friuli Venezia Giulia  
Renzo Tondo

L'amministratore delegato Microsoft s.r.l.  
Pietro Scott Jovane



*Palazzo Vidoni.  
Un lato del porticato del  
cortile interno.*

## *RUBRICHE*





*Palazzo Vidoni.  
Statua dell'imperatore  
Lucio Vero*

*NORMATIVA*





<i>Indice</i>
---------------

		<i>Pag.</i>
Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria	165
Disegno di legge (atto Camera 1441/08)	Misure per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria	195
Disegno di legge delega (Atto Senato 847/08)	Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico	218
Decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito nella legge 14 luglio 2008, n. 121.	Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.	224
Decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 109.	Attuazione della direttiva 2006/24/CE riguardante la conservazione dei dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE.	228
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 giugno 2008.	Autorizzazione ad assumere unità di personale, ai sensi del combinato disposto dei commi 523 e 536, dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.	233



## DECRETO LEGGE 25 GIUGNO 2008, N. 112

Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 (*G.U. n. 195 del 21 agosto 2008, suppl. ord. n. 196*)

Estratto degli articoli di interesse del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

### Titolo II

#### Sviluppo economico, semplificazione e competitività

#### Capo I

#### Innovazione

#### Art. 2

#### *Banda larga*

1. Gli interventi di installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività.
2. L'operatore della comunicazione ha facoltà di utilizzare per la posa della fibra nei cavidotti, senza oneri, le infrastrutture civili già esistenti di proprietà a qualsiasi titolo pubblica o comunque in titolarità di concessionari pubblici. Qualora dall'esecuzione dell'opera possa derivare un pregiudizio alle infrastrutture civili esistenti le parti, senza che ciò possa cagionare ritardo alcuno all'esecuzione dei lavori, concordano un equo indennizzo, che, in caso di dissenso, è determinato dal giudice.
3. Nei casi di cui al comma 2 resta salvo il potere regolamentare riconosciuto, in materia di ubicazione e condivisione di infrastrutture, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dall'articolo 89, comma 1, del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. All'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni compete altresì l'emanazione del regolamento in materia di installazione delle reti dorsali.
4. L'operatore della comunicazione, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico dell'amministrazione territoriale competente la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione e dagli elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare alla normativa vigente. Con il medesimo atto, trasmesso anche al gestore interessato, indica le infrastrutture civili esistenti di cui intenda avvalersi ai sensi del comma 2 per la posa della fibra.
5. Le infrastrutture destinate all'installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.
6. La denuncia di inizio attività è sottoposta al termine massimo di efficacia di tre anni. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori.
7. Qualora l'immobile interessato dall'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni antecedente l'inizio dei lavori decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti.
8. Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia stato allegato alla denuncia il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai

sensi degli articoli 14, 14-bis 14-ter 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di trenta giorni di cui al comma 4 decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti.

9. La sussistenza del titolo è provata con la copia della denuncia di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della denuncia, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto nonché gli atti di assenso eventualmente necessari.

10. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine indicato al comma 4 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni legittimanti, ovvero qualora esistano specifici motivi ostativi di sicurezza, incolumità pubblica o salute, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento, contestualmente indicando le modifiche che si rendono necessarie per conseguire l'assenso dell'amministrazione. È comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche e le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa vigente.

11. L'operatore della comunicazione decorso il termine di cui al comma 4 e nel rispetto dei commi che precedono dà comunicazione dell'inizio dell'attività al Comune.

12. Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la denuncia di inizio attività.

13. Per gli aspetti non regolati dal presente articolo si applica l'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché il regime sanzionatorio previsto dal medesimo decreto. Possono applicarsi, ove ritenute più favorevoli dal richiedente, le disposizioni di cui all'articolo 45.

14. Salve le disposizioni di cui agli articoli 90 e 91 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, i soggetti pubblici non possono opporsi alla installazione nella loro proprietà di reti e impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica, ad eccezione del caso che si tratti di beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato, delle province e dei comuni e che tale attività possa arrecare concreta turbativa al pubblico servizio. L'occupazione e l'utilizzo del suolo pubblico per i fini di cui alla presente norma non necessitano di autonomo titolo abilitativo.

15. Gli articoli 90 e 91 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 si applicano anche alle opere occorrenti per la realizzazione degli impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica su immobili di proprietà privata, senza la necessità di alcuna preventiva richiesta di utenza.

## Capo IV

### Casa e infrastrutture

#### Art. 11

##### *Piano Casa*

1. Al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, un piano nazionale di edilizia abitativa.

2. Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per:

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;

- b) giovani coppie a basso reddito;
  - c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
  - d) studenti fuori sede;
  - e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
  - f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9;
  - g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.
3. Il Piano nazionale di edilizia abitativa ha ad oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato, sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, attraverso i seguenti interventi:
- a) costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale;
  - b) incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13;
  - c) promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
  - d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;
  - e) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.
4. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove la stipulazione di appositi accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento, attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Decorso novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati.
5. Gli interventi di cui al comma 4 sono attuati anche attraverso le disposizioni di cui alla parte II, titolo III, Capo III, del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, mediante:
- a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;
  - b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;
  - c) provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione;
  - d) la costituzione di fondi immobiliari di cui al comma 3, lettera a) con la possibilità di prevedere altresì il conferimento al fondo dei canoni di locazione, al netto delle spese di gestione degli immobili.
  - e) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate di cui al comma 2.

6. I programmi di cui al comma 4 sono finalizzati a migliorare e a diversificare, anche tramite interventi di sostituzione edilizia, l'abitabilità, in particolare, nelle zone caratterizzate da un diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano.

7. Ai fini della realizzazione degli interventi di cui al comma 3, lettera e) l'alloggio sociale, in quanto servizio economico generale, è identificato, ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato che istituisce la Comunità Europea, come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie.

8. In sede di attuazione dei programmi di cui al comma 4, sono appositamente disciplinati le modalità e i termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione del piano, in base al cronoprogramma approvato e alle esigenze finanziarie, potendosi conseguentemente disporre, in caso di scostamenti, la diversa allocazione delle risorse finanziarie pubbliche verso modalità di attuazione più efficienti. Le abitazioni realizzate o alienate nell'ambito delle procedure di cui al presente articolo possono essere oggetto di successiva alienazione decorsi dieci anni dall'acquisto originario.

9. L'attuazione del piano nazionale può essere realizzata, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4, con le modalità approvative di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

10. Una quota del patrimonio immobiliare del demanio, costituita da aree ed edifici non più utilizzati, può essere destinata alla realizzazione degli interventi previsti dal presente articolo, sulla base di accordi tra l'Agenzia del demanio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della difesa in caso di aree ed edifici non più utilizzati a fini militari, le regioni e gli enti locali.

11. Per la migliore realizzazione dei programmi, i comuni e le province possono associarsi ai sensi di quanto previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I programmi integrati di cui al comma 4 sono dichiarati di interesse strategico nazionale. Alla loro attuazione si provvede con l'applicazione dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni.

12. Per l'attuazione degli interventi previsti dal presente articolo è istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui all'articolo 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché di cui agli articoli 21, 21-bis, ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, e 41 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni. Gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti. A tale scopo le risorse di cui agli articoli 21, 21-bis e 41 del citato decreto-legge n. 159 del 2007 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere iscritte sul fondo di cui al presente comma, negli importi corrispondenti agli effetti in termini di indebitamento netto previsti per ciascun anno in sede di iscrizione in bilancio delle risorse finanziarie di cui alle indicate autorizzazioni di spesa.

13. Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

## Capo V

### Istruzione e ricerca

#### Art. 16

##### *Facoltà di trasformazione in fondazioni delle Università*

1. In attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, nel rispetto delle leggi vigenti e dell'autonomia didattica, scientifica, organizzativa e finanziaria, le Università pubbliche possono deliberare la propria trasformazione in fondazioni di diritto privato. La delibera di trasformazione è adottata dal Senato accademico a maggioranza assoluta ed è approvata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La trasformazione opera a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di adozione della delibera.
2. Le fondazioni universitarie subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università. Al fondo di dotazione delle fondazioni universitarie è trasferita, con decreto dell'Agenzia del demanio, la proprietà dei beni immobili già in uso alle Università trasformate.
3. Gli atti di trasformazione e di trasferimento degli immobili e tutte le operazioni ad essi connesse sono esenti da imposte e tasse.
4. Le fondazioni universitarie sono enti non commerciali e perseguono i propri scopi secondo le modalità consentite dalla loro natura giuridica e operano nel rispetto dei principi di economicità della gestione. Non è ammessa in ogni caso la distribuzione di utili, in qualsiasi forma. Eventuali proventi, rendite o altri utili derivanti dallo svolgimento delle attività previste dagli statuti delle fondazioni universitarie sono destinati interamente al perseguimento degli scopi delle medesime.
5. I trasferimenti a titolo di contributo o di liberalità a favore delle fondazioni universitarie sono esenti da tasse e imposte indirette e da diritti dovuti a qualunque altro titolo e sono interamente deducibili dal reddito del soggetto erogante. Gli onorari notarili relativi agli atti di donazione a favore delle fondazioni universitarie sono ridotti del 90 per cento.
6. Contestualmente alla delibera di trasformazione vengono adottati lo statuto e i regolamenti di amministrazione e di contabilità delle fondazioni universitarie, i quali devono essere approvati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Lo statuto può prevedere l'ingresso nella fondazione universitaria di nuovi soggetti, pubblici o privati.
7. Le fondazioni universitarie adottano un regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.
8. Le fondazioni universitarie hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile, nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo.
9. La gestione economico-finanziaria delle fondazioni universitarie assicura l'equilibrio di bilancio. Il bilancio viene redatto con periodicità annuale. Resta fermo il sistema di finanziamento pubblico; a tal fine, costituisce elemento di valutazione, a fini perequativi, l'entità dei finanziamenti privati di ciascuna fondazione.
10. La vigilanza sulle fondazioni universitarie è esercitata dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nei collegi dei sindaci delle fondazioni universitarie è assicurata la presenza dei rappresentanti delle amministrazioni vigilanti.
11. La Corte dei conti esercita il controllo sulle fondazioni universitarie secondo le modalità previste dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 e riferisce annualmente al Parlamento.
12. In caso di gravi violazioni di legge afferenti alla corretta gestione della fondazione universitaria da parte degli organi di amministrazione o di rappresentanza, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca nomina un Commissario straordinario, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con il compito di salvaguardare la corretta gestione dell'ente ed entro



sei mesi da tale nomina procede alla nomina dei nuovi amministratori dell'ente medesimo, secondo quanto previsto dallo statuto.

13. Fino alla stipulazione del primo contratto collettivo di lavoro, al personale amministrativo delle fondazioni universitarie si applica il trattamento economico e giuridico vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto .

14. Alle fondazioni universitarie continuano ad applicarsi tutte le disposizioni vigenti per le Università statali in quanto compatibili con il presente articolo e con la natura privatistica delle fondazioni medesime.

## Capo VI

### Liberalizzazioni e deregolazione

#### Art. 18

##### *Reclutamento del personale delle società pubbliche*

1. A decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 .

2. Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle società quotate su mercati regolamentati.

#### Art. 19

##### *Abolizione dei limiti al cumulo tra pensione e redditi di lavoro*

1. A decorrere dal 1° gennaio 2009 le pensioni dirette di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima sono totalmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente. A decorrere dalla medesima data di cui al primo periodo del presente comma sono totalmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni dirette conseguite nel regime contributivo in via anticipata rispetto ai 65 anni per gli uomini e ai 60 anni per le donne a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima nonché della gestione separata di cui all'articolo 1, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, a condizione che il soggetto abbia maturato i requisiti di cui all'articolo 1, commi 6 e 7 della legge 23 agosto 2004, n. 243 e successive modificazioni e integrazioni fermo restando il regime delle decorrenze dei trattamenti disciplinato dall'articolo 1, comma 6, della predetta legge n. 243 del 2004. Con effetto dalla medesima data di cui al primo periodo del presente comma relativamente alle pensioni liquidate interamente con il sistema contributivo:

- a) sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni di vecchiaia anticipate liquidate con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni;
- b) sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni di vecchiaia liquidate a soggetti con età pari o superiore a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne.

2. I commi 21 e 22 dell'articolo 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335, sono soppressi.

3. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 758.

## Art. 20

### *Disposizioni in materia contributiva*

1. Il secondo comma, dell'articolo 6, della legge 11 gennaio 1943, n. 138, si interpreta nel senso che i datori di lavoro che hanno corrisposto per legge o per contratto collettivo, anche di diritto comune, il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto nazionale della previdenza sociale dall'erogazione della predetta indennità, non sono tenuti al versamento della relativa contribuzione all'Istituto medesimo. Restano acquisite alla gestione e conservano la loro efficacia le contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori alla data del 1° gennaio 2009.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2009, le imprese dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali privatizzate e a capitale misto sono tenute a versare, secondo la normativa vigente:

a) la contribuzione per maternità;

b) la contribuzione per malattia per gli operai.

3. A decorrere dal 1° gennaio 2009 la lettera a) del comma 2 dell'articolo 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223, è sostituita dalla seguente: «a) al versamento di un contributo nella misura dello 0,30 per cento delle retribuzioni che costituiscono imponibile contributivo.».

4. Sono abrogate le disposizioni di cui all'articolo 40, n. 2, del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155 .

5. All'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 aprile 1957, n. 818, sono soppresse le parole: «dell'articolo 40, n. 2, del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e».

6. L'estensione dell'obbligo assicurativo di cui al comma 4 si applica con effetto dal primo periodo di paga decorrente dal 1° gennaio 2009.

7. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto , nei procedimenti relativi a controversie in materia di previdenza e assistenza sociale, a fronte di una pluralità di domande o di azioni esecutive che frazionano un credito relativo al medesimo rapporto, comprensivo delle somme eventualmente dovute per interessi, competenze e onorari e ogni altro accessorio, la riunificazione è disposta d'ufficio dal giudice ai sensi dell'articolo 151 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368 .

8. In mancanza della riunificazione di cui al comma 7, l'improcedibilità delle domande successive alla prima è dichiarata dal giudice, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del procedimento. Analogamente, il giudice dichiara la nullità dei pignoramenti successivi al primo in caso di proposizione di più azioni esecutive in violazione del comma 7 .

9. Il giudice, ove abbia notizia che la riunificazione non è stata osservata, anche sulla base dell'eccezione del convenuto, sospende il giudizio e l'efficacia esecutiva dei titoli eventualmente già formati e fissa alle parti un termine perentorio per la riunificazione a pena di improcedibilità della domanda .

10. A decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

11. A decorrere dal 1° gennaio 2009, al primo comma dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639, dopo la parola: «regionali» sono soppresse le seguenti parole: «e provinciali».

12. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'Istituto nazionale della previdenza sociale mette a disposizione dei Comuni modalità telematiche di trasmissione per le comunicazioni relative ai decessi e alle variazioni di stato civile da effettuarsi obbligatoriamente entro due giorni dalla data dell'evento.

13. In caso di ritardo nella trasmissione di cui al comma 12 il responsabile del procedimento, ove ne derivi pregiudizio, risponde a titolo di danno erariale.

14. Il primo periodo dell'articolo 31, comma 19, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 è soppresso.

## Capo VII Semplificazioni

### Art. 24 *Taglia-leggi*

1. A far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'Allegato A e salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 .

1-bis. Il Governo individua, con atto ricognitivo, le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato A .

### Art. 25 *Taglia-oneri amministrativi*

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, è approvato un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25 per cento, come stabilito in sede europea. Per la riduzione relativa alle materie di competenza regionale, si provvede ai sensi dell'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dei successivi accordi attuativi.

2. In attuazione del programma di cui al comma 1, il Dipartimento della funzione pubblica coordina le attività di misurazione in raccordo con l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e le amministrazioni interessate per materia.

3. Ciascun Ministro, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro per la semplificazione normativa, adotta il piano di riduzione degli oneri amministrativi, che definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di cui al comma 1, assegnando i relativi programmi ed obiettivi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa. I piani confluiscono nel piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80 , che assicura la coerenza generale del processo nonché il raggiungimento dell'obiettivo finale di cui al comma 1.

4. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, si provvede a definire le linee-guida per la predisposizione dei piani di cui al comma 3 e delle forme di verifica dell'effettivo raggiungimento dei risultati, anche utilizzando strumenti di consultazione pubblica delle categorie e dei soggetti interessati.

5. Sulla base degli esiti della misurazione di ogni materia, congiuntamente ai piani di cui al comma 3, e comunque entro il 30 settembre 2012, il Governo è delegato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro o i Ministri competenti, contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei settori misurati e a semplificare e riordinare la relativa disciplina. Tali interventi confluiscono nel processo di riassetto di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

6. Degli stati di avanzamento e dei risultati raggiunti con le attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese è data tempestiva notizia sul sito web del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro per la semplificazione normativa e dei Ministeri e degli enti pubblici statali interessati.

7. Del raggiungimento dei risultati indicati nei singoli piani ministeriali di semplificazione si tiene conto nella valutazione dei dirigenti responsabili.

Art. 26  
*Taglia-enti*

1. Gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità, con esclusione degli ordini professionali e le loro federazioni, delle federazioni sportive e degli enti non inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, degli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni, anche con riferimento alle leggi 20 luglio 2000, n. 211, istitutiva della Giornata della memoria e 30 marzo 2004, n. 92, istitutiva del Giorno del ricordo, nonché delle Autorità portuali, degli enti parco e degli enti di ricerca, sono soppressi al novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ad eccezione di quelli confermati con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, da emanarsi entro il predetto termine. Sono, altresì, soppressi tutti gli enti pubblici non economici, per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Nei successivi novanta giorni i Ministri vigilanti comunicano ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa gli enti che risultano soppressi ai sensi del presente comma .

2. Le funzioni esercitate da ciascun ente soppresso sono attribuite all'amministrazione vigilante ovvero, nel caso di pluralità di amministrazioni vigilanti, a quella titolare delle maggiori competenze nella materia che ne è oggetto. L'amministrazione così individuata succede a titolo universale all'ente soppresso, in ogni rapporto, anche controverso, e ne acquisisce le risorse finanziarie, strumentali e di personale. I rapporti di lavoro a tempo determinato, alla prima scadenza successiva alla soppressione dell'ente, non possono essere rinnovati o prorogati .

3. Il comma 636 dell'articolo 2 e l'allegato A della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché i commi da 580 a 585 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono abrogati .

4. All'alinea del comma 634 del medesimo articolo 2 della predetta legge n. 244 del 2007 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole «Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione» sono sostituite dalle seguenti: «Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro per la semplificazione normativa»;

b) le parole «amministrative pubbliche statali» sono sostituite dalle seguenti: «pubbliche statali o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa»;

c) le parole «termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2008».

5. All'articolo 1, comma 4, della legge 27 settembre 2007, n. 165, le parole «e con il Ministro dell'economia e delle finanze» sono sostituite dalle seguenti «, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la semplificazione normativa» .

6. L'Unità per il monitoraggio, istituita dall'articolo 1, comma 724, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è soppressa a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e la relativa dotazione finanziaria, pari a due milioni di euro annui, comprensiva delle risorse già stanziati, confluisce in apposito fondo da istituire nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri .

7. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni, sono determinate le finalità e le modalità di utilizzazione delle risorse di cui al comma 6 .

Art. 27  
*Taglia-carta*

1. Al fine di ridurre l'utilizzo della carta, dal 1° gennaio 2009, le amministrazioni pubbliche riducono del 50 per cento rispetto a quella dell'anno 2007, la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni.

2. Al fine di ridurre i costi di produzione e distribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la diffusione della Gazzetta Ufficiale a tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali è sostituita dall'abbonamento telematico. Il costo degli abbonamenti è conseguentemente rideterminato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto .

Art. 29  
*Trattamento dei dati personali*

1. All'articolo 34 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

« 1-bis. Per i soggetti che trattano soltanto dati personali non sensibili e che trattano come unici dati sensibili quelli costituiti dallo stato di salute o malattia dei propri dipendenti e collaboratori anche a progetto, senza indicazione della relativa diagnosi, ovvero dall'adesione ad organizzazioni sindacali o a carattere sindacale, la tenuta di un aggiornato documento programmatico sulla sicurezza è sostituita dall'obbligo di autocertificazione, resa dal titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di trattare soltanto tali dati in osservanza delle altre misure di sicurezza prescritte. In relazione a tali trattamenti, nonché a trattamenti comunque effettuati per correnti finalità amministrative e contabili, in particolare presso piccole e medie imprese, liberi professionisti e artigiani, il Garante, sentito il Ministro per la semplificazione normativa, individua con proprio provvedimento, da aggiornare periodicamente, modalità semplificate di applicazione del disciplinare tecnico di cui all'Allegato B) in ordine all'adozione delle misure minime di cui al comma 1».

2. In sede di prima applicazione del presente decreto, il provvedimento di cui al comma 1 è adottato entro due mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

4. All'articolo 38 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. La notificazione è validamente effettuata solo se è trasmessa attraverso il sito del Garante, utilizzando l'apposito modello, che contiene la richiesta di fornire tutte e soltanto le seguenti informazioni:

- a) le coordinate identificative del titolare del trattamento e, eventualmente, del suo rappresentante, nonché le modalità per individuare il responsabile del trattamento se designato;
- b) la o le finalità del trattamento;
- c) una descrizione della o delle categorie di persone interessate e dei dati o delle categorie di dati relativi alle medesime;
- d) i destinatari o le categorie di destinatari a cui i dati possono essere comunicati;
- e) i trasferimenti di dati previsti verso Paesi terzi;
- f) una descrizione generale che permetta di valutare in via preliminare l'adeguatezza delle misure adottate per garantire la sicurezza del trattamento.».

5. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto il Garante di cui all'articolo 153 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 adegua il modello di cui al comma 2 dell'articolo 38 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 alle prescrizioni di cui al comma 4.

5-bis. All'articolo 44, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono aggiunte le seguenti parole: «o mediante regole di condotta esistenti nell'ambito di società appartenenti a un medesimo gruppo. L'interessato può far valere i propri diritti nel territorio dello

Stato, in base al presente codice, anche in ordine all'inosservanza delle garanzie medesime». All'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dopo le parole: «Ministro per le innovazioni e le tecnologie» sono inserite le seguenti: «e il Ministro per la semplificazione normativa ».

#### Art. 30

##### *Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione*

1. Per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività. Le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione. Resta salvo il rispetto della disciplina comunitaria .
2. La disposizione di cui al comma 1 è espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) , della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.
3. Con regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano , sono individuati le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli, nonché le modalità necessarie per la compiuta attuazione della disposizione medesima.
4. Le prescrizioni di cui ai commi 1 e 2 entrano in vigore all'atto di emanazione del regolamento di cui al comma 3.

#### Art. 31

##### *Durata e rinnovo della carta d'identità*

1. All'articolo 3 , secondo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, le parole: «cinque anni» sono sostituite dalle seguenti: «dieci anni» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le carte di identità rilasciate a partire dal 1° gennaio 2010 devono essere munite della fotografia e delle impronte digitali della persona a cui si riferiscono .».
2. La disposizione di cui all'articolo 3, secondo comma, del citato testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come modificato dal comma 1 del presente articolo, si applica anche alle carte d'identità in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto .
3. Ai fini del rinnovo, i Comuni informano i titolari della carta d'identità della data di scadenza del documento stesso tra il centottantesimo e il novantesimo giorno antecedente la medesima data.

#### Art. 38

##### *Impresa in un giorno*

1. Al fine di garantire il diritto di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, l'avvio di attività imprenditoriale, per il soggetto in possesso dei requisiti di legge, è tutelato sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio.

2. Le disposizioni del presente articolo attengono ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione.

3. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, si procede alla semplificazione e al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, e successive modificazioni, in base ai seguenti principi e criteri, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241:

a) attuazione del principio secondo cui, salvo quanto previsto per i soggetti privati di cui alla lettera c), e dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007 n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'articolo 14-quater comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241;

a-bis) viene assicurato, anche attraverso apposite misure telematiche, il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, e le attività relative alla attività produttiva di cui alla lettera a) del presente comma;

b) le disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi;

c) l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa può essere affidata a soggetti privati accreditati («Agenzie per le imprese»). In caso di istruttoria con esito positivo, tali soggetti privati rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività. Qualora si tratti di procedimenti che comportino attività discrezionale da parte dell'amministrazione, i soggetti privati accreditati svolgono unicamente attività istruttorie in luogo e a supporto dello sportello unico;

d) i comuni che non hanno istituito lo sportello unico, ovvero il cui sportello unico non risponde ai requisiti di cui alla lettera a) esercitano le funzioni relative allo sportello unico, delegandole alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura le quali mettono a disposizione il portale «impresa.gov» che assume la denominazione di «impresainungiorno», prevedendo forme di gestione congiunta con l'ANCI;

e) l'attività di impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività allo sportello unico;

f) lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio attività, costituisce titolo autorizzatorio. In caso di diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241;

g) per i progetti di impianto produttivo eventualmente contrastanti con le previsioni degli strumenti urbanistici, è previsto un termine di trenta giorni per il rigetto o la formulazione di osservazioni ostative, ovvero per l'attivazione della conferenza di servizi per la conclusione certa del procedimento;

h) in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso; in tal caso, salvo

il caso di omessa richiesta dell'avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi.

4. Con uno o più regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, e previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti i requisiti e le modalità di accreditamento dei soggetti privati di cui al comma 3, lettera c), e le forme di vigilanza sui soggetti stessi, eventualmente anche demandando tali funzioni al sistema camerale, nonché le modalità per la divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali.

5. Il Comitato per la semplificazione di cui all'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, predispone un piano di formazione dei dipendenti pubblici, con la eventuale partecipazione anche di esponenti del sistema produttivo, che miri a diffondere sul territorio nazionale la capacità delle amministrazioni pubbliche di assicurare sempre e tempestivamente l'esercizio del diritto di cui al comma 1 attraverso gli strumenti di semplificazione di cui al presente articolo.

6. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## Capo VIII

### Piano industriale della pubblica amministrazione

#### Art. 46

##### *Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione*

1. Il comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e da ultimo dall'articolo 3, comma 76, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è così sostituito: «6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso ».



2. L'articolo 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è così sostituito: «Gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

3. L'articolo 3, comma 56, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è così sostituito: «Con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali .».

#### Art. 46-bis

##### *Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali*

1. Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni e di pervenire a riduzioni di spesa, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è disposta una razionalizzazione e progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali. Le somme rivenienti dalle riduzioni di spesa di cui al presente comma, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. La disposizione di cui al primo ed al secondo periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale. Le somme versate ai sensi del secondo periodo sono riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'interno e dell'economia e delle finanze, le risorse del fondo sono destinate al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni indicate nell'articolo 67, comma 5, ovvero delle amministrazioni interessate dall'applicazione dell'articolo 67, comma 2 .

#### Art. 47

##### *Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*

1. Dopo il comma 16 dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 è aggiunto il seguente: «16-bis La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, può disporre verifiche del rispetto della disciplina delle incompatibilità di cui al presente articolo e di cui all'articolo 1, comma 56 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica. A tale scopo quest'ultimo stipula apposite convenzioni coi servizi ispettivi delle diverse amministrazioni, avvalendosi, altresì, della Guardia di Finanza e collabora con il Ministero dell'economia e delle finanze al fine dell'accertamento della violazione di cui al comma 9.».

#### Art. 48

##### *Risparmio energetico*

1. Le pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera z) , del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip.

2. Le altre pubbliche amministrazioni adottano misure di contenimento delle spese di cui al comma 1 in modo da ottenere risparmi equivalenti.

#### Art. 49

##### *Lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni*

1. L'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 è sostituito dal seguente: «Art. 36 (Utilizzo di contratti di lavoro flessibile) . - 1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35.

2. Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro, in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, dall'articolo 3 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall'articolo 16 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

3. Al fine di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive procedure, rispettano principi di imparzialità e trasparenza e non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

4. Le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

5. 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, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono responsabili anche ai sensi dell'articolo 21 del presente decreto. Di tali violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.».

## Capo X

### Privatizzazioni

#### Art. 58

##### *Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali*

1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, province, comuni e altri enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.
2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente.
3. Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'art. 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.
4. Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura.
5. Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui al comma 1, è ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge.
6. La procedura prevista dall'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1. In tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e l'iniziativa rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare. I bandi previsti dal comma 5 dell'articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001 sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare.
7. I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi.
8. Gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.
9. Ai conferimenti di cui al presente articolo, nonché alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'art. 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

### Titolo III

#### Stabilizzazione della finanza pubblica

#### Capo II

#### Contenimento della spesa per il pubblico impiego

#### Art. 64

##### *Disposizioni in materia di organizzazione scolastica*

1. Ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, sono adottati interventi e misure volti ad incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili.

2. Si procede, altresì, alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008. Per ciascuno degli anni considerati, detto decremento non deve essere inferiore ad un terzo della riduzione complessiva da conseguire, fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, commi 411 e 412, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

3. Per la realizzazione delle finalità previste dal presente articolo, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, predispone, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico.

4. Per l'attuazione del piano di cui al comma 3, con uno o più regolamenti da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto ed in modo da assicurare comunque la puntuale attuazione del piano di cui al comma 3, in relazione agli interventi annuali ivi previsti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, si provvede ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri:

- a) razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;
- b) ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;
- c) revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;
- d) rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica ;

- e) revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;
- f) ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa;
- f-bis) definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa;
- f-ter) nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.
- 4-bis) Ai fini di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione dell'attuale assetto ordinamentale di cui al comma 4, nell'ambito del secondo ciclo di istruzione e formazione di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, anche con l'obiettivo di ottimizzare le risorse disponibili, all'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole da: «Nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici» sino a: «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano» sono sostituite dalle seguenti: «L'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e, sino alla completa messa a regime delle disposizioni ivi contenute, anche nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui al comma 624 del presente articolo».
- 4-ter) Le procedure per l'accesso alle Scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario attivate presso le università sono sospese per l'anno accademico 2008-2009 e fino al completamento degli adempimenti di cui alle lettere a) ed e) del comma 4 .
5. I dirigenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, compresi i dirigenti scolastici, coinvolti nel processo di razionalizzazione di cui al presente articolo, ne assicurano la compiuta e puntuale realizzazione. Il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificato e valutato sulla base delle vigenti disposizioni anche contrattuali, comporta l'applicazione delle misure connesse alla responsabilità dirigenziale previste dalla predetta normativa.
6. Fermo restando il disposto di cui all'articolo 2, commi 411 e 412, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dall'attuazione dei commi 1, 2, 3, e 4 del presente articolo, devono derivare per il bilancio dello Stato economie lorde di spesa, non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, a 1.650 milioni di euro per l'anno 2010, a 2.538 milioni di euro per l'anno 2011 e a 3.188 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012.
7. Ferme restando le competenze istituzionali di controllo e verifica in capo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è costituito, contestualmente all'avvio dell'azione programmatica e senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, un comitato di verifica tecnico-finanziaria composto da rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero dell'economia e delle finanze, con lo scopo di monitorare il processo attuativo delle disposizioni di cui al presente articolo, al fine di assicurare la compiuta realizzazione degli obiettivi finanziari ivi previsti, segnalando eventuali scostamenti per le occorrenti misure correttive. Ai componenti del Comitato non spetta alcun compenso né rimborso spese a qualsiasi titolo dovuto.
8. Al fine di garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio di cui al comma 6, si applica la procedura prevista dall'articolo 1, comma 621, lettera b) , della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
9. Una quota parte delle economie di spesa di cui al comma 6 è destinata, nella misura del 30 per cento, ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della Scuola a decorrere dall'anno 2010, con riferimento ai risparmi conseguiti per ciascun anno scolastico. Gli importi corrispondenti alle indicate economie di spesa vengono iscritti in bilancio in un apposito Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, a decorrere dall'anno

successivo a quello dell'effettiva realizzazione dell'economia di spesa, e saranno resi disponibili in gestione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca subordinatamente alla verifica dell'effettivo ed integrale conseguimento delle stesse rispetto ai risparmi previsti.

Art. 65  
*Forze armate*

1. In coerenza con il processo di revisione organizzativa del Ministero della difesa e della politica di riallocazione e ottimizzazione delle risorse, da perseguire anche mediante l'impiego in mansioni tipicamente operative del personale utilizzato per compiti strumentali, gli oneri previsti dalla tabella A allegata alla legge 14 novembre 2000, n. 331, nonché dalla tabella C allegata alla legge 23 agosto 2004, n. 226, così come rideterminati dall'articolo 1, comma 570, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dall'articolo 2, comma 71, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono ridotti del 7 per cento per l'anno 2009 e del 40 per cento a decorrere dall'anno 2010.
2. A decorrere dall'anno 2010, i risparmi di cui al comma 1 per la parte eccedente il 7 per cento, possono essere conseguiti in alternativa anche parziale alle modalità ivi previste, mediante specifici piani di razionalizzazione predisposti dal Ministero della difesa in altri settori di spesa.
3. Dall'attuazione del comma 1 devono conseguire economie di spesa per un importo non inferiore a 304 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010. Al fine di garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio di cui al presente comma, in caso di accertamento di minori economie, si provvede a ridurre le dotazioni complessive di parte corrente dello stato di previsione del Ministero della difesa ad eccezione di quelle relative alle competenze spettanti al personale del dicastero medesimo.

Art. 66  
*Turn over*

1. Le amministrazioni di cui al presente articolo provvedono, entro il 31 dicembre 2008 a rideterminare la programmazione triennale del fabbisogno di personale in relazione alle misure di razionalizzazione, di riduzione delle dotazioni organiche e di contenimento delle assunzioni previste dal presente decreto.
2. All'articolo 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 le parole «per gli anni 2008 e 2009» sono sostituite dalle parole «per l'anno 2008» e le parole «per ciascun anno» sono sostituite dalle parole «per il medesimo anno».
3. Per l'anno 2009 le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.
4. All'articolo 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 le parole «per gli anni 2008 e 2009» sono sostituite dalle seguenti: «per l'anno 2008».
5. Per l'anno 2009 le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 possono procedere alla stabilizzazione di personale in possesso dei requisiti ivi richiamati nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da stabilizzare non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.
6. L'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 è sostituito dal seguente: «Per l'anno 2008 le amministrazioni di cui al comma 523 possono procedere ad ulteriori assunzioni di personale a tempo indeterminato, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, nel

limite di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 75 milioni di euro a regime. A tal fine è istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze pari a 25 milioni di euro per l'anno 2008 ed a 75 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009. Le autorizzazioni ad assumere sono concesse secondo le modalità di cui all'articolo 39, comma 3-ter della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.».

7. Il comma 102 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è sostituito dal seguente: «Per gli anni 2010 e 2011, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.

8. Sono abrogati i commi 103 e 104 dell'articolo 3, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

9. Per l'anno 2012, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere il 50 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.

10. Le assunzioni di cui ai commi 3, 5, 7 e 9 sono autorizzate secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, previa richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e delle conseguenti economie e dall'individuazione delle unità da assumere e dei correlati oneri, asseverate dai relativi organi di controllo.

11. I limiti di cui ai commi 3, 7 e 9 si applicano anche alle assunzioni del personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Le limitazioni di cui ai commi 3, 7 e 9 non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e a quelle connesse con la professionalizzazione delle forze armate cui si applica la specifica disciplina di settore.

12. All'articolo 1, comma 103 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come modificato da ultimo dall'articolo 3, comma 105 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 le parole «A decorrere dall'anno 2011» sono sostituite dalle parole «A decorrere dall'anno 2013».

13. Le disposizioni di cui al comma 7 trovano applicazione, per il triennio 2009-2011 fermi restando i limiti di cui all'articolo 1, comma 105 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nei confronti del personale delle università. Nei limiti previsti dal presente comma è compreso, per l'anno 2009, anche il personale oggetto di procedure di stabilizzazione in possesso degli specifici requisiti previsti dalla normativa vigente. Nei confronti delle università per l'anno 2012 si applica quanto disposto dal comma 9. Le limitazioni di cui al presente comma non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette. In relazione a quanto previsto dal presente comma, l'autorizzazione legislativa di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a) della legge 24 dicembre 1993, n. 537, concernente il fondo per il finanziamento ordinario delle università, è ridotta di 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, di 190 milioni di euro per l'anno 2010, di 316 milioni di euro per l'anno 2011, di 417 milioni di euro per l'anno 2012 e di 455 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013.

14. Per il triennio 2010-2012 gli enti di ricerca possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nei limiti di cui all'articolo 1, comma 643, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere in ciascuno dei predetti anni non può eccedere le unità cessate nell'anno precedente.

Art. 67

*Norme in materia di contrattazione integrativa e di controllo dei contratti nazionali ed integrativi*

1. Le risorse determinate, per l'anno 2007, ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modificazioni, sono ridotte del 10% ed un importo pari a 20 milioni di euro è destinato al fondo di assistenza per i finanziari di cui alla legge 20 ottobre 1960, n. 1265.
2. Per l'anno 2009, nelle more di un generale riordino della materia concernente la disciplina del trattamento economico accessorio, ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, rivolta a definire una più stretta correlazione di tali trattamenti alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità, tutte le disposizioni speciali, di cui all'allegato B, che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali, sono disapplicate.
3. A decorrere dall'anno 2010 le risorse previste dalle disposizioni di cui all'allegato B, che vanno a confluire nei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali, sono ridotte del 20% e sono utilizzate sulla base di nuovi criteri e modalità di cui al comma 2 che tengano conto dell'apporto individuale degli uffici e dell'effettiva applicazione ai processi di realizzazione degli obiettivi istituzionali indicati dalle predette disposizioni.
4. I commi 2 e 3, trovano applicazione nei confronti di ulteriori disposizioni speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 189, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.
5. Per le medesime finalità di cui al comma 1, va ridotta la consistenza dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni di cui al comma 189 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Conseguentemente il comma 189, dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è così sostituito: «189. A decorrere dall'anno 2009, l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, degli enti pubblici non economici, inclusi gli enti di ricerca e quelli pubblici indicati all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle università, determinato ai sensi delle rispettive normative contrattuali, non può eccedere quello previsto per l'anno 2004 come certificato dagli organi di controllo di cui all'articolo 48, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, ove previsto, all'articolo 39, comma 3-ter della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ridotto del 10 per cento.».
6. Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui al presente articolo sono versate annualmente dagli Enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria entro il mese di ottobre all'entrata del bilancio dello Stato con imputazione al capo X, capitolo 2368.
7. All'articolo 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:
  - a) il comma 6 è sostituito dal seguente: «6. In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Il Presidente dell'ARAN, sentito il Comitato di settore ed il Presidente del Consiglio dei Ministri, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini della certificazione. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.»;
  - b) il comma 7 è sostituito dal seguente: «7. L'ipotesi di accordo è trasmessa dall'ARAN, corredata dalla prescritta relazione tecnica, al comitato di settore ed al Presidente del Consiglio dei Ministri entro sette giorni dalla data di sottoscrizione. Il parere del Comitato di settore e del Consiglio dei Ministri si intende reso favorevolmente trascorsi quindici giorni dalla data di trasmissione della relazione tecnica da parte dell'ARAN. La procedura di certificazione dei



contratti collettivi deve concludersi entro quaranta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo decorsi i quali i contratti sono efficaci, fermo restando che, ai fini dell'esame dell'ipotesi di accordo da parte del Consiglio dei Ministri, il predetto termine può essere sospeso una sola volta e per non più di quindici giorni, per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'ARAN provvede a fornire i chiarimenti richiesti entro i successivi sette giorni. La deliberazione del Consiglio dei Ministri deve essere comunque essere adottata entro otto giorni dalla ricezione dei chiarimenti richiesti, o dalla scadenza del termine assegnato all'ARAN, fatta salva l'autonomia negoziale delle parti in ordine ad un'eventuale modifica delle clausole contrattuali. In ogni caso i contratti per i quali non si sia conclusa la procedura di certificazione divengono efficaci trascorso il cinquantacinquesimo giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo. Resta escluso comunque dall'applicazione del presente articolo ogni onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato anche nell'ipotesi in cui i comitati di settore delle amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 3, non si esprimano entro il termine di cui al comma 3 del presente articolo;

c) dopo il comma 7 è inserito il seguente comma: «7-bis Tutti i termini indicati dal presente articolo si intendono riferiti a giornate lavorative».

8. In attuazione dei principi di responsabilizzazione e di efficienza della pubblica amministrazione, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti, tramite il Ministero economia e finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

9. A tal fine, d'intesa con la Corte dei conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero economia e finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato integra le informazioni annualmente richieste con il modello di cui all'articolo 40-bis comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei conti volte tra l'altro ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

10. La Corte dei conti utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini del referto sul costo del lavoro e propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente. Fatte salve le ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di accertato superamento di tali vincoli le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.

11. Le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito web, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, la documentazione trasmessa annualmente all'organo di controllo in materia di contrattazione integrativa.

12. In caso di mancato adempimento delle prescrizioni del presente articolo, oltre alle sanzioni previste dall'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Il collegio dei revisori di ciascuna amministrazione, o in sua assenza, l'organo di controllo interno equivalente vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni del presente articolo.

Art. 68

*Riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture*

1. Ai fini dell'attuazione del comma 2-bis dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, improntato a criteri di rigorosa selezione, per la valutazione della perdurante utilità degli organismi collegiali operanti presso la pubblica amministrazione e per realizzare, entro il triennio 2009-2011, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandati nell'ambito di quelle istituzionali delle amministrazioni, vanno esclusi dalla proroga prevista dal comma 2-bis del citato articolo 29 del decreto-legge n. 223 del 2006 gli organismi collegiali:

- istituiti in data antecedente al 30 giugno 2004 da disposizioni legislative od atti amministrativi la cui operatività è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi o alla definizione di particolari attività previste dai provvedimenti di istituzione e non abbiano ancora conseguito le predette finalità;
- istituiti successivamente alla data del 30 giugno 2004 che non operano da almeno due anni antecedenti alla data di entrata in vigore del presente decreto;
- svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di 1° e 2° livello dell'amministrazione presso la quale gli stessi operano ricorrendo, ove vi siano competenze di più amministrazioni, alla conferenza di servizi.

2. Nei casi in cui, in attuazione del comma 2-bis dell'articolo 29 del citato decreto-legge n. 223 del 2006 venga riconosciuta l'utilità degli organismi collegiali di cui al comma 1, la proroga è concessa per un periodo non superiore a due anni. In sede di concessione della proroga prevista dal citato comma 2-bis dovranno inoltre prevedersi ulteriori obiettivi di contenimento dei trattamenti economici da corrispondere ai componenti privilegiando i compensi collegati alla presenza rispetto a quelli forfettari od onnicomprensivi e stabilendo l'obbligo, a scadenza dei contratti, di nominare componenti la cui sede di servizio coincida con la località sede dell'organismo.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, sono individuati gli organismi collegiali ritenuti utili sulla base dei criteri di cui ai precedenti commi, in modo tale da assicurare un ulteriore contenimento della spesa non inferiore a quello conseguito in attuazione del citato articolo 29 del decreto-legge n. 223 del 2006.

4. La riduzione di spesa prevista dal comma 1 dell'articolo 29 del citato decreto-legge n. 223 del 2006 riferita all'anno 2006 si applica agli organismi collegiali ivi presenti istituiti dopo la data di entrata in vigore del citato decreto-legge.

5. Al fine di eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nonché di favorire una maggiore efficienza dei servizi e la razionalizzazione delle procedure, le strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche, sono soppresse e le relative competenze sono trasferite alle amministrazioni svolgenti funzioni omogenee.

6. In particolare sono soppresse le seguenti strutture:

- a) Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione di cui all'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e successive modificazioni;
- b) Alto Commissario per la lotta alla contraffazione di cui all'articolo 1-quater del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e all'articolo 4-bis del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81;
- c) Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica di cui all'art. 2, comma 2, della legge 9 marzo 1971, n. 98.

6-bis. Le funzioni delle strutture di cui al comma 6 lettere a) e b) sono trasferite al Ministro competente che può delegare un sottosegretario di Stato.

7. Le amministrazioni interessate trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - i provvedimenti di attuazione del presente articolo.

8. Gli organi delle strutture sopresse ai sensi del presente articolo rimangono in carica per 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto al fine di gestire l'ordinato trasferimento delle funzioni. I risparmi derivanti dal presente articolo sono destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

#### Art. 69

##### *Differimento di dodici mesi degli automatismi stipendiali*

1. Con effetto dal 1° gennaio 2009, per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio, nei limiti del 2,5 per cento, previsti dai rispettivi ordinamenti è differita, *una tantum*, per un periodo di dodici mesi, alla scadenza del quale è attribuito il corrispondente valore economico maturato. Il periodo di dodici mesi di differimento è utile anche ai fini della maturazione delle ulteriori successive classi di stipendio o degli ulteriori aumenti biennali.

2. Per il personale che, nel corso del periodo di differimento indicato al comma 1, effettua passaggi di qualifica comportanti valutazione economica di anzianità pregressa, alla scadenza di tale periodo e con la medesima decorrenza si procede a rideterminare il trattamento economico spettante nella nuova qualifica considerando a tal fine anche il valore economico della classe di stipendio o dell'aumento biennale maturato.

3. Per il personale che nel corso del periodo di differimento indicato al comma 1 cessa dal servizio con diritto a pensione, alla scadenza di tale periodo e con la medesima decorrenza si procede a rideterminare il trattamento di pensione, considerando a tal fine anche il valore economico della classe di stipendio o dell'aumento biennale maturato. Il corrispondente valore forma oggetto di contribuzione per i mesi di differimento.

4. Resta ferma la disciplina di cui all'articolo 11, commi 10 e 12, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, come sostituito dall'articolo 2, comma 2, della legge 30 luglio 2007, n. 111.

5. In relazione ai risparmi lordi relativi al sistema universitario, valutati in 13,5 milioni di euro per l'anno 2009, in 27 milioni di euro per l'anno 2010 e in 13,5 milioni di euro per l'anno 2011, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, tenuto conto dell'articolazione del sistema universitario e della distribuzione del personale interessato, definisce, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, le modalità di versamento, da parte delle singole università, delle relative risorse con imputazione al capo X, capitolo 2368, dello stato di previsione delle entrate del Bilancio dello Stato, assicurando le necessarie attività di monitoraggio.

6. Ai maggiori oneri derivanti dall'attuazione del comma 1, si provvede, quanto a 11 milioni di euro per l'anno 2009 mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 4 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, e, quanto a 120 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, mediante riduzione lineare dello 0,83 per cento degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C allegata alla legge 24 dicembre 2007, n. 244.

#### Art. 70

##### *Esclusione di trattamenti economici aggiuntivi per infermità dipendente da causa di servizio*

1. A decorrere dal 1° gennaio 2009 nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai quali sia stata riconosciuta un'infermità dipendente da causa di servizio ed ascritta ad una delle categorie della tabella A annessa al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni, fermo restando il diritto all'equo indennizzo è esclusa l'attribuzione di qualsiasi trattamento economico aggiuntivo previsto da norme di legge o pattizie.

- 1-bis. Le disposizioni del presente articolo non si applicano al comparto sicurezza e difesa .
2. Con la decorrenza di cui al comma 1 sono conseguentemente abrogati gli articoli 43 e 44 del testo unico di cui al regio decreto 30 settembre 1922, n. 1290 e gli articoli 117 e 120 del Regio decreto 31 dicembre 1928, n. 3458 e successive modificazioni ed integrazioni.

#### Art. 71

##### *Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*

1. Per i periodi di assenza per malattia, di qualunque durata, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei primi dieci giorni di assenza è corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio. Resta fermo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a *day hospital*, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita. I risparmi derivanti dall'applicazione del presente comma costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio. Tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa.

1-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al comparto sicurezza e difesa per le malattie conseguenti a lesioni riportate in attività operative ed addestrative .

2. Nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica.

3. L'amministrazione dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative. Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono dalle ore 8.00 alle ore 13.00 e dalle ore 14 alle ore 20.00 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi.

4. La contrattazione collettiva ovvero le specifiche normative di settore, fermi restando i limiti massimi delle assenze per permesso retribuito previsti dalla normativa vigente, definiscono i termini e le modalità di fruizione delle stesse, con l'obbligo di stabilire una quantificazione esclusivamente ad ore delle tipologie di permesso retribuito, per le quali la legge, i regolamenti, i contratti collettivi o gli accordi sindacali prevedano una fruizione alternativa in ore o in giorni. Nel caso di fruizione dell'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza sul monte ore a disposizione del dipendente, per ciascuna tipologia, viene computata con riferimento all'orario di lavoro che il medesimo avrebbe dovuto osservare nella giornata di assenza.

5. Le assenze dal servizio dei dipendenti di cui al comma 1 non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Fanno eccezione le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e per congedo di paternità, le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimoniare e per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare, nonché le assenze previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 8 marzo 2000, n. 53, e per i soli dipendenti portatori di handicap grave, i permessi di cui all'articolo 33, comma 6, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

6. Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi.

## Art. 72

### *Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo*

1. Per gli anni 2009, 2010 e 2011 il personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, gli Enti pubblici non economici, le Università, le Istituzioni ed Enti di ricerca nonché gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni. La richiesta di esonero dal servizio deve essere presentata dai soggetti interessati, improrogabilmente, entro il 1° marzo di ciascun anno a condizione che entro l'anno solare raggiungano il requisito minimo di anzianità contributivo richiesto e non è revocabile. La disposizione non si applica al personale della Scuola.
2. È data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze funzionali, di accogliere la richiesta dando priorità al personale interessato da processi di riorganizzazione della rete centrale e periferica o di razionalizzazione o appartenente a qualifiche di personale per le quali è prevista una riduzione di organico.
3. Durante il periodo di esonero dal servizio al dipendente spetta un trattamento temporaneo pari al cinquanta per cento di quello complessivamente goduto, per competenze fisse ed accessorie, al momento del collocamento nella nuova posizione. Ove durante tale periodo il dipendente svolga in modo continuativo ed esclusivo attività di volontariato, opportunamente documentata e certificata, presso organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni di promozione sociale, organizzazioni non governative che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, ed altri soggetti da individuare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la misura del predetto trattamento economico temporaneo è elevata dal cinquanta al settanta per cento. Fino al collocamento a riposo del personale in posizione di esonero gli importi del trattamento economico posti a carico dei fondi unici di amministrazione non possono essere utilizzati per nuove finalità.
4. All'atto del collocamento a riposo per raggiunti limiti di età il dipendente ha diritto al trattamento di quiescenza e previdenza che sarebbe spettato se fosse rimasto in servizio.
5. Il trattamento economico temporaneo spettante durante il periodo di esonero dal servizio è cumulabile con altri redditi derivanti da prestazioni lavorative rese dal dipendente come lavoratore autonomo o per collaborazioni e consulenze con soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 o società e consorzi dalle stesse partecipati. In ogni caso non è consentito l'esercizio di prestazioni lavorative da cui possa derivare un pregiudizio all'amministrazione di appartenenza.
6. Le amministrazioni di appartenenza, in relazione alle economie effettivamente derivanti dal collocamento in posizione di esonero dal servizio, certificate dai competenti organi di controllo, possono procedere, previa autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze ad assunzioni di personale in via anticipata rispetto a quelle consentite dalla normativa vigente per l'anno di cessazione dal servizio per limiti di età del dipendente collocato in posizione di esonero. Tali assunzioni vengono scomutate da quelle consentite in tale anno.
7. All'articolo 16 comma 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni, dopo il primo periodo sono aggiunti i seguenti: «In tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi. La domanda di trattenimento va presentata all'amministrazione di appartenenza dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.».
8. Sono fatti salvi i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e quelli disposti con riferimento alle domande di trattenimento presentate nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto .

9. Le amministrazioni di cui al comma 7 riconsiderano, con provvedimento motivato, tenuto conto di quanto ivi previsto, i provvedimenti di trattenimento in servizio già adottati con decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009.

10. I trattenimenti in servizio già autorizzati con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2010 decadono ed i dipendenti interessati al trattenimento sono tenuti a presentare una nuova istanza nei termini di cui al comma 7.

11. Nel caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 possono risolvere, fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici, il rapporto lavoro con un preavviso di sei mesi. Con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri dell'interno, della difesa e degli affari esteri, sono definiti gli specifici criteri e le modalità applicative dei principi della disposizione di cui al presente comma relativamente al personale dei comparti sicurezza, difesa ed esteri, tenendo conto delle rispettive peculiarità ordinamentali. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano a magistrati e professori universitari.

#### Art. 73

##### *Part time*

1. All'articolo 1, comma 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo le parole: «avviene automaticamente» sono sostituite dalle seguenti: «può essere concessa dall'amministrazione»;

b) al secondo periodo le parole «grave pregiudizio» sono sostituite dalla seguente: «pregiudizio»;

c) al secondo periodo le parole da: «può con provvedimento motivato» fino a «non superiore a sei mesi» sono soppresse;

d) all'ultimo periodo, le parole: «il Ministro della funzione pubblica e con il Ministro del tesoro» sono sostituite dalle seguenti: «il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze».

2. All'articolo 1, comma 59, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: «al 50» sono sostituite dalle seguenti: «al 70»;

b) le parole da «può essere utilizzata» fino a «dei commi da 45 a 55» sono sostituite dalle seguenti: «è destinata, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla contrattazione integrativa, ad incentivare la mobilità del personale esclusivamente per le amministrazioni che dimostrino di aver provveduto ad attivare piani di mobilità e di riallocazione mediante trasferimento di personale da una sede all'altra dell'amministrazione stessa»;

c) le parole da «L'ulteriore quota» fino a «produttività individuale e collettiva» sono soppresse.

#### Art. 74

##### *Riduzione degli assetti organizzativi*

1. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi inclusa la Presidenza del Consiglio dei Ministri, 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 e integrazioni, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni, provvedono entro il 30 novembre 2008, secondo i rispettivi ordinamenti:

a) a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, operando la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti. A tal fine le amministrazioni adottano misure volte:

- alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici;
- all'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, salvo specifiche esigenze organizzative, derivanti anche dalle connessioni con la rete periferica, riducendo, in ogni caso, il numero degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale adibiti allo svolgimento di tali compiti.

Le dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale sono corrispondentemente ridotte, ferma restando la possibilità dell'immissione di nuovi dirigenti, nei termini previsti dall'articolo 1, comma 404, lettera a) , della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

b) a ridurre il contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al dieci per cento con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali;

c) alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

2. Ai fini dell'attuazione delle misure di cui al comma 1, le amministrazioni possono disciplinare, mediante appositi accordi, forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche.

3. Con i medesimi provvedimenti di cui al comma 1, le amministrazioni dello Stato rideterminano la rete periferica su base regionale o interregionale, oppure, in alternativa, provvedono alla riorganizzazione delle esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture - uffici territoriali del Governo nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 1, comma 404, lettera c) , della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

4. Ai fini dell'attuazione delle misure previste dal comma 1, lettera a) da parte dei Ministeri possono essere computate altresì le riduzioni derivanti dai regolamenti emanati, nei termini di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 1, comma 404, lettera a) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, avuto riguardo anche ai Ministeri esistenti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 121. In ogni caso per le amministrazioni che hanno già adottato i predetti regolamenti resta salva la possibilità di provvedere alla copertura dei posti di funzione dirigenziale generale previsti in attuazione delle relative disposizioni, nonché nelle disposizioni di rango primario successive alla data di entrata in vigore della citata legge n. 296 del 2006 . In considerazione delle esigenze di compatibilità generali nonché degli assetti istituzionali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri assicura il conseguimento delle corrispondenti economie con l'adozione di provvedimenti specifici del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive integrazioni e modificazioni, che tengono comunque conto dei criteri e dei principi di cui al presente articolo.

5. Sino all'emanazione dei provvedimenti di cui al comma 1 le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti alla data del 30 settembre 2008 . Sono fatte salve le procedure concorsuali e di mobilità avviate alla data di entrata in vigore del presente decreto.

5-bis. Al fine di assicurare il rispetto della disciplina vigente sul bilinguismo e la riserva proporzionale di posti nel pubblico impiego, gli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, inclusi gli enti previdenziali situati sul territorio della provincia autonoma di Bolzano, sono autorizzati per l'anno 2008 ad assumere personale risultato vincitore o idoneo a seguito di procedure concorsuali pubbliche nel limite di spesa pari a 2 milioni di euro a valere sul fondo di cui all'articolo 1, comma 527, della legge 24 dicembre 2006, n. 296 .

6. Alle amministrazioni che non abbiano adempiuto a quanto previsto dai commi 1 e 4 è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

6-bis. Restano escluse dall'applicazione del presente articolo le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, fermi restando gli obiettivi fissati ai sensi del presente articolo da conseguire da parte di ciascuna amministrazione .

#### Art. 76

##### *Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio*

1. All'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni è aggiunto alla fine il seguente periodo: «ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente».

2. In attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6, le deroghe previste dall'articolo 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci .

3. L'articolo 82, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: «La corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità».

4. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.

5. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

6. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludersi in sede di conferenza unificata, sono definiti parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente. In tale sede sono altresì definiti:

- a) criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno;
- b) criteri e parametri - con riferimento agli articoli 90 e 110 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 , e considerando in via prioritaria il rapporto tra la popolazione dell'ente ed il numero dei dipendenti in servizio - volti alla riduzione dell'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'ente, con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali e alla fissazione di tetti retributivi non superabili in relazione ai singoli incarichi e di tetti di spesa complessivi per gli enti;
- c) criteri e parametri - considerando quale base di riferimento il rapporto tra numero dei dirigenti e dipendenti in servizio negli enti - volti alla riduzione dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico.

6-bis. Sono ridotti dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane. Alla riduzione si procede intervenendo



prioritariamente sulle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare. All'attuazione del presente comma si provvede con decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze .

7. Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

8. Il personale delle aziende speciali create dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura non può transitare, in caso di cessazione dell'attività delle aziende medesime, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di riferimento, se non previa procedura selettiva di natura concorsuale e, in ogni caso, a valere sui contingenti di assunzioni effettuabili in base alla vigente normativa. Sono disapplicate le eventuali disposizioni statutarie o regolamentari in contrasto con il presente articolo.

## Titolo V

### Disposizioni finanziarie e finali

#### Art. 85

#### *Entrata in vigore*

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

## DISEGNO DI LEGGE

Misure per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria  
(A.C. 1441/08)

Estratto degli articoli di interesse del ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione

### Capo II

#### Innovazione

##### Art. 14 (*Banda larga*)

1. Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua un programma di interventi infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate necessari per facilitare l'adeguamento delle reti di comunicazione elettronica pubbliche e private all'evoluzione tecnologica e alla fornitura dei servizi avanzati di informazione e comunicazione del Paese. Nell'individuare le infrastrutture di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale. Il Governo individua nel programma le risorse necessarie che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili. Al relativo finanziamento si provvede con una dotazione di 800 milioni di euro per il periodo 2007/2013 a valere sulle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

2. Il Governo è delegato ad emanare, secondo le modalità, i criteri ed i principi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, nel rispetto delle competenze delle regioni e in coerenza con la normativa comunitaria in materia, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica a banda larga nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) disciplina delle tecniche di finanza di progetto e di accordo fra il settore pubblico e privato per finanziare e realizzare, con il concorso del capitale privato, le infrastrutture di cui al comma 1 nelle aree sottoutilizzate, a condizione che i progetti selezionati contribuiscano allo sviluppo di un sistema di reti aperto alla concorrenza nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie;
- b) fermi restando i compiti spettanti al Ministero dello sviluppo economico e all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi della legislazione vigente, la delega dovrà prevedere la razionalizzazione e semplificazione della disciplina generale della concessione dei diritti di passaggio nel rispetto delle norme comunitarie, abolendo qualunque diritto speciale o esclusivo nella posa e passaggio delle dorsali in fibra ottica e nell'accesso alla proprietà privata favorendo e garantendo al tempo stesso l'utilizzazione condivisa di cavidotti e altre infrastrutture fra i diversi operatori.
- c) definizione di apposite procedure semplificate di inizio attività da seguire in sostituzione di quelle attualmente previste per il rilascio dei provvedimenti concessori o autorizzatori di ogni specie e genere per gli scavi e la posa in opera degli impianti realizzati secondo le più moderne tecnologie; definizione della durata delle medesime non superiore a trenta giorni per la approvazione dei progetti preliminari, comprensivi di quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con l'ente locale competente; definizione delle procedure necessarie per la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza e per la approvazione del progetto definitivo, la cui durata non può superare il termine di ulteriori sessanta giorni, con previsione del silenzio assenso alla scadenza di tale termine; definizione di termini perentori per la

- risoluzione delle interferenze con servizi pubblici e privati, con previsione di responsabilità patrimoniali in caso di mancata tempestiva risoluzione;
- d) previsione delle opportune modifiche al codice civile favorendo all'interno dei condomini la posa di cavi ed infrastrutture avanzate di comunicazione;
- e) previsione di un regime agevolato per l'utilizzo del suolo pubblico che non ostacoli gli investimenti in reti a banda larga prevedendo, nelle aree sottoutilizzate, la gratuità per un congruo periodo di tempo dell'utilizzo del suolo pubblico per la posa di cavi infrastrutture a banda larga; previsione di incentivi fiscali alla realizzazione di infrastrutture avanzate di comunicazione nelle nuove costruzioni e urbanizzazioni nonché nei casi di innovazioni finalizzate alla cablatura in fibra ottica dei condomini e degli insediamenti residenziali, a valere sulle risorse disponibili di cui al comma 1;
- f) previsione di interventi che, nelle aree sottoutilizzate, incentivino la razionalizzazione dell'uso dello spettro radio al fine di favorire l'accesso radio a larghissima banda e la completa digitalizzazione delle reti di diffusione, a tal fine prevedendo il sostegno ad interventi di ristrutturazione dei sistemi di trasmissione e collegamento anche utilizzati dalle amministrazioni civili e militari dello Stato, favorendo altresì la liberazione delle bande di frequenza utili ai sistemi avanzati di comunicazione;
- g) attribuzione al Ministero dello sviluppo economico del coordinamento dei progetti di cui alla lettera a) attraverso la previsione di stipulazione accordi di programma con le regioni interessate;
- h) affidamento della realizzazione dei progetti di cui alla lettera a) mediante gara ad evidenza pubblica nel rispetto della normativa comunitaria in materia;
3. I decreti legislativi previsti dal comma 2 sono emanati sentito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché quello delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il decreto legislativo è emanato anche in assenza del parere.
4. Nei due anni successivi alla loro emanazione possono essere emanate disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi, nel rispetto della medesima procedura e secondo gli stessi principi e criteri direttivi.
5. Ai fini della presente legge, sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

## Capo V

### Liberalizzazioni e deregolazione

#### Art. 24

*(Deleghe al Governo per la riorganizzazione di enti vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, finalizzati alla riorganizzazione dell'Istituto superiore di sanità, dell'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, degli Istituti zooprofilattici sperimentali, della Croce rossa italiana, della Lega italiana per la lotta contro i tumori, dell'Agenzia italiana del farmaco, dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), dell'Istituto per gli affari sociali e di Italia Lavoro s.p.a. nonché alla ridefinizione del rapporto di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali sugli stessi enti, istituti e società, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti, istituti e società vigilati, adeguando le stesse ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'attività amministrativa e all'organizzazione del Ministero del lavoro, della salute e delle

politiche sociali, prevedendo altresì la trasformazione di Italia Lavoro s.p.a. in ente pubblico economico, con eventuale incorporazione nello stesso, in tutto o parte, dell' Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) e dell'Istituto per gli affari sociali;

b) razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento previa riorganizzazione dei relativi centri di spesa e mediante adeguamento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti e istituti vigilati ai principi e alle esigenze di razionalizzazione di cui all'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

c) ridefinizione del rapporto di vigilanza fra il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ed enti e istituti vigilati, prevedendo, in particolare, la possibilità per il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali di emanare indirizzi e direttive nei confronti degli enti o istituti sottoposti alla vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;

d) previsione dell'obbligo degli enti e istituti vigilati di adeguare i propri statuti alle disposizioni dei decreti legislativi emanati in attuazione della presente delega, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore degli stessi;

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati su proposta del ministro del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, con il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e con il ministro dello Sviluppo economico, previo parere delle competenti commissioni parlamentari e della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. I pareri sono espressi, rispettivamente, entro quaranta ed entro trenta giorni dalla data di trasmissione degli schemi di decreti legislativi, decorsi tali termini i decreti sono emanati anche in assenza dei pareri.

3. L'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega di cui al presente articolo non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

4. Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si procede al riordino degli organi collegiali e degli altri organismi istituiti con legge o con regolamento nell'amministrazione centrale della salute, mediante l'emanazione di regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988 n. 400. I regolamenti tengono conto dei seguenti criteri:

a) eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali;

b) razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee;

c) limitazione del numero delle strutture a quelle strettamente indispensabili all'adempimento delle funzioni riguardanti la tutela della salute;

d) diminuzione del numero dei componenti degli organismi.

## Capo VI

### Semplificazioni

#### Art. 26

##### *(Certezza dei tempi di conclusione del procedimento)*

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) L'articolo 2 è sostituito dal seguente:

“Art. 2. *(Conclusione del procedimento)*.

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo, mediante una manifestazione di volontà chiara e univoca anche ai sensi degli articoli 19 e 20, entro un termine certo, stabilito conformemente al presente articolo.

2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.
3. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni, su proposta dei ministri competenti e di concerto con i ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la Semplificazione normativa, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza.
4. Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e previa delibera del Consiglio dei Ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni.
5. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza.
6. I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.
7. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.
8. Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini per la conclusione del procedimento, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai predetti commi 2 o 3. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.
9. Il dirigente è personalmente responsabile delle ulteriori spese conseguenti alla mancata emanazione del provvedimento nei termini.
- b) Dopo l'articolo 2 è inserito il seguente:
- “Art. 2-bis (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento).*
1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto.
2. Indipendentemente dal risarcimento del danno di cui al comma 1, e con l'esclusione delle ipotesi in cui il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento dell'istanza, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento, le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter corrispondono ai soggetti istanti, per il mero ritardo, una somma di denaro stabilita in misura fissa ed eventualmente progressiva, tenuto conto anche della rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento stesso.

3. Con regolamento, emanato su proposta dei ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti la misura ed il termine di corresponsione della somma di cui al comma 2 del presente articolo. Il regolamento stabilisce, altresì, le modalità di pagamento per le amministrazioni statali, gli enti pubblici nazionali e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter. Le Regioni, le Province ed i Comuni determinano modalità di pagamento per i procedimenti di propria competenza.

4. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno di cui al comma 1 si prescrive in cinque anni; il diritto alla corresponsione della somma di cui al comma 2 si prescrive in due anni. In entrambi i casi, il termine di prescrizione di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, decorre dalla data del pagamento, che deve essere comunicata entro quindici giorni dall'amministrazione gravata del relativo onere economico”.

c) L'articolo 20, comma 5, è così sostituito: “Si applicano gli articoli 2, comma 7, e 10-bis”.”

2. Il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti rappresenta un elemento di valutazione dei dirigenti, anche al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro per la semplificazione normativa adotta le linee di indirizzo per l'attuazione del presente articolo e per i casi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento.

3. In sede di prima attuazione della presente legge gli atti o provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, da ultimo sostituito dal comma 1, lett. a) del presente articolo, sono adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le disposizioni regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti, cessano di avere effetto a decorrere dalla scadenza del termine di cui al primo periodo del presente comma. Continuano ad applicarsi le disposizioni regolamentari, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini non superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti. La disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, come da ultimo sostituito dal comma 1, lett. a) del presente articolo, si applica dallo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Il regolamento previsto dall'articolo 2-bis, comma 3, della legge n. 241 del 1990, come introdotto dal comma 1, lett. b) del presente articolo, è emanato entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto regolamento, le Regioni, le Province ed i Comuni adottano gli atti finalizzati agli adempimenti previsti nel citato articolo 2-bis, comma 4, della legge 241 del 1990. Decorso i termini prescritti, in caso di mancata adozione degli atti previsti dal presente comma, la somma di cui al comma 2 del medesimo articolo 2-bis è liquidata dal giudice secondo equità. In sede di prima applicazione delle disposizioni dell'articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dal comma 1, lett. b) del presente articolo, il regolamento di cui al comma 4 dell'articolo 2-bis provvede a determinare la somma di denaro di cui al medesimo articolo 2-bis, comma 2.

5. Agli eventuali oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni introdotte dal comma 1, lettera b) si provvede nell'ambito degli stanziamenti di bilancio già previsti a legislazione vigente. Il ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli eventuali oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni dell'articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dal comma 1, lettera b) del presente articolo, anche ai fini dell'adozione di provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni. I decreti eventualmente emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, n. 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti o delle misure di cui al periodo precedente, sono tempestivamente trasmessi alle Camere, corredati da apposite relazioni illustrative.

Art. 27

*(Certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche)*

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) All'articolo 16 sono apportate le seguenti modifiche:

1) al comma 1, dopo le parole: "sarà reso" sono inserite le seguenti: "che comunque non può superare i quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta".

2) il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'emissione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'emissione del parere. Salvo il caso di omessa richiesta del parere, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione dei pareri di cui al presente comma".

3) Al comma 4 le parole: "il termine di cui al comma 1 può essere interrotto" sono sostituite dalle seguenti: "i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti".

4) Il comma 5 è sostituito dal seguente: "5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici".

5) Dopo il comma 6 è aggiunto il seguente: "6- bis. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 127 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.".

b) All'articolo 17 sono apportate le seguenti modifiche:

1) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "Decorsi inutilmente ulteriori novanta giorni, il responsabile del procedimento provvede comunque all'adozione del provvedimento. Salvo il caso di omessa richiesta della valutazione, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione delle valutazioni tecniche di cui al presente comma".

2) dopo il comma 2 è inserito il seguente: "2- bis. Nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche, il termine di cui all'articolo 2, commi 2, 3, 4 e 5, è sospeso fino all'acquisizione della valutazione, comunque, salvo che per i casi di cui al comma 2, non oltre i termini massimi di cui al comma 1".

3) I servizi di controllo interno delle singole amministrazioni statali, ovvero le strutture delle medesime amministrazioni cui sono affidate, in forza dei rispettivi ordinamenti, le verifiche sul rispetto dei termini procedurali, e i corrispondenti uffici od organi degli enti pubblici nazionali sono tenuti, anche avvalendosi dei sistemi di protocollo informatico, a misurare i tempi medi di conclusione dei procedimenti, nonché a predisporre un apposito rapporto annuale, indicando il numero e le tipologie dei procedimenti che non si sono conclusi nei termini previsti.

Il rapporto, corredato da un piano di riduzione dei tempi, è presentato ogni anno, entro il 15 febbraio dell'anno successivo, alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Sulla base delle risultanze del rapporto si provvede, anche su impulso di quest'ultima, al conseguente adeguamento dei termini di conclusione dei procedimenti con le modalità di cui all'articolo 2, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera a), del presente articolo.

c) All'articolo 25, comma 4, dopo le parole "Nei confronti degli atti delle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27" sono inserite le seguenti: "nonché all'amministrazione resistente".

Art. 28

*(Potenziamento dei meccanismi della conferenza di servizi e del silenzio assenso)*

All'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e può svolgersi per via telematica»;
  - b) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«2-*bis*. La convocazione della conferenza di servizi è pubblica e ad essa possono partecipare, senza diritto di voto, i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse. Gli stessi soggetti possono proporre osservazioni, in ordine alle quali non sussiste obbligo di risposta da parte dell'amministrazione procedente. Si applica l'articolo 10, comma 1, lettera b).

2-*ter*. Alla conferenza di servizi partecipano anche, senza diritto di voto, i concessionari, i gestori o gli incaricati di pubblici servizi chiamati ad adempimenti nella realizzazione di opere, che sono vincolati alle determinazioni assunte nella conferenza. Alla stessa possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione»;
  - c) al comma 9, le parole: «Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-*bis* sostituisce» sono sostituite dalle seguenti: «Il verbale recante la determinazione conclusiva di cui al comma 6-*bis*, nonché le indicazioni delle dichiarazioni, degli assenti, dei dinieghi e delle eventuali prescrizioni integrative, sostituiscono».
2. Il comma 9 dell'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpreta nel senso che la relativa disposizione si applica anche alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.
  3. Al comma 1 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo le parole “all’immigrazione” sono inserite le seguenti parole: “; alla cittadinanza”. Al comma 4 dell'articolo 20 della stessa legge n. 241 del 1990, le parole “e l’immigrazione” sono sostituite dalle seguenti: “; l’immigrazione e la cittadinanza”.
  4. Al comma 2 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo del 12 dicembre 2006, n. 123, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, il termine per l'inizio dell'attività decorre dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente».
  5. Al comma 3, primo periodo, dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, dopo le parole: «dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2,» sono inserite le seguenti: «o, nei casi di cui all'ultimo periodo del citato comma 2, nel termine di trenta giorni,».
  6. Al comma 5 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20».
  7. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Gli adempimenti previsti dalla presente disposizione sono svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a disposizione vigente.



## Art. 29

*(Ulteriori livelli di tutela previsti dalle autonomie territoriali)*

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 22, il comma 2, è sostituito dal seguente. "2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza."

b) All'articolo 29 sono apportate le seguenti modifiche:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

"1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali ed agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2-bis, 11, 15 e 25, commi 5, 5-bis e 6, nonché quelle del Capo IV bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche.

2) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

"2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa.

2-ter. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio di attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

2-quater. Le Regioni e gli enti, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela".

2-quinquies. Le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione".

## Art. 30

*(Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti)*

1. L'articolo 2 della legge 8 marzo 1968, n. 221 del 1968 e successive modificazioni è abrogato.

2. La corresponsione dell'indennità annua di residenza, prevista dall'articolo 115 del testo unico delle leggi sanitarie approvate con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni, riconosciuta a favore dei farmacisti rurali dagli articoli 2 e seguenti della legge 8 marzo 1968, n. 221 del 1968, e successive modificazioni, è abolita a decorrere dal 1 gennaio 2009.

3. Al fine di semplificare l'ordinamento finanziario nei comuni di piccole dimensioni, sono apportate le seguenti modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali":

a) all'articolo 151, comma 2, dopo le parole: "il bilancio", sono aggiunte le parole: "degli enti con popolazione superiore a 5000 abitanti";

b) all'articolo 170, comma 1, dopo le parole: "enti locali" sono aggiunte le parole: "con popolazione superiore a 5000 abitanti";

c) all'articolo 170, comma 8, dopo le parole: "per tutti gli enti", sono aggiunte le parole: "con popolazione superiore a 5000 abitanti";

- d) all'articolo 171, comma 1, dopo le parole: "enti locali", sono aggiunte le parole: "con popolazione superiore a 5000 abitanti";
  - e) all'articolo 172, comma 1, lettera d, dopo le parole: "di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono aggiunte le parole: "per gli enti con popolazione superiore a 5000 abitanti";
  - f) all'articolo 197, comma 1, dopo le parole: "dei comuni", sono aggiunte le parole: "con popolazione superiore a 5000 abitanti";
  - g) all'articolo 229, comma 2, dopo le parole: "è redatto", sono aggiunte le parole: "dagli enti con popolazione superiore a 5000 abitanti";
  - h) all'articolo 233, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente comma: "4-*bis* Per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui al presente articolo."
4. Nel regolamento di cui al comma 5 sono individuati gli adempimenti sostitutivi per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.
5. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, è emanato un regolamento a norma dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante modelli e schemi contabili semplificati per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in deroga all'articolo 160 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
6. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad emanare un decreto legislativo volto alla razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
- a) istituzione di una sede di segreteria comunale unificata cui fanno riferimento più comuni limitrofi la cui popolazione complessiva sia pari almeno a 15.000 abitanti;
  - b) riordino dei compiti e delle funzioni del segretario comunale in servizio presso la sede unificata di cui alla lettera a);
  - c) ampliamento delle responsabilità del segretario comunale in servizio presso la sede unificata;
  - d) attribuzione al segretario comunale in servizio presso la sede unificata di funzioni di controllo interno e di gestione nonché di legittimità sugli atti.

## Art. 31

### *(Progetti di innovazione industriale)*

1. Entro 90 giorni dalla entrata in vigore della presente legge, al fine di promuovere e sostenere la competitività del sistema produttivo, il ministro dello sviluppo economico, di concerto con il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il ministro per la semplificazione e il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, può individuare nuove aree tecnologiche ovvero aggiornare o modificare quelle già individuate e, a decorrere dall'anno 2009, l'individuazione di nuove aree tecnologiche o l'aggiornamento di quelle individuate potrà intervenire entro il 30 giugno di ogni anno.
2. All'articolo 1, comma 842 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: "di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, nonché con il ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il ministro per i diritti e le pari opportunità." sono soppresse.
3. All'articolo 1, comma 844 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole da: " , sentiti i ministri" fino a "in cui gli stessi concorrono", sono soppresse.
4. All'articolo 1, comma 844 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) le parole: "per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, per gli affari regionali e le autonomie locali," sono soppresse;
  - b) i periodi successivi al primo, fino alla fine del comma, sono soppressi.

## CAPO VII

### Piano industriale della pubblica amministrazione

#### Art. 36

##### *(Efficienza dell'azione amministrativa)*

1. Le disposizioni del presente Capo sono dirette a restituire efficienza all'azione amministrativa, a ridurre le spese di funzionamento delle amministrazioni pubbliche nonché ad incrementare le garanzie per i cittadini, nel rispetto dell'articolo 97 della Costituzione, dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'articolo 197 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
2. Per le finalità di cui al comma 1, le disposizioni del presente Capo recano le misure concernenti il riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative, la semplificazione e la riduzione degli oneri burocratici, la trasparenza e la tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici, la diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico.

#### Art. 37

##### *(Territorializzazione delle procedure concorsuali)*

1. Il comma 1 dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è così sostituito: "1. Le pubbliche amministrazioni coprono i propri fabbisogni nel rispetto del principio del prevalente accesso dall'esterno, tramite concorso pubblico, e del previo esperimento delle procedure di mobilità, con le modalità da adottarsi nei propri regolamenti di organizzazione. L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro:
  - a) tramite procedure selettive conformi ai principi di cui al comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta;
  - b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità."
2. Al comma 4 dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il primo periodo è inserito il seguente: "A tali fini le dotazioni organiche sono articolate per area o categoria, profilo professionale e posizione economica".
3. Al comma 5 dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prima del primo periodo è inserito il seguente: "Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici individuano i posti per i quali avviare le procedure concorsuali dall'esterno e di progressione interna nella programmazione triennale dei fabbisogni con riferimento alle sedi di servizio e ove non possibile con riferimento ad ambiti regionali".
4. Al comma 5-bis dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, aggiunto dall'art. 1, comma 230, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dopo le parole "I vincitori di concorso" sono aggiunte le seguenti: "e i vincitori delle procedure di progressione verticale". Alla fine del comma è aggiunto il seguente periodo: "Nelle procedure di progressione verticale la permanenza nelle sedi carenti di organico, individuate dalle amministrazioni e comunicate alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, è considerato titolo di preferenza."

#### Art. 38

##### *(Mobilità del personale delle amministrazioni pubbliche)*

1. In caso di conferimento di funzioni statali alle regioni ed alle autonomie locali ovvero di trasferimento o conferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici ovvero di esternalizzazione di attività e servizi, si applicano al personale ivi adibito, in caso di esubero, le disposizioni dell'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. Il personale che oppone un reiterato rifiuto, pari a due volte in 5 anni per giustificate ed obiettive esigenze di organizzazione dell'amministrazione, si considera in posizione di esubero, con conseguente applicazione di quanto previsto dall'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

3. All'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il comma *2-quinquies*, è aggiunto il seguente: "*2-sexies*. Le pubbliche amministrazioni per motivate esigenze organizzative, risultanti dai documenti di programmazione previsti all'articolo 6 del presente decreto, possono utilizzare in assegnazione temporanea, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore ai tre anni, fermo restando quanto già previsto da norme speciali sulla materia, nonché il regime di spesa eventualmente previsto da tali norme e dal presente decreto."

#### Art. 39 (Aspettativa)

1. I dipendenti pubblici possono essere collocati in aspettativa, senza assegni e senza decorrenza dell'anzianità di servizio, per un periodo massimo di 12 mesi, anche per avviare attività professionali e imprenditoriali. L'aspettativa è concessa dall'amministrazione, tenuto conto delle esigenze organizzative, previo esame della documentazione prodotta dall'interessato.

2. Nel periodo di cui al comma 1 non si applicano le disposizioni in tema di incompatibilità di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

3. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 23-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

#### Art. 40 (Trasparenza sulle retribuzioni)

1. Ciascuna delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha l'obbligo di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici dei dirigenti nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.

#### Art. 41 (Spese di funzionamento)

Dopo l'art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 è inserito il seguente articolo:

*"Art. 6-bis (Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa di funzionamento delle pubbliche amministrazioni).*

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del presente decreto nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica.

2. Relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, fermi restando i conseguenti processi di riduzione e rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto dell'art. 6 del presente decreto legislativo nonché ai conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale.

3. I collegi dei revisori e gli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano i processi di cui al comma 1 asseverano i risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e personale, anche ai fini della valutazione dirigenziale di cui all'art. 5 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286."

## Art. 42

### *(Trasferimento delle risorse e delle funzioni agli enti territoriali)*

1. All'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 2 è abrogato;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo su proposta del ministro per le Riforme ed il federalismo e del ministro per i Rapporti con le Regioni, di concerto con il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli schemi di decreto, ciascuno dei quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione.».

c) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le Regioni o gli enti locali provvedono all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite. Dalla medesima data sono soppressi gli uffici delle amministrazioni statali precedentemente preposti all'esercizio delle predette funzioni, con le corrispondenti quote organiche di personale.».

2. I Comuni e le Province favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli ed associati, per lo svolgimento di attività e servizi di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, individuando entro dodici mesi dalla entrata in vigore della presente legge, i servizi la cui erogazione è affidata ai privati anche a livello territoriale più ampio, mediante accordi di programma, consorzi e altre forme associative di erogazione di servizi.

3. In attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti svolgono le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata in modo che la popolazione complessiva dei comuni associati sia pari almeno a 20.000 abitanti.

## Art. 43

### *(Mobilità delle funzioni amministrative e uso ottimale degli immobili pubblici)*

1. Le amministrazioni pubbliche, tenuto conto della missione principale loro affidata, individuano tra le proprie funzioni quelle che possono essere esercitate temporaneamente, in modo più efficace o più economico, da altri soggetti pubblici o privati.

2. Nel proporre il trasferimento dell'esercizio delle funzioni ciascuna amministrazione ne specifica gli effetti finanziari e organizzativi, con particolare riguardo al risparmio di spesa e alla riallocazione delle risorse umane e strumentali, nonché ai conseguenti processi di mobilità. Dal trasferimento non possono, in ogni caso, derivare maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. La proposta è presentata a un comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, e del quale fanno parte il ministro dell'Economia e delle finanze, il ministro dell'Interno, il ministro per i

Rapporti con le Regioni, il ministro per le Riforme e il federalismo e il ministro per la Semplificazione normativa nonché i ministri di volta in volta competenti in ordine alle funzioni interessate. Il comitato, qualora presenti la proposta all'approvazione del Consiglio dei ministri, indica lo strumento giuridico di diritto pubblico o privato idoneo ad assicurare il migliore esercizio della funzione.

4. Le amministrazioni pubbliche favoriscono ogni iniziativa volta a realizzare, in armonia con le finalità istituzionali fissate dai rispettivi ordinamenti, l'obiettivo della piena utilizzazione e fruizione dei propri edifici da parte dei cittadini. Alle predette iniziative si provvede con le ordinarie risorse strumentali e finanziarie disponibili in sede di bilancio.

5. Al personale delle rispettive amministrazioni effettivamente impiegato nelle attività realizzate sulla base delle iniziative di cui al comma 4 sono attribuiti incentivi economici da definirsi in sede di contrattazione collettiva nell'ambito delle risorse assegnate nei rispettivi fondi unici di amministrazione.

#### Art. 44

*(Diffusione delle buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per il rilascio dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico)*

1. Le amministrazioni pubbliche statali individuano nel proprio ambito gli uffici che provvedono con maggiore tempestività ed efficacia al rilascio di provvedimenti o all'erogazione di servizi e adottano le opportune misure al fine di garantire la diffusione delle relative buone prassi.

2. Le prassi individuate ai sensi del comma 1 sono pubblicate sui siti telematici istituzionali di ciascuna amministrazione e comunicate al Dipartimento della funzione pubblica.

3. L'elaborazione e la diffusione delle buone prassi sono considerate ai fini della valutazione dei dirigenti e del personale amministrativo.

4. In sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni, sono conclusi accordi fra lo Stato, le regioni e gli enti locali per l'individuazione e la diffusione di buone prassi per le funzioni e i servizi degli enti territoriali.

5. Al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti, a decorrere dal 1° gennaio 2009 ogni amministrazione pubblica determina e pubblica, con cadenza annuale, sul proprio sito internet o con altre forme idonee:

- a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativo agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato indicatore di tempestività dei pagamenti;
- b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente.

6. Con decreto del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di attuazione dell'obbligo informativo di cui al comma 5, lettera a), avuto riguardo all'individuazione dei tempi medi ponderati di pagamento con riferimento, in particolare, alle tipologie contrattuali, ai termini contrattualmente stabiliti e all'importo dei pagamenti.

#### Art. 46

*(Riorganizzazione del CNIPA, del FORMEZ e della SSPA)*

1. Al fine di realizzare un sistema unitario di interventi nel campo della formazione dei pubblici dipendenti, della riqualificazione del lavoro pubblico, dell'aumento della sua produttività, del miglioramento delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni e della qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, della misurazione dei risultati e dei costi dell'azione pubblica, della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, il Governo è delegato ad adottare, secondo le modalità, i criteri ed i principi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo

finalizzati al riordino del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, di seguito CNIPA, del Centro di formazione studi, di seguito Formez , e della Scuola superiore della pubblica amministrazione, di seguito SSPA, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ridefinizione delle missioni, delle competenze e riordino degli organi, in base a principi di efficienza, efficacia ed economicità, anche al fine di assicurare un sistema coordinato e coerente nel settore della formazione e della reingegnerizzazione dei processi produttivi della pubblica amministrazione centrale e delle amministrazioni locali;
- b) raccordo con le altre strutture, anche di natura privatistica operanti nel settore della formazione e dell'innovazione tecnologica;
- c) riallocazione delle risorse umane e finanziarie in relazione alla riorganizzazione e razionalizzazione delle competenze.

#### Art. 47

##### *(Tutela non giurisdizionale dell'utente dei servizi pubblici)*

1. Le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità contengono la previsione della possibilità, per l'utente o la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia, che avviene entro i successivi trenta giorni; esse prevedono altresì l'eventuale ricorso a meccanismi di sostituzione dell'amministrazione inadempiente.

2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le autorità amministrative che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, e dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, nell'autonomia garantita dai rispettivi ordinamenti, nonché, per i servizi pubblici o di pubblica utilità non regolati dalle dette autorità, il ministro dello sviluppo economico, di concerto con il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, emanano una determinazione che individua uno schema tipo di procedura conciliativa ai sensi del comma 1, da recepire nelle singole carte dei servizi entro il termine di novanta giorni dalla sua adozione.

#### Art. 48

##### *(Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in cartaceo)*

1. Gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicazione legale si intendono assolti con la pubblicazione da parte delle amministrazioni e dei soggetti obbligati sui propri siti informatici.

2. Gli adempimenti di cui al comma 1 possono essere attuati mediante l'utilizzo di siti informatici di altri soggetti obbligati, ovvero di loro associazioni.

3. Al fine di garantire e facilitare l'accesso alle pubblicazioni di cui al comma 1 il CNIPA realizza e gestisce un portale di accesso ai suddetti siti.

4. A decorrere dal 1° gennaio 2011 le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicazione legale.

4. Agli oneri derivanti dalla realizzazione delle attività di cui al comma 1 si provvede a valere sulle risorse finanziarie assegnate ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 con decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie in data 22 luglio 2005 al progetto "PC alle famiglie" non ancora impegnate alla data di entrata in vigore del presente articolo.

#### Art. 49

##### *(Codice dell'amministrazione digitale)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, secondo le modalità, i criteri ed i principi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro diciotto mesi dalla data in entrata in vigore della presente

legge, uno o più decreti legislativi, su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i ministri interessati, volti a modificare il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il codice dell'amministrazione digitale, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere forme sanzionatorie, anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;
- b) individuare meccanismi volti a quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole pubbliche amministrazioni, da utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento per i progetti di innovazione;
- c) modificare la normativa in materia di firma digitale al fine di semplificarne l'adozione e l'uso da parte della pubblica amministrazione, di cittadini e imprese;
- d) prevedere il censimento e la diffusione degli applicativi informatici realizzati o comunque utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, e dei servizi erogati con modalità digitali, nonché delle migliori pratiche (*best practices*) tecnologiche e organizzative adottate, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti;
- e) introdurre specifiche disposizioni volte a rendere il *project financing* strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici e per l'utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali;
- f) prevedere l'utilizzo del web nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i propri dipendenti;
- g) prevedere la pubblicazione, sui siti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, di indicatori di performance, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti

#### Art. 50

##### (VOIP e Sistema pubblico di connettività)

1. Al fine di consentire l'attuazione di quanto previsto all'articolo 78, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, il CNIPA provvede alla realizzazione e gestione di un nodo di interconnessione per i servizi VOIP per il triennio 2009- 2011, in conformità all'articolo 83 del decreto legislativo n. 82 del 2005.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 si provvede utilizzando le somme assegnate al progetto "Lotta agli sprechi" dal decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie del 25 febbraio 2005, non ancora impegnate alla data della presente legge, nonché utilizzando le economie derivanti dalla realizzazione del Sistema pubblico di connettività di cui al decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie del 27 ottobre 2004.

3. Al fine di accelerare la diffusione del sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, presso le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 30 marzo n. 2001, n. 165 nel rispetto dei principi di economicità e di concorrenza del mercato, il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predispone, d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un programma triennale atto ad assicurare, entro il 31 dicembre 2011 l'adesione al predetto sistema di tutte le citate amministrazioni, la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi e la piena interoperabilità delle banche dati, registri e anagrafi, al fine di migliorare la qualità e ampliare la tipologia dei servizi, anche *on line*, erogati a cittadini e imprese, nonché aumentare l'efficacia ed efficienza dell'amministrazione pubblica. .

4. All'attuazione del programma di cui al comma 3 sono prioritariamente destinate le risorse del fondo aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 assegnate programmi per lo sviluppo della società dell'informazione, non ancora programmate.



Art. 51  
(Riallocazione di fondi)

1. Le somme, di cui all'articolo 2-bis, comma 1, lettera b) del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 17 agosto 2005, n. 168, non impegnate sono destinate al cofinanziamento dei progetti di sviluppo di reti di connettività, anche con tecnologie senza fili (*wireless*), e di servizi innovativi di tipo amministrativo e didattico presentati dalle università.

2. Al fine di favorire le iniziative di creazione di impresa nei settori innovativi promossi da giovani ricercatori, il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri definisce un programma di incentivi e di agevolazioni, attuati in regime *de minimis*, dando priorità a progetti in grado di contribuire al miglioramento qualitativo e alla razionalizzazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma si provvede mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate, ai sensi dell'articolo 27, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 al "progetto Fondo di garanzia per le PMI" con decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie del 15 giugno 2004, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le risorse finanziarie assegnate al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Centro nazionale per l'informatica della pubblica amministrazione con delibere CIPE adottate ai sensi dell'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge e non destinate all'attuazione di accordi di programma quadro di cui all'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono essere riprogrammate dal CIPE in favore degli interventi proposti dallo stesso dipartimento. Possono altresì essere destinate alle finalità di cui al precedente periodo le risorse finanziarie per l'anno 2009 di cui all'articolo 1, comma 892, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, non ancora programmate.

Art. 74  
(Corte dei conti)

1. Avverso le deliberazioni conclusive di controlli su gestioni che abbiano accertato il mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti o l'inefficienza dell'attività amministrativa svolta, l'amministrazione competente, nel termine perentorio di sessanta giorni dalla formale comunicazione, può, anche mediante strumenti telematici idonei allo scopo, proporre ricorso ad un apposito collegio delle sezioni riunite della Corte dei conti, composto da undici magistrati con qualifica non inferiore a consigliere e presieduto dal Presidente della Corte, che giudica in via esclusiva, con sentenza di mero accertamento, sulla fondatezza degli esiti istruttori e delle risultanze del controllo.

2. Analogamente è dato ricorso ad ogni ente, istituto o amministrazione che avrebbe tratto diretto beneficio dalla gestione sottoposta a controllo, nonché ad ogni contribuente che dimostri, quale ulteriore condizione di procedibilità, di avere adempiuto negli ultimi tre anni ai propri obblighi fiscali.

3. La decisione delle sezioni riunite che accerti violazione di norme o regole comunitarie inerenti ai bilanci può essere altresì comunicata, su conforme proposta del Presidente della Corte, ai competenti organi dell'Unione europea.

4. Resta fermo il disposto dell'art. 1, comma 171, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

5. Le sezioni riunite in sede di controllo, fermo restando le attribuzioni ad esse demandate da norme di legge o di regolamento, contemporaneamente al giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato, a norma degli articoli 40 e 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, rendono altresì al Parlamento il referto, ai fini di coordinamento del sistema complessivo di finanza pubblica, previsto dall'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

6. Le sezioni riunite procedono, altresì, all'analisi delle entrate, verificandone lo scostamento rispetto alle previsioni e le cause di esso evidenziando anche la distribuzione territoriale e funzionale delle stesse entrate.
7. Fermo restando il parere obbligatorio di cui al regio decreto legge 9 febbraio 1939, n. 273, convertito dalla legge 2 giugno 1939, n. 739, il Presidente del Consiglio dei ministri può avvalersi della facoltà prevista per i Presidenti delle Camere dall'art. 16, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e può altresì chiedere alla Corte dei conti pareri su questioni relative alla finanza pubblica.
8. Il Presidente della Corte dei conti stabilisce se sottoporre le richieste di parere di cui al comma precedente alle sezioni riunite in sede consultiva ovvero, per ragioni di urgenza, ad un collegio di sette magistrati da esso nominato.
9. Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede altresì il parere della Corte in ordine all'attuazione annuale dell'obbligo di cui all'art. i, comma 171, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.
10. Il Presidente del Consiglio dei ministri può invitare il presidente della Corte dei conti, o un magistrato da lui delegato, ad assistere a riunioni tecniche del Governo per essere sentito su questioni relative alla finanza pubblica.
11. Al fine di assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici il Presidente del Consiglio dei ministri o le competenti commissioni parlamentari possono chiedere alla Corte dei conti la verifica e la certificazione delle risultanze dei conti pubblici. La Corte vi procede di concerto con il dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, previa stipulazione di uno specifico protocollo d'intesa, relativo alle modalità di lavoro, tra il ragioniere generale dello Stato e il segretario generale della Corte dei conti, nel rispetto delle direttive allo stesso impartite dal Presidente della Corte medesima.
12. Le sezioni della Corte dei conti, per l'esercizio delle proprie funzioni, hanno accesso diretto in via telematica alle banche dati di ogni pubblica amministrazione.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il disegno di legge in esame delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, intesi a modificare la disciplina relativa a taluni profili del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, disciplina recata dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ciò allo scopo di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico.

Attesa la necessità – precisata, in via generale, all’articolo 1, comma 1, lettera a) del disegno di legge in esame – di garantire la convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato, i suddetti decreti legislativi dovranno introdurre misure conformi ai principi e criteri direttivi enunciati all’articolo 1, comma 1, precisati e sviluppati nelle successive disposizioni.

Attraverso interventi che incidono, in generale, sull’organizzazione del lavoro pubblico, si intendono, dunque, conseguire obiettivi connessi all’accrescimento della produttività del lavoro, al fine ultimo di assicurare – senza tralasciare la garanzia della trasparenza, pubblicità ed accessibilità dei dati – il rafforzamento della tutela degli interessi pubblici e dei livelli essenziali delle prestazioni rese agli utenti.

Si tratta con tutta evidenza di obiettivi che possono essere conseguiti principalmente attraverso il riconoscimento della centralità delle *performances* individuali e collettive, alle quali è pertanto necessario ancorare, da un lato, la disciplina relativa alla premialità ed alla meritocrazia e, dall’altro – affinché sia garantita l’esigenza di segno opposto di sanzionare l’improduttività e l’inefficienza – la disciplina concernente le ipotesi di responsabilità, i meccanismi di controllo, nonché i poteri e le sanzioni disciplinari.

Lo schema di provvedimento legislativo in esame, dalla cui attuazione non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, è redatto in sei articoli.

L’articolo 1 reca la delega al Governo ad emanare, entro nove mesi dall’entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a modificare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all’articolo 2, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, e della contrattazione collettiva. E’ altresì prevista una delega volta a coordinare le disposizioni del presente schema di provvedimento e dei successivi decreti di attuazione con le disposizioni contenute nel predetto decreto legislativo.

Le modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si rendono necessarie per adeguare la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche alle esigenze di efficienza, efficacia e produttività, nell’ottica della convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato.

In particolare, il comma 1, nelle lettere dalla a) alla f), indica i principi generali entro i quali dovrà esercitarsi la delega, fissando gli obiettivi primari da raggiungere: il miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia della contrattazione collettiva, l’introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione volti a garantire un’offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità, la valorizzazione del merito cui ricollegare meccanismi premiali, la definizione di un sistema rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici, il rafforzamento del principio di concorsualità per l’accesso al pubblico impiego e per le progressioni di carriera, il miglioramento del sistema di formazione dei dipendenti pubblici.

Nei successivi due commi è descritto l’iter procedurale per l’adozione dei decreti legislativi di attuazione, che prevede la proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, il concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze e la trasmissione alla Conferenza Unificata

di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di acquisirne i prescritti pareri.

Il comma 3 dell'articolo in esame prevede, infine, che entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di attuazione della delega di cui al comma 1, il Governo può emanare, sulla base dei medesimi principi e criteri direttivi, ulteriori provvedimenti legislativi correttivi e integrativi della disciplina in esame. Il successivo comma 4 stabilisce che gli stessi decreti legislativi di cui al comma 1 individueranno le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico. L'ultimo comma prevede espressamente che i criteri di delega si applicano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri solo in quanto compatibili con lo specifico ordinamento, e nel rispetto delle funzioni di indirizzo e coordinamento.

L'articolo 2 è finalizzato a modificare la disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico, in considerazione della necessità di assicurare una più netta ripartizione tra le materie sottoposte alla legge (quali gli atti macro-organizzativi pubblicistici e quelli datoriali di gestione) e le materie di pertinenza della contrattazione collettiva (lettera a).

Con il presente articolo si delega il Governo a perseguire un'azione di rilancio della pubblica amministrazione e di miglioramento dell'organizzazione degli uffici pubblici, accompagnandola con specifiche misure volte a creare un ambiente di lavoro più produttivo, a garantire l'efficienza ed il rendimento complessivo delle amministrazioni pubbliche ed a ridurre in modo significativo i costi, con positive ricadute sia per i dipendenti pubblici che per i cittadini-utenti.

I principi e i criteri direttivi cui deve attenersi il Governo nell'adozione dei relativi decreti legislativi sono contenuti nel secondo comma, che li elenca nelle lettere dalla a) alla j).

In particolare, è stabilito che debbano essere riservate alla legge le seguenti materie (lettera b): 1) organizzazione degli uffici; 2) criteri generali, metodologie, procedure e finalità della valutazione del personale; 3) individuazione degli strumenti premiali e di incentivazione della produttività; 4) regime della responsabilità e delle relative sanzioni disciplinari, in conformità con quanto previsto da specifiche disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001; 5) criteri generali in materia di progressione professionale a carattere concorsuale.

Accanto a meccanismi d'inserzione automatica di clausole in caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di legge o dei limiti fissati dalla contrattazione collettiva nazionale, sono, inoltre, previsti procedimenti periodici di monitoraggio sull'effettività e congruenza, anche in relazione agli specifici andamenti ed alle esigenze della contrattazione collettiva, della ripartizione delle materie affidate alla regolamentazione della legge o dei contratti collettivi, ciò al fine di adottare aggiustamenti dei rispettivi ambiti di competenza (lettere d) ed e).

E' introdotta, inoltre, l'individuazione di appositi criteri di regolazione della contrattazione integrativa, al fine di consentire il pieno raccordo tra situazione economica e finanziaria e rendimento complessivo delle singole amministrazioni, nonché un rafforzamento dei controlli sui contratti collettivi integrativi e sull'impatto degli stessi per la collettività, attraverso l'adozione di uno schema standardizzato di relazione tecnica contenente i contenuti minimi ai fini della valutazione degli organi di controllo, in ordine alle compatibilità economico-finanziarie derivanti dalle attività negoziali della contrattazione collettiva integrativa ed il potenziamento delle amministrazioni addette ai controlli (lettere da f) ad h).

Infine, è previsto un riordino dell'ARAN, volto al rafforzamento della rappresentatività delle esigenze datoriali e dell'indipendenza dalle organizzazioni sindacali, nonché al potenziamento del potere di rappresentanza delle Regioni (lettera i).

L'ultimo criterio direttivo, contenuto nella lettera j), si sostanzia nella previsione dell'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e di apposite modalità di pubblicazione degli atti riguardanti la spesa stessa. La proposta normativa trova, sotto tale profilo, il suo fondamento nei moderni principi di *governance*, per cui il cittadino e le imprese sono posti al centro del sistema quali utenti di servizi che la pubblica amministrazione deve fornire in modo efficiente ed efficace garantendone la migliore qualità.

L'articolo 3 contiene, invece, la delega al Governo per la revisione della disciplina del sistema di valutazione delle performances delle strutture pubbliche e del personale dipendente. Sul punto è da sottolineare la prassi assai diffusa di focalizzare l'analisi delle *performances*, che ha quale obiettivo principale di migliorare l'accreditamento della pubblica amministrazione verso l'esterno.

Il Governo è, pertanto, delegato ad introdurre i seguenti correttivi al vigente assetto delle amministrazioni pubbliche.

In primo luogo, i criteri direttivi di cui alle lettere a) e b) prevedono l'obbligo di predisporre un sistema di indicatori di produttività in ordine alla valutazione del rendimento del personale delle amministrazioni pubbliche, correlati agli obiettivi assegnati e alla pianificazione strategica.

La lettera c) è finalizzata a consentire il riordino, in particolare, degli uffici preposti all'attività di valutazione e controllo strategico, di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286; allo stesso modo, la lettera f), ai fini della valutazione e delle verifiche delle spese per il personale, prevede l'ampliamento dei poteri ispettivi dell'Ispettorato per la funzione pubblica di cui all'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La lettera d) contiene, invece, l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, di un organismo collegiale, composto da personalità ed esperti in materia, che accettino di prestare la propria collaborazione a titolo gratuito, con il compito validare i sistemi di valutazione e monitoraggio adottati dalle singole amministrazioni centrali. A quest'ultimo fine, il predetto organismo è, inoltre, chiamato a svolgere un ruolo di impulso, di definizione e di coordinamento delle linee-guida per l'individuazione di idonei meccanismi di valutazione del personale e delle strutture delle predette pubbliche amministrazioni; inoltre, la lettera e) mira a promuovere ed assicurare la trasparenza e l'accessibilità delle attività di valutazione effettuate dalle amministrazioni in esame. Dall'attuazione delle disposizioni poc'anzi richiamate non devono derivare, infine, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 4 del disegno di legge delega individua, invece, i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo, in virtù della delega ad esso conferita all'articolo 1, deve attenersi per l'adozione di un decreto legislativo avente ad oggetto misure intese a favorire il merito, nonché ad introdurre meccanismi di premialità nel lavoro pubblico.

Per la realizzazione di tali obiettivi si ritiene opportuno introdurre nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni metodi idonei alla incentivazione della produttività e della qualità delle prestazioni lavorative, tali da consentire una giusta valorizzazione del merito. In tale ottica, proprio per dare effettività al principio meritocratico, si intende inoltre garantire concreta attuazione ai principi di selettività e concorsualità con riferimento alle progressioni di carriera ed al riconoscimento degli incentivi.

Il secondo comma dell'articolo in esame enuncia, dunque, principi e criteri direttivi orientati ad un necessario adeguamento dell'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni, improntato alla valorizzazione del criterio meritocratico.

In particolare, la lettera a) prevede che siano stabilite percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività del singolo dipendente, sulla base della misurazione del contributo e del

rendimento di quest'ultimo, misurazione realizzata secondo criteri oggettivi ed in considerazione dei risultati conseguiti. Al riguardo, il criterio di delega in esame è volto a garantire che l'attribuzione delle predette risorse non avvenga mediante una corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale.

Inoltre, a favore del personale coinvolto, direttamente e proficuamente, nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione, sono destinate parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento (lettera b).

La norma intende, altresì, favorire la realizzazione di progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico dal punto di vista quantitativo e qualitativo, prevedendo l'individuazione di ulteriori e specifici criteri premiali in favore del personale coinvolto in tali progetti (lettera f).

Gli ulteriori principi e criteri direttivi attengono, invece, alle progressioni economiche e di carriera rispetto alle quali si intende valorizzare i principi di selettività (lettera c). Si prevede, infine, che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico con una riserva a favore del personale interno di una quota comunque non superiore al 50% (lettera e).

Si prevede, inoltre, la possibilità di accedere dall'esterno alle posizioni apicali nell'ambito delle aree funzionali, anche attraverso un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (lettera d).

L'articolo 5 del provvedimento in questione muove dall'esigenza di operare una revisione complessiva del dettato normativo vigente in materia di dirigenza pubblica, al fine di favorire una migliore e più efficiente organizzazione del lavoro pubblico, nonché di contribuire al progressivo miglioramento del livello e della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini ed alle imprese. In particolare, l'obiettivo dell'intervento normativo in questione è quello di traslare nell'ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato, consentendo un costante innalzamento del livello complessivo di produttività delle pubbliche amministrazioni, sia attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità, che tramite la conseguente individuazione ed eliminazione di alvei di inefficienza ed improduttività.

Il comma 2 del predetto articolo individua, pertanto, una serie di principi e criteri direttivi necessari ad attuare l'obiettivo appena tratteggiato.

In particolare, la lettera a) del citato comma si muove nell'ottica di attribuire e garantire al dirigente pubblico piena autonomia nella gestione delle risorse umane, nonché la competenza esclusiva nell'organizzazione degli uffici e dei servizi, nella valutazione del personale e nell'utilizzo dell'istituto della mobilità individuale di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La lettera b) prevede, invece, l'introduzione di una specifica ipotesi di responsabilità dirigenziale per omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse allo stesso assegnate, la quale si pone nella direzione di un necessario bilanciamento tra i maggiori e più penetranti poteri di gestione conferiti a chi dirige la struttura pubblica ed il fondamentale principio di responsabilità.

Le disposizioni di cui alla lettera c) sono finalizzate a rivedere la disciplina relativa all'accesso alla dirigenza nell'ottica di una forte valorizzazione del merito e della professionalità. In particolare, il criterio di delega in esame stabilisce che, nell'ambito di una percentuale determinata di posti, l'accesso agli incarichi dirigenziali di livello generale avvenga mediante il ricorso a procedure selettive pubbliche di tipo concorsuale.

Alla lettera d) si prevede, invece, l'avvio di una ridefinizione dei criteri di conferimento, rinnovo o revoca degli incarichi dirigenziali, al fine di adeguare la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità, nonché alla recente giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni

superiori. La norma in esame introduce, inoltre, un principio di limitazione dei casi di conferimento degli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli ed ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

La lettera e) si pone l'obiettivo di ridefinire e ampliare le competenze del Comitato dei garanti, attribuendo al predetto Comitato specifici poteri finalizzati a verificare l'osservanza dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi dirigenziali, nonché l'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione ai fini del conferimento o della mancata conferma dei citati incarichi.

La disposizione di cui alla lettera f) è, invece, indirizzata a valorizzare le eccellenze nell'ambito della dirigenza pubblica, mediante l'erogazione mirata del trattamento economico accessorio (anche nella misura massima) ad un numero limitato di dirigenti, in base ai risultati ottenuti all'esito della valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 3 del disegno di legge in esame.

La lettera g) mira a riformare la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici, al fine di rafforzarne l'autonomia e l'indipendenza rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori.

La norma di cui alla lettera h) introduce, infine, un criterio di delega per favorire la semplificazione della disciplina sulla mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, al fine di renderne più ampia l'applicazione e di valorizzare il relativo periodo lavorativo nell'ambito delle procedure per il conferimento di altri incarichi dirigenziali.

Il criterio di delega di cui alla lettera i) pone, infine, lo specifico divieto di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti con i principi contenuti nel disegno di legge in questione.

L'articolo 6 dello schema di disegno di legge delega, infine, il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi finalizzati a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e delle responsabilità nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, dettata dall'articolo 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e dalle norme speciali sulla medesima materia.

La riforma del vigente assetto normativo si rende necessaria per adeguare la disciplina delle sanzioni disciplinari e delle responsabilità nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche alle esigenze di potenziamento dell'efficienza e della produttività degli uffici pubblici.

In particolare, il primo comma dell'articolo in esame affida al Governo la delega a emanare decreti legislativi rivolti a porre in essere un sistema di principi e disposizioni, inderogabili da parte della contrattazione collettiva, diretti alla lotta alla scarsa produttività e all'assenteismo, riconnettendo a conclamate situazioni di assenteismo, inefficienza o scarso rendimento la sanzione disciplinare del licenziamento.

Il secondo comma del presente articolo è suddiviso nelle lettere da a) a i), che contengono i principi e i criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi attraverso i quali perseguire gli obiettivi individuati nel primo comma.

Il Governo dovrà innanzi tutto conseguire tali obiettivi attraverso la semplificazione ed accelerazione dei tempi e delle modalità di svolgimento delle varie fasi del procedimento disciplinare, prevedendo che lo stesso possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale (lettera a) e b), in conformità a quanto avviene nel rapporto del lavoro privato. Inoltre, dovrà essere ridefinita la tipologia delle infrazioni comportanti il licenziamento, in particolare, per scarso rendimento e per falsificazione di attestazioni di presenze o presentazione di

certificati medici falsi, prevedendo in queste due ultime ipotesi di condotta l'introduzione di una fattispecie autonoma di reato (lettera c).

La lettera d) prevede, poi, l'introduzione di meccanismi di controllo più rigorosi durante il periodo d'assenza del dipendente per malattia, con connesse responsabilità disciplinari e licenziamento dei medici addetti, se dipendenti pubblici, in caso di concorso degli stessi nella falsificazione dei certificati attestanti lo stato di malattia.

Il criterio di cui alla lettera f) prevede, poi, la configurazione di un'ipotesi di illecito disciplinare in relazione alla condotta colposa del pubblico dipendente cui sia connessa la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni.

La lettera g) contiene, inoltre, la delega al Governo finalizzata a disciplinare procedure e modalità per il collocamento a disposizione e licenziamento del personale che, in quanto inefficiente, abbia arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici.

La lettera h) sancisce, invece, la responsabilità dell'organo procedente per mancato esercizio o per decadenza dell'azione disciplinare in caso di negligenza.

Infine, un'altra importante direttrice lungo la quale si snoda l'articolo in esame è quella relativo all'ampliamento dei poteri disciplinari assegnati al dirigente (lettera i), che mira a consentire allo stesso dirigente l'erogazione diretta di sanzioni conservative, quali la multa o la sospensione.

## RELAZIONE TECNICA

Non si provvede alla redazione della relazione tecnica in quanto dall'attuazione della delega non derivano nuovi o maggiori oneri, trattandosi di attività che saranno svolte a titolo gratuito dagli esperti chiamati alla validazione dei sistemi di valutazione e monitoraggio adottati dalle singole amministrazioni centrali e che in tutti gli altri casi possono essere svolte dai competenti uffici anche del Dipartimento della pubblica amministrazione ed innovazione, attraverso un processo di razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



## DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico  
(A.S. 847/08)

### Art. 1

*(Delega al Governo in materia di riforma del lavoro alle  
dipendenze delle pubbliche amministrazioni)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro il termine di nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a riformare, anche mediante modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 2, comma 2, del detto decreto legislativo e della relativa contrattazione collettiva per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato;
- b) miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva;
- c) introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità;
- d) valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali;
- e) definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;
- f) affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera.

2. I decreti legislativi sono adottati nell'osservanza dei principi e criteri direttivi fissati dai seguenti articoli nonché nel rispetto del principio di pari opportunità, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sono trasmessi alla Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ed alle Commissioni parlamentari competenti, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sessanta giorni.

3. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare eventuali disposizioni integrative correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 individuano le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione, e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico.

5. I principi e i criteri di delega contenuti nella presente legge si applicano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri solo in quanto compatibili con lo specifico ordinamento, e nel rispetto delle funzioni di indirizzo e coordinamento attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri, anche attraverso il ricorso ad apposita disciplina.

### Art. 2

*(Principi e criteri in materia di contrattazione collettiva e integrativa e funzionalità delle  
amministrazioni pubbliche)*

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e ad assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

- a) definire e precisare gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge;
- b) prevedere, in ogni caso, che siano definite ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 le seguenti materie:
  - 1) organizzazione degli uffici;
  - 2) criteri generali, metodi, procedure e finalità della valutazione del personale;
  - 3) individuazione degli strumenti volti a premiare e ad incentivare la produttività e la qualità della prestazione lavorativa, ferme restando le competenze della contrattazione collettiva in materia di trattamento economico;
  - 4) regime della responsabilità, ivi compresi i principi in materia di tipologia delle infrazioni, delle relative sanzioni e del procedimento disciplinare in conformità con quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
  - 5) criteri generali in materia di progressione professionale a carattere concorsuale;
- c) fare in ogni caso salvo quanto previsto dagli articoli 2, comma 2, ultimo periodo, e 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- d) prevedere meccanismi periodici di monitoraggio sull'effettività e congruenza, anche in relazione agli specifici andamenti ed alle esigenze della contrattazione collettiva, della ripartizione delle materie affidate alla regolamentazione della legge o dei contratti collettivi, anche al fine di modificarne i relativi ambiti di competenza;
- e) prevedere lo strumento dell'inserzione automatica delle disposizioni legislative inderogabili in caso di nullità delle clausole contrattuali per violazione di norme imperative e dei limiti fissati alla contrattazione collettiva;
- f) individuare criteri di regolazione della contrattazione collettiva integrativa al fine di evitare superamenti dei vincoli di bilancio anche mediante la fissazione di tetti o di bande di oscillazione tra minimo e massimo;
- g) prevedere ai fini dell'accertamento dei costi della contrattazione integrativa, uno schema standardizzato di relazione tecnica recante i contenuti minimi necessari per la valutazione degli organi di controllo, della compatibilità economico-finanziaria. Prevedere adeguate forme di pubblicizzazione ai fini della valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività;
- h) potenziare le amministrazioni interessate al controllo attraverso il trasferimento di personale in mobilità ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127;
- i) riordinare le procedure di contrattazione collettiva, anche integrativa, e riformare l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, di seguito ARAN, con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi dell'ARAN, secondo i seguenti criteri:
  - 1) rafforzamento dell'indipendenza dell'ARAN dalle organizzazioni sindacali anche attraverso la revisione dei requisiti soggettivi e delle incompatibilità dei componenti dei relativi organi, con particolare riferimento ai periodi antecedenti e successivi allo svolgimento dell'incarico, e del personale dell'Agenzia;
  - 2) potenziamento del potere di rappresentanza della Regioni e degli enti locali;
  - 3) ridefinizione della struttura e delle competenze dei comitati di settore;
  - 4) riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, anche con riferimento alle aziende ed enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001;
  - 5) modificazione, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti al fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e di far coincidere il periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica;
  - 6) rafforzamento del regime dei controlli sui contratti collettivi integrativi, in particolare prevedendo specifiche responsabilità delle parti contraenti e degli organismi deputati al controllo sulla compatibilità dei costi;
- j) prevedere l'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e definire le modalità di pubblicità degli atti riguardanti la spesa per il personale, dei contratti attraverso gli

istituti e gli strumenti previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni.

### Art. 3

#### *(Principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche)*

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzata a modificare ed integrare la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

- individuare sistemi di valutazione delle amministrazioni pubbliche diretti a rilevare, anche mediante ricognizione e utilizzo delle fonti informative esistenti in materia, la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad oggettivi standard di qualità, rilevati anche a livelli internazionale;
- prevedere l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di predisporre, con periodicità annuale, un sistema di indicatori di produttività e di misuratori della qualità del rendimento del personale, correlato al rendimento individuale ed al risultato conseguito dalla struttura;
- riordinare gli organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche secondo i seguenti criteri:
  - estensione della valutazione a tutto il personale dipendente;
  - definizione di requisiti di elevata professionalità ed esperienza dei componenti degli organismi di valutazione;
  - assicurazione della piena autonomia della valutazione;
- prevedere l'istituzione presso il Dipartimento della funzione pubblica, eventualmente in raccordo con altri enti o soggetti pubblici, di un organismo centrale che opera in raccordo con il Ministero dell'Economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con il compito di validare i sistemi di valutazione adottati dalle singole amministrazioni centrali, indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, nonché di informare annualmente il Ministro per l'Attuazione del programma sull'attività svolta. I componenti del predetto organismo sono scelti tra persone di elevata professionalità, anche estranee all'amministrazione, prestano la loro collaborazione a titolo gratuito e sono nominati, nel rispetto del principio di equilibrio di genere, dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'Attuazione del programma, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari;
- assicurare la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna pubblica amministrazione;
- ampliamento dei poteri ispettivi con riferimento alle verifiche ispettive integrate di cui all'articolo 60, commi 5 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

3. Dall'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

### Art. 4

#### *(Principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità)*

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato ad introdurre nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, vincolanti per

la contrattazione collettiva, anche mediante l'affermazione del principio di selettività e di concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

- a) stabilire percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa misurazione secondo criteri oggettivi del contributo e del rendimento del singolo dipendente formulati in relazione al risultato, evitando la corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale;
- b) destinare al personale, direttamente e proficuamente coinvolto nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione, parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento;
- c) stabilire che le progressioni meramente economiche avvengano secondo principi di selettività;
- d) definire una riserva di accesso dall'esterno alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle rispettive aree funzionali, anche tramite un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione;
- e) stabilire che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico, limitando le aliquote da destinare al personale interno ad una quota comunque non superiore al 50 per cento;
- f) individuare specifici e ulteriori criteri premiali per il personale coinvolto in progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

#### Art. 5

##### *(Principi e criteri in materia di dirigenza pubblica)*

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina della dirigenza pubblica, al fine di conseguire la migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato, nonché al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

- a) affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane, attraverso il riconoscimento in capo allo stesso della competenza esclusiva con particolare riferimento alle seguenti materie:
  - 1) individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio cui è preposto;
  - 2) valutazione del personale e conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività;
  - 3) utilizzo dell'istituto della mobilità individuale di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo criteri oggettivi finalizzati ad assicurare la trasparenza delle scelte operate;
- b) prevedere una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente, in relazione agli effettivi poteri datoriali, nel caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura;
- c) rivedere in senso meritocratico la disciplina dell'accesso alla dirigenza prevedendo, in particolare, che l'accesso alla prima fascia dirigenziale avvenga mediante il ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale dei posti, altresì adottando le necessarie misure volte a mettere a regime il nuovo sistema di accesso in raccordo con il regime vigente;
- d) ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, escludendo la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati, secondo i sistemi di valutazione adottati dall'amministrazione, e limitando i casi di conferimento, rispetto a quanto previsto dalle norme vigenti, degli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli ed ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione;
- e) ridefinire e ampliare le competenze del Comitato dei garanti, con particolare riferimento alla verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché

sull'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento o mancata conferma degli incarichi;

- f) valorizzare le eccellenze nel raggiungimento degli obiettivi fissati mediante erogazione mirata del trattamento economico accessorio ad un numero limitato di dirigenti nell'ambito delle singole strutture cui può essere attribuita la misura massima del trattamento medesimo in base ai risultati ottenuti nel procedimento di valutazione di cui all'articolo 3;
- g) rivedere la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici e rafforzarne l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica;
- h) semplificare la disciplina della mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, al fine di renderne più ampia l'applicazione e di valorizzare il relativo periodo lavorativo ai fini del conferimento degli incarichi;
- i) stabilire il divieto di corrispondere l'indennità di risultato ai dirigenti qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti con i principi contenuti nella presente legge.

#### Art. 6

*(Principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici)*

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e delle norme speciali vigenti in materia, al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo. Nell'ambito delle suddette norme sono individuate le disposizioni inderogabili inserite di diritto nel contratto collettivo ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri:

- a) semplificare le fasi dei procedimenti disciplinari, con particolare riferimento a quelli per le infrazioni di minore gravità, nonché accelerare i termini del procedimento disciplinare, escludendo la natura perentoria di quelli che non attengono a fasi o ad attività che incidono direttamente sul diritto di difesa del dipendente e prevedendo l'obbligo della comunicazione immediata, per via telematica, della sentenza di condanna penale ai soggetti interessati;
- b) prevedere che il procedimento disciplinare possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale, stabilendo eventuali meccanismi di raccordo all'esito di quest'ultimo;
- c) definire la tipologia delle infrazioni che, per la loro gravità, comportano l'irrogazione della sanzione disciplinare del licenziamento, ivi comprese quelle relative a casi di scarso rendimento, di attestazioni non veritiere di presenze e di presentazione di certificati medici non veritieri da parte di pubblici dipendenti, prevedendo altresì, in relazione a queste due ultime ipotesi di condotta, una fattispecie autonoma di reato, con applicazione di una sanzione non inferiore a quella stabilita per il delitto di cui all'articolo 640 capoverso codice penale e procedibilità d'ufficio;
- d) introdurre meccanismi più rigorosi per l'esercizio dei controlli medici durante il periodo di assenza per malattia del dipendente e prevedere, in particolare, la responsabilità disciplinare ed il licenziamento per giusta causa del medico, se pubblico dipendente, nel caso in cui lo stesso concorra alla falsificazione di documenti attestanti lo stato di malattia ovvero violi i canoni di ordinaria diligenza nell'accertamento della patologia;
- e) prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all'immagine subito dall'amministrazione;
- f) prevedere ipotesi di illecito disciplinare in relazione alla condotta colposa del pubblico dipendente che abbia determinato la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni;
- g) prevedere procedure e modalità per il collocamento a disposizione ed il licenziamento, nel rispetto del principio del contraddittorio, del personale che abbia arrecato grave danno al

normale funzionamento degli uffici di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale;

- h) prevedere la responsabilità, per mancato esercizio o per decadenza dell'azione disciplinare dovuta a negligenza, dell'organo procedente;
- i) ampliare i poteri disciplinari assegnati al dirigente prevedendo, altresì, l'erogazione di sanzioni conservative quali, ad esempio, la multa o la sospensione del rapporto di lavoro, nel rispetto del principio del contraddittorio.

DECRETO-LEGGE 16 MAGGIO 2008, N. 85  
(*G.U. n. 114 del 16 maggio 2008*),

convertito nella

legge 14 luglio 2008, n. 121  
(*G.U. n. 164 del 15 luglio 2008*)

Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244

Art. 1

1. Al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, il comma 1 dell'articolo 2 è sostituito dal seguente:  
«1. I Ministeri sono i seguenti:  
1) Ministero degli affari esteri;  
2) Ministero dell'interno;  
3) Ministero della giustizia;  
4) Ministero della difesa;  
5) Ministero dell'economia e delle finanze;  
6) Ministero dello sviluppo economico;  
7) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;  
8) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;  
9) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;  
10) Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;  
11) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;  
12) Ministero per i beni e le attività culturali.».
2. Le funzioni già attribuite al Ministero del commercio internazionale, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, sono trasferite al Ministero dello sviluppo economico.
3. Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero dei trasporti.
4. Al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali sono trasferite le funzioni già attribuite al Ministero della solidarietà sociale, fatto salvo quanto disposto dal comma 14, i compiti di vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari, di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 46 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e neocomunitari, nonché i compiti di coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati. Sono trasferiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le inerenti risorse finanziarie, i compiti in materia di politiche antidroga, quelli in materia di Servizio civile nazionale di cui alla legge 8 luglio 1998, n. 230, alla legge 6 marzo 2001, n. 64, e al decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77. Il Presidente del Consiglio dei Ministri esercita in via esclusiva le funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale italiana per i giovani del programma comunitario «Gioventù in azione» di cui all'articolo 5 del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2007, n. 15. La Presidenza del Consiglio dei Ministri può prendere parte alle attività del *Forum* nazionale dei giovani.
5. Le funzioni del Ministero dell'università e della ricerca, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, sono trasferite al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.
6. Le funzioni del Ministero della salute, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, sono trasferite al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.
7. Le funzioni del Ministero delle comunicazioni, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, sono trasferite al Ministero dello sviluppo economico.
8. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentiti i Ministri interessati, si procede all'immediata ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite ai

sensi del presente decreto. Con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, sono apportate le variazioni di bilancio occorrenti per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del Governo.

9. La denominazione: «Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali» e quella: «Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali» sostituiscono, ovunque ricorrano, rispettivamente le denominazioni: «Ministero delle politiche agricole e forestali» e «Ministro delle politiche agricole e forestali». Il Ministro dello sviluppo economico esercita la vigilanza sui consorzi agrari di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220. Le competenze in materia di produzione e prima trasformazione dei prodotti agricoli, come definiti dal paragrafo 1, dell'articolo 32 del Trattato che istituisce la Comunità europea, nonché dei prodotti definiti agricoli dall'ordinamento comunitario e da quello nazionale, sono esercitate dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

10. La denominazione: «Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» sostituisce ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione: «Ministero delle infrastrutture».

11. La denominazione: «Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione: «Ministero della pubblica istruzione».

12. La denominazione: «Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione: «Ministero del lavoro e della previdenza sociale».

13. La denominazione: «Presidente del Consiglio dei Ministri» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione: «Ministro delle politiche per la famiglia».

14. Sono, in ogni caso, attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili, nonché le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di coordinamento delle politiche delle giovani generazioni; le funzioni già attribuite al Ministero del lavoro e della previdenza sociale dall'articolo 1, commi 72, 73 e 74, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, in tema di finanziamenti agevolati per sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta ovvero per sviluppare attività innovative e imprenditoriali; le funzioni in tema di contrasto e trattamento della devianza e del disagio giovanile. Per l'esercizio delle funzioni di cui alla presente lettera la Presidenza del Consiglio dei Ministri si avvale anche delle relative risorse finanziarie, umane e strumentali, ivi compresi l'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze ed il relativo Fondo nazionale per le comunità giovanili di cui al comma 556 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, delle risorse già trasferite al Ministero della solidarietà sociale dall'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, nonché delle altre risorse inerenti le medesime funzioni attualmente attribuite ad altre amministrazioni;

b) le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia nelle sue componenti e problematiche generazionali, nonché le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di coordinamento delle politiche a favore della famiglia, di interventi per il sostegno della maternità e della paternità, di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia, di misure di sostegno alla famiglia, alla genitorialità e alla natalità, nonché quelle concernenti l'Osservatorio nazionale sulla famiglia di cui all'articolo 1, comma 1250, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita altresì le funzioni di competenza del Governo per l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza di cui agli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, unitamente al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita altresì la gestione delle risorse finanziarie relative alle politiche per la famiglia ed, in particolare, la gestione dei finanziamenti di cui all'articolo 1, commi 1250 e 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

c) le funzioni concernenti il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n.



- 103, esercitate unitamente al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, e l'espressione del concerto in sede di esercizio delle funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di «Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari», di cui al decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565;
- d) l'espressione del concerto in sede di esercizio delle funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dagli articoli 8, 9, 10, 11, 18, 19, 20, 43, 44, 45, 46, 47 e 48 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198;
- e) le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero delle attività produttive dagli articoli 52, 53, 54 e 55 del citato codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198. In ordine al Comitato per l'imprenditoria femminile resta fermo quanto disposto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 101.
15. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per la semplificazione normativa delegato assicura il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione normativa, comprese quelle di cui all'articolo 1, comma 22-*bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, quelle di cui ai commi 12 e 15 e l'iniziativa di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. All'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, le parole: «per la funzione pubblica», ovunque ricorrano, sono soppresse.
16. In attuazione delle disposizioni previste dal presente decreto e limitatamente alle strutture delle amministrazioni per le quali è previsto il trasferimento delle funzioni, con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono ridefiniti gli assetti organizzativi e il numero massimo delle strutture di primo livello, in modo da assicurare, fermi restando i conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale, che al termine del processo di riorganizzazione sia ridotta almeno del 20 per cento, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti rispettivamente per i Ministeri di origine ed i Ministeri di destinazione.
17. L'onere relativo ai contingenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato nelle strutture che abbiano subito modificazioni ai sensi delle disposizioni del presente decreto, deve essere, comunque, inferiore per non meno del 20 per cento al limite di spesa complessivo riferito all'assetto vigente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto.
18. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono determinati i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite ai sensi del presente decreto.
19. Dal riordino delle competenze dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal loro accorpamento previsti dal presente decreto non deriva alcuna revisione dei trattamenti economici complessivi in atto corrisposti ai dipendenti trasferiti ovvero a quelli dell'amministrazione di destinazione che si rifletta in maggiori oneri per il bilancio dello Stato.
20. Con riferimento ai Ministeri per i quali sono previsti accorpamenti, in via provvisoria e, comunque, per un periodo massimo di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nelle more dell'approvazione del regolamento di organizzazione dei relativi uffici funzionali, strumentali e di diretta collaborazione con le autorità di Governo, la struttura di tali uffici è definita, nel rispetto delle leggi vigenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. Fino alla data di entrata in vigore di tale decreto si applicano transitoriamente i provvedimenti organizzativi vigenti, purché resti ferma l'unicità degli uffici di diretta collaborazione di vertice. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, sono apportate le variazioni di bilancio occorrenti per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del Governo.

21. L'articolo 3, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124, è abrogato. All'articolo 5, comma 3, della legge 3 agosto 2007, n. 124, le parole: «e dal Ministro dell'economia e delle finanze» sono sostituite dalle seguenti: «, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro dello sviluppo economico».

21-*bis*. All'articolo 29, comma 3, lettera c), della legge 23 agosto 2007, n. 124, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, organizzato ai sensi dell'articolo 98 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, anche in deroga alle norme richiamate dall'articolo 10, comma 10, della legge 13 aprile 1988, n. 117. Lo stesso ufficio è competente per l'istruttoria relativa al controllo di legittimità su atti, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20».

22. Ferma restando l'applicabilità anche ai magistrati amministrativi, ordinari e contabili, nonché agli avvocati dello Stato, delle disposizioni dell'articolo 13 del decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, e successive modificazioni mediante decreti adottati dai rispettivi organi di governo di cui all'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, informandone gli organi di amministrazione del personale interessato, al predetto articolo 13 sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1, primo periodo, dopo le parole: «Presidente del Consiglio dei Ministri» sono inserite le seguenti: «e con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretario del Consiglio dei Ministri»;

b) al comma 3, dopo le parole: «valutare motivate» sono inserite le seguenti: «e specifiche».

22-*bis*. Dalle disposizioni del comma 22 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

## Art. 2

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

DECRETO LEGISLATIVO 30 MAGGIO 2008, N. 109

Attuazione della direttiva 2006/24/CE riguardante la conservazione dei dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE.

*(G.U. n. 141 del 18 giugno 2008)*

Il Presidente della Repubblica

visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

vista la legge 6 febbraio 2007, n. 13, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2006, ed in particolare l'articolo 1 e l'allegato B;

vista la direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE;

visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni, recante Codice in materia di protezione dei dati personali;

visto il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale;

sentito il Garante per la protezione dei dati personali;

vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 27 febbraio 2008;

acquisito il parere della competente commissione della Camera dei deputati;

considerato che la competente commissione del Senato della Repubblica non si è espressa nel termine previsto;

vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 21 maggio 2008;

sulla proposta del ministro per le Politiche europee e del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i ministri degli Affari esteri, della Giustizia, dell'Economia e delle finanze, dello Sviluppo economico, dell'Interno e della Difesa;

emana il seguente decreto legislativo

Art. 1

*Definizioni*

1. Ai fini del presente decreto si intende:

- a) per utente: qualsiasi persona fisica o giuridica che utilizza un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico, senza esservi necessariamente abbonata;
- b) per dati relativi al traffico: qualsiasi dato sottoposto a trattamento ai fini della trasmissione di una comunicazione su una rete di comunicazione elettronica o della relativa fatturazione, ivi compresi i dati necessari per identificare l'abbonato o l'utente;
- c) per dati relativi all'ubicazione: ogni dato trattato in una rete di comunicazione elettronica che indica la posizione geografica dell'apparecchiatura terminale dell'utente di un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico, ivi compresi quelli relativi alla cella da cui una chiamata di telefonia mobile ha origine o nella quale si conclude;
- d) per traffico telefonico: le chiamate telefoniche, incluse le chiamate vocali, di messaggia vocale, in conferenza e quelle basate sulla trasmissione dati, purché fornite da un gestore di telefonia, i servizi supplementari, inclusi l'inoltro e il trasferimento di chiamata, la messaggia e i servizi multimediali, inclusi i servizi di messaggia breve, servizi mediali avanzati e servizi multimediali;

e) per chiamata senza risposta: la connessione istituita da un servizio telefonico accessibile al pubblico, non seguita da un'effettiva comunicazione, in quanto il destinatario non ha risposto ovvero vi è stato un intervento del gestore della rete;

f) per identificativo dell'utente: l'identificativo unico assegnato a una persona al momento dell'abbonamento o dell'iscrizione presso un servizio di accesso internet o un servizio di comunicazione internet;

g) per indirizzo di protocollo internet (IP) univocamente assegnato: indirizzo di protocollo (IP) che consente l'identificazione diretta dell'abbonato o utente che effettua comunicazioni sulla rete pubblica.

2. Ai fini del presente decreto si applicano, altresì, le ulteriori definizioni, non ricomprese nel comma 1, elencate nell'articolo 4 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni, recante codice in materia di protezione dei dati personali, di seguito denominato: «Codice».

## Art. 2

### *Modifiche all'articolo 132 del Codice*

1. All'articolo 132 del Codice sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «ventiquattro mesi» sono inserite le seguenti: «dalla data della comunicazione», le parole: «, inclusi quelli concernenti le chiamate senza risposta,» sono soppresse e le parole: «sei mesi» sono sostituite dalle seguenti: «dodici mesi dalla data della comunicazione»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente: «1-bis. I dati relativi alle chiamate senza risposta, trattati temporaneamente da parte dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico oppure di una rete pubblica di comunicazione, sono conservati per trenta giorni.»;

c) i commi 2, 4 e 4-bis sono abrogati;

d) il comma 5 è così modificato:

1) all'alinea, le parole: «ai commi 1 e 2» sono sostituite dalle seguenti: «al comma 1» e le parole: «volti anche a» sono sostituite dalle seguenti: «volti a garantire che i dati conservati possiedano i medesimi requisiti di qualità, sicurezza e protezione dei dati in rete, nonché a»;

2) le lettere b) e c) sono soppresse;

3) alla lettera d) le parole: «ai commi 1 e 2» sono sostituite dalle seguenti: «al comma 1».

## Art. 3

### *Categorie di dati da conservare per gli operatori di telefonia e di comunicazione elettronica*

1. Le categorie di dati da conservare per le finalità di cui all'articolo 132 del Codice sono le seguenti:

a) i dati necessari per rintracciare e identificare la fonte di una comunicazione:

1) per la telefonia di rete fissa e la telefonia mobile:

1.1 numero telefonico chiamante;

1.2 nome e indirizzo dell'abbonato o dell'utente registrato;

2) per l'accesso internet:

2.1 nome e indirizzo dell'abbonato o dell'utente registrato a cui al momento della comunicazione sono stati univocamente assegnati l'indirizzo di protocollo internet (IP), un identificativo di utente o un numero telefonico;

3) per la posta elettronica:

3.1 indirizzo IP utilizzato e indirizzo di posta elettronica ed eventuale ulteriore identificativo del mittente;

3.2 indirizzo IP e nome a dominio pienamente qualificato del *mail exchanger host*, nel caso della tecnologia SMTP ovvero di qualsiasi tipologia di *host* relativo ad una diversa tecnologia utilizzata per la trasmissione della comunicazione;

4) per la telefonia, invio di fax, sms e mms via internet:

- 4.1 indirizzo IP, numero telefonico ed eventuale altro identificativo dell'utente chiamante;
- 4.2 dati anagrafici dell'utente registrato che ha effettuato la comunicazione;
- b) i dati necessari per rintracciare e identificare la destinazione di una comunicazione:
  - 1) per la telefonia di rete fissa e la telefonia mobile:
    - 1.1 numero composto, ovvero il numero o i numeri chiamati e, nei casi che comportano servizi supplementari come l'inoltro o il trasferimento di chiamata, il numero o i numeri a cui la chiamata è trasmessa;
    - 1.2 nome e indirizzo dell'abbonato o dell'utente registrato;
  - 2) per la posta elettronica:
    - 2.1 indirizzo di posta elettronica, ed eventuale ulteriore identificativo, del destinatario della comunicazione;
    - 2.2 indirizzo IP e nome a dominio pienamente qualificato del *mail exchanger host* (nel caso della tecnologia SMTP), ovvero di qualsiasi tipologia di *host* (relativamente ad una diversa tecnologia utilizzata), che ha provveduto alla consegna del messaggio;
    - 2.3 indirizzo IP utilizzato per la ricezione ovvero la consultazione dei messaggi di posta elettronica da parte del destinatario indipendentemente dalla tecnologia o dal protocollo utilizzato;
  - 3) telefonia, invio di fax, sms e mms via internet:
    - 3.1 indirizzo IP, numero telefonico ed eventuale altro identificativo dell'utente chiamato;
    - 3.2 dati anagrafici dell'utente registrato che ha ricevuto la comunicazione;
    - 3.3 numero o numeri a cui la chiamata è trasmessa, nei casi di servizi supplementari come l'inoltro o il trasferimento di chiamata;
- c) i dati necessari per determinare la data, l'ora e la durata di una comunicazione:
  - 1) per la telefonia di rete fissa e la telefonia mobile, data e ora dell'inizio e della fine della comunicazione;
  - 2) per l'accesso internet:
    - 2.1 data e ora (GMT) della connessione e della disconnessione dell'utente del servizio di accesso internet, unitamente all'indirizzo IP, dinamico o statico, univocamente assegnato dal fornitore di accesso internet a una comunicazione e l'identificativo dell'abbonato o dell'utente registrato;
  - 3) per la posta elettronica:
    - 3.1 data e ora (GMT) della connessione e della disconnessione dell'utente del servizio di posta elettronica su internet ed indirizzo IP utilizzato, indipendentemente dalla tecnologia e dal protocollo impiegato;
  - 4) per la telefonia, invio di fax, sms e mms via internet:
    - 4.1 data e ora (GMT) della connessione e della disconnessione dell'utente del servizio utilizzato su internet ed indirizzo IP impiegato, indipendentemente dalla tecnologia e dal protocollo usato;
- d) i dati necessari per determinare il tipo di comunicazione:
  - 1) per la telefonia di rete fissa e la telefonia mobile: il servizio telefonico utilizzato;
  - 2) per la posta elettronica internet e la telefonia internet: il servizio internet utilizzato;
- e) i dati necessari per determinare le attrezzature di comunicazione degli utenti o quello che si presume essere le loro attrezzature:
  - 1) per la telefonia di rete fissa, numeri telefonici chiamanti e chiamati;
  - 2) per la telefonia mobile:
    - 2.1 numeri telefonici chiamanti e chiamati;
    - 2.2 *International Mobile Subscriber Identity* (IMSI) del chiamante;
    - 2.3 *International Mobile Equipment Identity* (IMEI) del chiamante;
    - 2.4 l'IMSI del chiamato;
    - 2.5 l'IMEI del chiamato;
    - 2.6 nel caso dei servizi prepagati anonimi, la data e l'ora dell'attivazione iniziale della carta e l'etichetta di ubicazione (Cell ID) dalla quale è stata effettuata l'attivazione;
  - 3) per l'accesso internet e telefonia, invio di fax, sms e mms via internet:
    - 3.1 numero telefonico chiamante per l'accesso commutato (*dial-up access*);

3.2 *digital subscriber line number* (DSL) o un altro identificatore finale di chi è all'origine della comunicazione;

f) i dati necessari per determinare l'ubicazione delle apparecchiature di comunicazione mobile:

1) etichetta di ubicazione (Cell ID) all'inizio della comunicazione;

2) dati per identificare l'ubicazione geografica della cella facendo riferimento alle loro etichette di ubicazione (Cell ID) nel periodo in cui vengono conservati i dati sulle comunicazioni.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i ministri per le Politiche europee, dello Sviluppo economico, dell'Interno, della Giustizia, dell'Economia e delle finanze e della Difesa, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, possono essere specificati, ove si renda necessario anche al fine dell'adeguamento all'evoluzione tecnologica e nell'ambito delle categorie di dati di cui alle lettere da a) ad f) del comma 1, i dati da conservare.

#### Art. 4

##### *Autorità di controllo ed informazioni di tipo statistico*

1. All'articolo 154 comma 1, lettera a), del Codice, sono aggiunte, infine, le parole: «e con riferimento alla conservazione dei dati di traffico».

2. I fornitori di servizi di cui al presente decreto entro il 30 giugno, inviano annualmente al Ministero della giustizia, per il successivo inoltro alla Commissione europea, le informazioni relative:

a) al numero complessivo dei casi in cui sono state forniti i dati relativi al traffico telefonico o telematico alle autorità competenti conformemente alla legislazione nazionale applicabile;

b) al periodo di tempo trascorso fra la data della memorizzazione dei dati di traffico e quella della richiesta da parte delle autorità competenti;

c) ai casi in cui non è stato possibile soddisfare le richieste di accesso ai dati.

#### Art. 5

##### *Sanzioni*

1. Dopo l'articolo 162 del Codice è inserito il seguente:

«Art. 162-bis. (*Sanzioni in materia di conservazione dei dati di traffico*). 1. Salvo che il fatto costituisca reato e salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, nel caso di violazione delle disposizioni di cui all'art. 132, commi 1 e 1-bis, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 euro a 50.000 euro, che può essere aumentata sino al triplo in ragione delle condizioni economiche dei responsabili della violazione.».

2. Salvo che il fatto costituisca reato, l'omessa o l'incompleta conservazione dei dati ai sensi dell'articolo 132, commi 1 e 1-bis, del Codice, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 ad euro 50.000 che può essere aumentata fino al triplo in ragione delle condizioni economiche dei responsabili della violazione. Nel caso di assegnazione di indirizzo IP che non consente l'identificazione univoca dell'utente o abbonato si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro, che può essere aumentata fino al triplo in ragione delle condizioni economiche dei responsabili della violazione. Le violazioni sono contestate e le sanzioni sono applicate dal Ministero dello sviluppo economico.

#### Art. 6

##### *Disposizioni transitorie e finali*

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. I soggetti pubblici interessati provvedono agli adempimenti derivanti dall'attuazione del presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

3. La disposizione dell'articolo 132, comma 1-*bis*, del Codice, introdotta dall'articolo 2, comma 1, lettera b), ha effetto decorsi tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. L'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, è abrogato.

5. I fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico che offrono servizi di accesso a internet (*Internet Acces Provider*) assicurano la disponibilità e l'effettiva univocità degli indirizzi di protocollo internet entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 30 maggio 2008.

## NAPOLITANO

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri

Ronchi, ministro per le Politiche europee

Brunetta, ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Frattoni, ministro degli Affari esteri

Alfano, ministro della Giustizia

Tremonti, ministro dell'Economia e delle finanze

Scajola, ministro dello Sviluppo economico

Maroni, ministro dell'Interno

La Russa, ministro della Difesa

## DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 23GIUGNO 2008

Autorizzazione ad assumere unità di personale, ai sensi del combinato disposto dei commi 523 e 536, dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.  
(G.U. n. 177 del 30 luglio 2008)

### Il Presidente del Consiglio dei ministri

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 47;  
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 523, della predetta legge il quale prevede che, per gli anni 2008 e 2009 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, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'art. 70 del decreto legislativo n. 165 del 2001, possono procedere per ciascun anno ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente;  
visto l'art. 1, comma 536, della predetta legge n. 296 del 2006, la quale prevede che le assunzioni di cui ai commi 523, 526, 528 e 530 sono autorizzate secondo le modalità di cui all'art. 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni previa richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e dei relativi oneri;  
viste le note della Corte dei conti, dell'ex Ministero del commercio internazionale, dell'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dell'INAIL, dell'INPS, dell'INPDAP, dell'IPOST, del Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza e Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile con le quali ciascuna amministrazione chiede l'autorizzazione ad assumere unità di personale, ai sensi dell'art. 1, combinato disposto dei commi 523 e 536, della predetta legge n. 296 del 2006, dando analitica dimostrazione delle relative cessazioni avvenute nell'anno 2007;  
considerato che l'onere previsto per le assunzioni di ciascuna amministrazione non supera le risorse finanziarie utilizzabili secondo la normativa citata;  
ritenuto di accogliere le urgenze assunzionali rappresentate, in attesa di un ulteriore utilizzo delle risorse disponibili ove sufficienti ad effettuare altre assunzioni;  
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 giugno 2008 concernente «delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di pubblica amministrazione e innovazione al ministro senza portafoglio, prof. Renato Brunetta»;  
su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze;

decreta:

#### Art. 1

1. Le amministrazioni di cui alla tabella che segue possono procedere per l'anno 2008, ai sensi del combinato disposto dei commi 523 e 536, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, all'assunzione a tempo indeterminato delle unità per ciascuna indicate e per un onere corrispondente all'importo accanto specificato.



Amministrazione	Unità da assumere	Onere 2008	Onere a regime
Corte dei Conti - Personale amministrativo	40	775.340,00	1.582.172,00
Corte dei Conti - Personale magistrature	8	387.592,00	930.222,00
Ministero sviluppo economico (ex ministero commercio internazionale)	11	16.885,00	33.770,00
Monopoli di Stato	6	152.545,00	366.110,00
INPS	4	32.366,50	64.733,00
INAIL	276	1.565.758,00	3.131.517,00
INPDAP	32	631.492,00	1.262.984,00
IPOST	11	14.685,00	29.370,00
Ministero dell'interno- Polizia di stato	427	7.648.363,00	15.296.726,00
Ministero dell'interno- Vigili del fuoco	261	4.551.234,00	9.102.468,00

2. Le assunzioni di personale di cui al comma 1 avranno, per il 2008, una decorrenza compatibile con le corrispondenti risorse assegnate e comunque non anteriore al 1° luglio 2008.

3. Le amministrazioni di cui al comma 1 sono tenute, entro e non oltre il 31 dicembre 2008, 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 personale assunto, la spesa per l'anno 2008 nonché la spesa annua lorda a regime effettivamente da sostenere. A completamento delle procedure di assunzione va altresì fornita da parte dell'amministrazione interessata dimostrazione del rispetto dei limiti di spesa previsti dal presente decreto.

4. All'onere derivante dalle assunzioni di cui al comma 1 si provvede nell'ambito delle disponibilità dei pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (ex Ministero del commercio internazionale), del Ministero dell'interno, del bilancio dell'amministrazione dei Monopoli di Stato e dei bilanci della Corte dei conti, dell'INAIL, dell'INPS, dell'INPDAP e dell'IPOST.

Roma, 23 giugno 2008.



*Stemma dei  
Giustiniani-Bandini*

## *RISPOSTE AI QUESITI*



## Indice

<i>N.</i>	<i>Ufficio</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Pag.</i>
30/08	UPPA	Proroga contratti a tempo determinato.	239
31/08	“	Art. 3, comma 55, legge n. 244 del 2007 - Legge finanziaria 2008 - Incarichi per collaborazioni.	241
32/08	“	Disciplina del ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative nelle pubbliche amministrazioni.	243
33/08	“	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.	245
34/08	“	Perdurante applicabilità dell'art. 1, comma 557, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria anno 2005).	250
35/08	“	Conferimento incarico dirigenziale – Requisito della laurea.	252
36/08	“	Stabilizzazione personale impiegato in attività socialmente utili.	254
37/08	“	Interpretazione dell'art. 36 d.lgs. 165/2001, modificato dall'art. 3, comma 79, legge 244/2007.	256
38/08	“	Stabilizzazione di personale assunto con contratto a tempo determinato.	258
39/08	“	Legge 17 ottobre 2007 n. 188 e decreto interministeriale 21 gennaio 2008 - Dimissioni volontarie – Sussistenza dei presupposti per il pensionamento.	259
40/08	“	Collaboratori esperti linguistici delle università - Incompatibilità.	261
41/08	“	Pubblicità del codice di disciplina - Diffusione del codice di condotta - Tempistica e termini per lo svolgimento del procedimento disciplinare.	263
42/08	“	Bandi concorsi pubblici dirigenti di seconda fascia.	267
43/08	“	Legge 24 dicembre 2007, n. 244. Incremento percentuale <i>part-time</i> lavoratori provenienti dal bacino lavoratori socialmente utili.	271
44/08	“	Stabilizzazione.	273
45/08	“	Certificazione medica giustificativa dell'assenza per malattia dei dipendenti della pubblica amministrazione. Art.71 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112.	275
46/08	“	Collocamento in disponibilità dei segretari comunali e provinciali e possibilità di assumere la titolarità di sede di segreteria.	276
47/08	“	Concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di 5 posti di dirigente di seconda fascia.	278

48/08	“	Autorizzazione ad assumere ai sensi dell’art. 1, comma 519, legge 26 dicembre 2006, n. 296. Stabilizzazione di personale.	280
49/08	“	Art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come sostituito dall’art. 49 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112. Richiesta di interpretazione e problematiche applicative.	283

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 30 del 14 aprile 2008

A .....

Oggetto: proroga contratti a tempo determinato.

Si fa riferimento alla nota n. 86 del 26 marzo 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine all'applicabilità dell'art. 36 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come modificato dall'art. 3, comma 79, legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In particolare il Comune chiede se sia possibile prorogare contratti a tempo determinato, stipulati ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L., scaduti in data 31.12.2007 e prorogati al 30.03.2008.

Al riguardo, occorre ricordare che, 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.

Come chiarito dalla circolare di questo dipartimento del 19 marzo 2008, n. 3, la proroga è ammessa soltanto fino al raggiungimento del limite massimo dei tre mesi ed è quindi vietata nel caso in cui il contratto abbia già un termine iniziale pari al trimestre.

In ogni caso, in relazione alla disciplina descritta vi sono alcune tipologie di incarichi conferiti a tempo determinato che, ad avviso del legislatore, rimangono escluse dal nuovo regime descritto dall'art. 36, comma 1. Si tratta degli incarichi elencati al comma 7 tra cui, per espressa disposizione, rientrano quelli che sorgono con contratti a tempo determinato relativi agli 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).

Si tratta di contratti di lavoro che nascono *intuitu personae* in virtù di un rapporto fiduciario con il soggetto conferente e che hanno natura di per sé limitata nel tempo, in relazione alla durata del mandato politico. Per tali tipologie di incarichi la natura speciale dei contratti ha del resto fatto sì che rimanessero esclusi dall'applicabilità della disciplina sulla stabilizzazione. 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.

Ciò posto, alla luce di quanto espresso, lo scrivente ufficio è del parere che codesta amministrazione possa prorogare i contratti in questione, non contravvenendo nei limiti temporali fissati in materia dal nuovo art. 36 del 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 trattamento del personale

Parere n. 31 del 15 aprile 2008.

A .....

Oggetto: art. 3, comma 55, legge n. 244 del 2007 - Legge finanziaria 2008 - Incarichi per collaborazioni.

Si fa riferimento alla lettera del 25 marzo 2008, di codesto Comune, con la quale è stata chiesta un'interpretazione dell'art. 3, comma 55, della legge finanziaria 2008, il quale prevede che "l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione può avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.". In particolare, si chiede di conoscere se la disposizione in questione abbia inteso imporre alle amministrazioni locali la redazione di un ulteriore programma da allegare al bilancio di previsione ad oggetto "incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenze".

In linea generale, la norma è finalizzata ad evitare che l'attribuzione degli incarichi venga decisa episodicamente e per perseguire finalità estranee a quelle che rientrano nella ordinaria attività istituzionale. Essa evidenzia al contrario che l'ente deve seguire il principio della "collaborazione programmata".

La disposizione fa riferimento testualmente ad "un programma approvato dal consiglio". Ad avviso dello scrivente, fermo restando il carattere vincolante della programmazione derivante dall'art. 3, comma 55, in esame, ciò non significa necessariamente che debba essere approvato uno specifico e particolare programma avente ad oggetto gli incarichi agli esterni. Ciò che rileva è che le collaborazioni debbono trovare fondamento nell'ambito degli strumenti di programmazione degli interventi e della spesa che vengono approvati dal consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. b), del citato decreto legislativo, caratterizzati dalla copertura finanziaria di bilancio. Tale fondamento riguarda sia il settore e il tipo di intervento, che possono richiedere l'attribuzione di incarichi ad esterni, sia la relativa copertura finanziaria. In buona sostanza, la previsione dell'affidamento degli incarichi si inquadra nell'ambito delle attività che l'amministrazione intende realizzare che sono assoggettate a programmazione.

In ordine all'ipotesi prospettata da codesto Ente, tra gli strumenti utilizzabili per la programmazione pare possibile scegliere pure la relazione previsionale e programmatica (in cui sono individuati specificatamente i programmi amministrativi e gli aspetti finanziari conseguenti), anche in considerazione della sua stretta connessione funzionale con il carattere autorizzatorio proprio del bilancio.



Nella medesima nota del 25 marzo codesto ente pone un ulteriore quesito e, cioè, se il programma debba essere riferito alle sole consulenze esterne aventi ad oggetto prestazioni d'opera intellettuale (2230 c.c.) o anche ai contratti d'opera di cui all'art. 2222 c.c. compresi nel più ampio concetto di collaborazione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Al riguardo, il comma 55 dell'art. 3 testualmente fa riferimento agli "incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenze". Tuttavia, secondo l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, per tutte le collaborazioni l'oggetto deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati (lett. a).

Alla luce di quest'ultima disposizione e di quanto sopra detto (cioè, che la programmazione degli affidamenti ad esterni si inserisce nel quadro degli strumenti ordinari di programmazione), si ritiene che la programmazione debba riguardare tutte le collaborazioni esterne. In proposito, l'art. 170 del d.lgs. n. 267 del 2000, che disciplina la relazione previsionale e programmatica, al comma 4 stabilisce che per ciascun programma "è data specificazione delle finalità che si intende conseguire e delle risorse umane e strumentali ad esso destinate, distintamente per ciascuno degli esercizi in cui si articola il programma stesso ed è data specifica motivazione delle scelte adottate.". In buona sostanza, il principio della programmazione delle risorse umane contenuto nella normativa generale sull'ordinamento e sull'attività degli enti locali, è stato ribadito e reso esplicito per le collaborazioni dall'art. 3, comma 55, della l. n. 244 del 2007, il quale, congiuntamente al citato art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, comporta che le collaborazioni possano essere attivate solo in presenza di una *utilitas* istituzionale e di inerenza alle ordinarie attività oggetto di programmazione e pianificazione finanziaria.

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. 32 del 30 aprile 2008.

A .....

Oggetto: disciplina del ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative nelle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento al quesito posto con la nota n. 2768 del 9 aprile 2008 si richiamano, preliminarmente, le circolari del ministro per la funzione pubblica n. 4 del 2004, recante gli indirizzi alle amministrazioni in tema di “Collaborazioni coordinate e continuative. Presupposti e limiti alla stipula dei contratti. Regime fiscale e previdenziale. Autonomia contrattuale”, e n. 5 del 2006, recante gli indirizzi in materia di “affidamenti di incarichi esterni e di collaborazione coordinata e continuativa”.

A tali circolari si aggiunge la circolare n. 2 del 2008 del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione recante gli indirizzi alle amministrazioni in tema di incarichi di collaborazione alla luce delle novità introdotte dalla legge n. 244 del 2007, legge finanziaria per l'anno 2008.

Venendo alle questioni specifiche sottoposte all'attenzione di questo ufficio si osserva come il tema del ricorso al lavoro autonomo nella pubblica amministrazione è stato, negli anni più recenti, più volte affrontato dal legislatore con l'evidente finalità di distinguerlo dal lavoro subordinato, che costituisce la regola nelle pubbliche amministrazioni, e, conseguentemente, collocarlo nell'ambito proprio dell'eccezionalità e quindi della limitatezza nel tempo e nell'utilizzo.

Al riguardo si richiama, di seguito, l'evoluzione del quadro normativo di riferimento.

La normativa in tema di collaborazioni esterne è contenuta nell'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che nella modifica operata dal decreto “Bersani” ha recepito il costante orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti sui presupposti per il conferimento degli incarichi ad estranei all'amministrazione, ed inoltre ha colto l'occasione per ribadire esplicitamente la caratteristica di lavoro autonomo quale connotato tipico delle collaborazioni occasionali così come di quelle coordinate e continuative, e dettato un'unica disciplina per entrambe le tipologie di collaborazione prescindendo dal contenuto della prestazione (le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa).

Per quanto concerne l'ambito di applicazione di tale normativa considerata la sua collocazione della disposizione fra i principi generali, nonché l'esplicito rinvio all'adeguamento ai principi per gli enti locali, non dovrebbero più sussistere dubbi sulla loro applicabilità a tutte le pubbliche amministrazioni.

Tenuto, inoltre, conto del fatto che la legge già prevedeva la possibilità di conferire incarichi solo ad “esperti di provata competenza” e che oggi prescrive il requisito della “particolare e comprovata specializzazione universitaria” ne deriva che l'ordinamento non consente e già non consentiva alle

amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa per funzioni semplici e che non rivestono il carattere dell'autonomia. Ulteriormente la formulazione attuale dell'articolo 7, comma 6, alla lettera c), prevede che la prestazione oggetto della collaborazione debba avere natura "altamente qualificata".

Ciò considerato si osserva che le disposizioni contenute in alcune leggi finanziarie che hanno individuato il medesimo tetto di spesa per i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa hanno effetti solo finanziari e non incidono sulla qualificazione giuridica degli istituti che sono disciplinati da norme diverse (l'articolo 7, comma 6, citato ed il decreto legislativo n. 368 del 2001) e rispondono ad esigenze diverse delle amministrazioni. Infatti il legislatore ha solo posto un limite di spesa per le tipologie contrattuali più utilizzate al fine di contenerle e di limitare gli effetti sulla spesa globale.

Sulla materia delle collaborazioni il ministro per la funzione pubblica, oggi ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione ha reso alle amministrazioni indirizzi univoci nel senso sopra evidenziato nelle circolari già richiamate, anche con l'ulteriore finalità di contenere il ricorso a tali tipologie contrattuali e scongiurare il loro utilizzo in luogo del lavoro subordinato a tempo determinato, richiamando appositamente la responsabilità dirigenziale connessa al ricorso improprio a tali contratti.

In particolare si è sottolineato il fatto che essendo tali contratti di lavoro autonomo non consentono l'incardine del collaboratore nella organizzazione del committente, né il ricorso agli istituti tipici del lavoro subordinato, poiché in tal caso si violerebbero le norme costituzionali sull'accesso nella pubblica amministrazione.

Questo aspetto riveste una particolare importanza in quanto, come noto, l'articolo 36 del decreto legislativo vieta la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le pubbliche amministrazioni quando vi sia stata violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori e, al contempo, appresta una tutela risarcitoria del lavoratore e stabilisce la correlata responsabilità dirigenziale. Tale disciplina, recentemente confermata anche dalla Corte di giustizia della Comunità europea, è dettata a presidio del principio costituzionale dell'accesso per concorso.

In conclusione appare opportuno riassumere che la vigente disciplina in tema di collaborazioni, sia occasionali che coordinate e continuative, è contenuta nell'articolo 7, comma 6 e seguenti del decreto citato, che la medesima le qualifica come lavoro autonomo, non opera distinzioni fra le due tipologie di collaborazione e detta per entrambe i medesimi requisiti di legittimità. E' inoltre il caso di ricordare quanto già affermato nella circolare n. 4 del 2004 e cioè che il decreto legislativo n. 276 del 2003 non si applica alle pubbliche amministrazioni per la previsione espressamente contenuta nel medesimo decreto in attuazione di quanto stabilito nella legge delega.

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

Nota n. 33 del 22 maggio 2008.

### Premessa

Dal 1 marzo 2008 i datori di lavoro pubblici e privati trasmettono le 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, per il tramite dei servizi informatici.

Durante il periodo transitorio previsto dal decreto ministeriale 30 ottobre 2007 del ministro del Lavoro e della previdenza sociale, adottato di concerto con il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, sono pervenuti, e ancora pervengono, numerosi quesiti dai datori di lavoro pubblici a questo dipartimento ed alle competenti direzioni generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, pertanto si ritiene opportuno fornire i chiarimenti necessari a consentire il corretto espletamento degli obblighi di legge, tenuto conto delle finalità loro proprie, della necessità di garantire la funzionalità delle amministrazioni semplificando le attività dovute, nonché delle specificità del rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni.

### 1. Ambito di applicazione

Per quanto concerne la definizione dell'ambito di applicazione delle disposizioni sulle comunicazioni obbligatorie occorre fare riferimento al dettato normativo dell'articolo 9-bis del decreto legge n. 510 del 1996 e del comma 5 dell'articolo 4-*bis* del decreto legislativo n. 181 del 2000, come modificati dalla legge finanziaria per l'anno 2007.

Tali previsioni si riferiscono alle tipologie di rapporti di lavoro subordinato e autonomo disciplinate dal codice civile e, conseguentemente, si riferiscono ai rapporti di lavoro instaurati con le pubbliche amministrazioni e disciplinati dal decreto legislativo n. 165 del 2001. Pertanto non sono oggetto di comunicazione le vicende relative al personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del decreto legislativo citato.

### 2. Fattispecie

Facendo seguito a quanto indicato nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008 si forniscono alcuni chiarimenti in relazione alle diverse fattispecie di seguito indicate.

#### a) Assegnazioni temporanee di personale

Le assegnazioni presso altro datore di lavoro, comunque denominate da norme di legge o contrattuali, suscettibili di comportare un mutamento nella contribuzione oltre che del contesto organizzativo di riferimento, che in tal caso è riferito ad altro datore di lavoro, compresi i conferimenti di incarichi dirigenziali a dirigenti di altre pubbliche amministrazioni (è il caso degli incarichi di cui all'articolo 19, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001) sono oggetto di comunicazione.

Diversamente le assegnazioni di personale ad uffici diversi da quello di appartenenza all'interno della medesima amministrazione, diversamente denominate da disposizioni di legge o contrattuali o dalla prassi amministrativa, non rilevano ai fini del sistema delle comunicazioni obbligatorie e pertanto ne sono esclusi.

Per le considerazioni ora evidenziate sono esclusi dagli obblighi di comunicazione i provvedimenti di conferimento di incarico dirigenziale *ad interim*. Si tratta infatti, in questo caso, di ulteriori incarichi conferiti a personale con qualifica dirigenziale che non comportano mutamenti del rapporto di lavoro e, pertanto, non hanno rilevanza per le finalità della legge sulle comunicazioni obbligatorie.

Ulteriormente per quanto concerne l'individuazione della data dalla quale decorrono gli obblighi di comunicazione dell'assegnazione temporanea occorre fare riferimento al perfezionamento del provvedimento che dispone l'assegnazione.

Per quanto concerne i provvedimenti di comando o fuori ruolo di cui all'articolo 17, comma 14, della legge n. 127 del 1997, il termine per effettuare la comunicazione decorre dalla data di perfezionamento del provvedimento indipendentemente dal fatto che sia concessa l'immediata utilizzazione del personale da parte dell'amministrazione di appartenenza.

Per quanto concerne le amministrazioni organizzate in articolazioni sul territorio è opportuno che le comunicazioni inerenti i provvedimenti di assegnazione temporanea siano effettuate dall'amministrazione centrale mentre tutte le altre rimangono in capo alla struttura periferica nella quale il personale presta servizio.

Diversamente, come già chiarito nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008, i trasferimenti definitivi all'interno dell'organizzazione della medesima amministrazione debbono essere comunicati. A tal fine per trasferimento si intende il cambiamento della sede di servizio permanente, che, nella maggior parte dei casi, si intende quale modificazione del rapporto di servizio che comporta la necessità del mutamento di residenza del dipendente. Peraltro possono esservi trasferimenti da una sede di servizio ad un'altra anche nell'ambito del medesimo comune che, quindi, saranno comunicati.

Infine sono esclusi da qualsiasi obbligo di comunicazione i provvedimenti di distacco sindacale in quanto il trattamento economico e gli obblighi contributivi ed assicurativi permangono a carico dell'amministrazione di appartenenza.

#### b) Incarichi dirigenziali

Per quanto concerne il personale dirigenziale deve essere comunicata l'assunzione con riferimento alla data della decorrenza giuridica ed economica del rapporto di lavoro. Non rilevano ai fini del sistema delle comunicazioni obbligatorie le vicende relative alla carriera di tale personale, pertanto non deve essere comunicato il passaggio dalla seconda alla prima fascia.

Analogamente saranno oggetto di comunicazione l'assunzione, nonché la cessazione, degli incarichi dirigenziali a personale estraneo all'amministrazione, sempre prendendo a riferimento la data della decorrenza giuridica ed economica del rapporto di lavoro.

Nel caso di conferimento di incarico a personale non dirigenziale dipendente da pubbliche amministrazioni poiché quest'ultimo viene generalmente posto in aspettativa senza assegni, quindi con diritto alla conservazione del posto, salvo diverse previsioni di legge, l'amministrazione di appartenenza non deve comunicare una cessazione. Sarà invece l'amministrazione che conferisce l'incarico a comunicare una nuova assunzione.

c) Uffici di diretta collaborazione

Le comunicazioni relative al personale che entra a far parte degli uffici di diretta collaborazione, o ne cessa, sono effettuate dagli uffici del personale dell'amministrazione cui è preposto il vertice politico che se ne avvale relativi al personale estraneo all'amministrazione.

Nel caso di personale già dipendente da pubbliche amministrazioni occorre fare riferimento alle indicazioni già fornite nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008 e nella presente al paragrafo 2.

Poiché le assegnazioni e le cessazioni generalmente si concentrano in particolari periodi è opportuno che si crei un canale di comunicazione privilegiato fra gli uffici di diretta collaborazione e quelli del personale sui quali insiste l'obbligo di effettuare la comunicazione, in considerazione sia del breve termine per provvedere che per la gravità delle sanzioni previste dalla legge a carico dei dirigenti che non la effettuano.

Infine si segnala che per le comunicazioni in questione non è attivata una sezione separata e pertanto le medesime debbono essere effettuate in maniera analoga alle altre.

d) Le progressioni verticali

In merito alle progressioni verticali si richiama quanto già evidenziato nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008, nella quale si è ricordato che le progressioni in carriera fra le aree o categorie costituiscono una novazione del rapporto di lavoro e pertanto, anche dal punto di vista della spesa, sono considerate delle nuove assunzioni. Conseguentemente ai passaggi fra le aree o categorie debbono corrispondere le rispettive comunicazioni di cessazione e nuova assunzione, indipendentemente dal fatto che il rapporto di lavoro prosegua senza soluzione di continuità agli effetti della carriera.

e) Dipendenti vincitori di nuovo concorso

Come noto alcuni contratti collettivi prevedono che il dipendente sottoposto al periodo di prova, proveniente dalla medesima o da altra amministrazione del comparto, abbia diritto alla conservazione del posto senza retribuzione, e in caso di mancato superamento della prova, o per recesso dello stesso dipendente possa rientrare, a domanda, nella qualifica e profilo di provenienza.

Al riguardo si ritiene opportuno che l'amministrazione di provenienza comunichi l'avvenuta cessazione allo scadere del periodo di prova presso la nuova amministrazione, che pertanto dovrà essere comunicato tempestivamente da quest'ultima. L'amministrazione che procede invece all'assunzione avrà provveduto ad effettuare la comunicazione dell'assunzione con riferimento alla data individuata per la presa di servizio.

f) Tipologie lavorative e formative particolari

In alcune pubbliche amministrazioni, come ad esempio le Università, lo svolgimento delle attività istituzionali determina la necessità di utilizzare alcune tipologie lavorative o formative particolare rispetto alle quali è opportuno fornire indicazioni puntuali.

Gli incarichi di docente a contratto, originariamente previsti dal d.P.R. n. 382 del 1980 e dalla legge n. 549 del 1995 e oggi disciplinati dagli ordinamenti dei singoli atenei e dal d.m. n. 242 del 1988, sono attribuiti a personalità già inserite nel mondo del lavoro e, conseguentemente, non sono oggetto delle comunicazioni obbligatorie.

Per quanto concerne il conferimento di assegni per attività di ricerca e di collaborazioni, di cui alla legge n. 449 del 1997, all'articolo 51, comma 6, per i quali è prevista apposita disciplina in materia previdenziale, sono oggetto degli obblighi di comunicazione, salvo le collaborazioni che rientrano nell'ipotesi delle collaborazioni puramente occasionali.

Relativamente alle borse di studio universitarie per attività di ricerca, di cui alla legge n. 398 del 1989 e all'articolo 79 del d.P.R. n. 382 del 1980, poiché le medesime non danno luogo a trattamenti previdenziali né a valutazioni ai fini di carriere giuridiche ed economiche, né a riconoscimenti automatici a fini previdenziali sono escluse dalle comunicazioni obbligatorie.

Infine per quanto riguarda tirocini previsti dall'articolo 18 della legge n. 196 del 1997, che possono svolgersi presso tutte le pubbliche amministrazioni, occorre ricordare che i medesimi non possono essere finalizzati all'assunzione pertanto non sono oggetto delle comunicazioni obbligatorie, come, peraltro già chiarito nella nota circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 14 febbraio 2007 la quale ha escluso dall'obbligo di comunicazione i tirocini promossi da soggetti e istituzioni formative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti, per realizzare momenti di alternanza fra studio e lavoro, cioè, in pratica, i tirocini non finalizzati all'assunzione.

#### g) Il lavoro autonomo

Con riferimento al lavoro autonomo nelle pubbliche amministrazioni occorre ricordare come tali tipologie di lavoro abbiano una propria specifica disciplina contenuta nell'articolo 7, comma 6 e seguenti, del decreto legislativo n. 165 del 2001, diversa dalla quella dettata per i datori di lavoro privati, come in più occasioni chiarito da questo dipartimento. Infatti le pubbliche amministrazioni non possono applicare la normativa sulle collaborazioni a progetto (si veda al riguardo la circolare n. 4 del 2004 del ministro per la funzione pubblica).

Tale distinzione assume rilievo in relazione alla individuazione delle collaborazioni meramente occasionali che il decreto legislativo n. 276 del 2003 ricollega al solo elemento della remunerazione. Diversamente in ambito pubblico si può avere collaborazione occasionale, a prescindere dall'entità del corrispettivo degli incarichi, con riferimento all'assenza della coordinazione con i fini del committente e quando la prestazione si esaurisca in una sola azione o prestazione che consente il raggiungimento del fine.

Queste ultime forme di collaborazione occasionale non debbono essere comunicate.

#### h) Personale docente degli enti locali e personale educativo degli asili nido

Come già chiarito nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008 il decreto legge n. 147 del 2007, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008, convertito dalla legge n. 176 del 2007, ha disposto il termine di dieci giorni successivi alla instaurazione, variazione o cessazione del rapporto di lavoro per le istituzioni scolastiche statali.

L'intervento normativo è finalizzato a rendere coerente il sistema delle comunicazioni obbligatorie con la specifica organizzazione delle istituzioni scolastiche e la necessità delle medesime di provvedere tempestivamente al regolare espletamento delle attività didattiche ed alla costante erogazione del servizio scolastico ed educativo.

Al riguardo si ritiene che la medesima previsione possa essere estesa anche al personale docente degli enti locali.

Infatti istituzioni scolastiche degli enti locali sono poste su un piano di parità con quelle statali dalla legge n. 62 del 2000. Esse, infatti, rilasciano titoli di studio aventi valore legale che corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione e stabiliscono un piano dell'offerta formativa conforme

agli ordinamenti ed alle disposizioni vigenti. In tal modo esse concorrono alla finalità di rendere effettivo il diritto all'istruzione, costituzionalmente garantito. La loro organizzazione, pertanto, deve consentire l'esercizio del diritto allo studio e, conseguentemente, assicurare l'attuazione del principio della continuità didattica.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione al personale educativo degli asili nido. Al riguardo soccorre la giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, nella sentenza n. 370 del 2003, ha ricordato come la legislazione in tema di asili nido si sia evoluta assegnando, progressivamente, a tale servizio anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio destinato a supportare i genitori lavoratori. Peraltro, la Corte, utilizzando un criterio di prevalenza, ha individuato quale materia di riferimento quella dell'istruzione, seppure con riferimento alla fase pre-scolare.

Conseguentemente si ritiene che la previsione di cui al decreto legge n. 147 del 1007, dettata per le istituzioni scolastiche statali, possa essere estesa anche al personale educativo degli asili nido.

### 3. Rispetto degli obblighi di legge e funzionalità degli uffici

Dalla lettura delle disposizioni in tema di comunicazioni obbligatorie risulta evidente come, in relazione ad attività specifiche delle amministrazioni, si possano verificare situazioni di sovraccarico per gli uffici, dovute al fatto che le medesime si determinino, ad esempio, a procedere a più assunzioni nello stesso periodo.

Al riguardo, tenuto anche conto delle segnalazioni pervenute a questo Ufficio, si suggerisce di programmare le attività cui la legge ricollega l'obbligo di comunicazione in modo tale da ridurre al minimo la sovrapposizione di tutti gli adempimenti dovuti.

Analogamente appare opportuno che le amministrazioni, come già indicato in questa e nella precedente nota circolare, provvedano ad individuare i soggetti che effettuano le comunicazioni inerenti gli obblighi del datore di lavoro con riferimento alla propria struttura organizzativa, provvedendo, nelle amministrazioni con articolazioni sul territorio, a conservare al centro solo i provvedimenti che dispongono il trasferimento o la mobilità del personale.

Infine si richiama la necessità che quando l'espletamento della comunicazione da parte di un'amministrazione sia collegata al ricevimento di atti da altre amministrazioni, come, ad esempio, nel caso dei provvedimenti di comando, si creino canali di comunicazione veloci e prioritari fra i datori di lavoro interessati onde consentire il rispetto degli obblighi di legge ed evitare che siano comminate sanzioni a causa di ritardi.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro



## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio per il trattamento del personale

Parere n. 34 del 23 maggio 2008.

A .....

Oggetto: perdurante applicabilità dell'art. 1, comma 557, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria anno 2005).

Si fa riferimento alla richiesta di parere del 25 marzo 2008, prot. 1820, relativa alla perdurante possibilità di applicazione dell'art. 1, comma 557, della l. n. 311 del 2004, legge finanziaria per il 2005, a seguito dell'entrata in vigore della novella all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 operata dall'art. 3, comma 79, della l. n. 244 del 2007, legge finanziaria per l'anno 2008.

Il comma 557 dell'art. 1 della legge finanziaria per l'anno 2005 prevede: "I comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali, purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza."

Questa disposizione, come si evince dal parere del 25 maggio 2005 reso dal Consiglio di Stato, sez. I, n. 2141/2005, su richiesta del ministro dell'Interno, introduce, nel suo ristretto ambito di applicazione, una deroga al principio espresso dall'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e si atteggia come normativa speciale. In sostanza, la norma in questione deroga al principio del dovere di esclusività e del divieto di cumulo degli impieghi cui sono soggetti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, compresi i dipendenti degli enti locali con regime di rapporto a tempo pieno.

In virtù dell'art. 92 del d.lgs. n. 267 del 2001 i dipendenti degli enti locali in part-time possono svolgere la loro prestazione lavorativa anche in favore di altri enti locali. Sempre secondo l'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato, l'art. 1, comma 557, della l. n. 311 del 2004, "configura una situazione non dissimile nei suoi tratti essenziali, salva la differenza che il rapporto di lavoro subordinato con l'amministrazione di originaria appartenenza è, e rimane, anche nel corso dello svolgimento del nuovo rapporto di lavoro, a tempo pieno". Rimangono fermi in tal caso i vincoli derivanti dalla normativa in materia di durata massima dell'orario di lavoro.

La disposizione in esame ha una formulazione generica. Infatti essa non prevede limiti temporali per l'utilizzo né presupposti particolari che autorizzino il ricorso alla sua applicazione. In base alla norma il rapporto con il secondo ente potrebbe configurarsi come lavoro subordinato o autonomo a seconda delle modalità concrete previste nelle convenzioni tra gli enti.

Ciò premesso, si ritiene che tale ultima norma non sia da considerarsi abrogata dalla intervenuta riscrittura dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 ad opera del comma 79 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 (ferma restando l'applicazione della vigente normativa in materia di spesa e relativa all'individuazione dei soggetti di cui ci si può servire). Infatti, il comma 557 in questione, configura una fattispecie speciale per le particolari categorie di enti ivi considerate che possono coincidere solo in parte con quelle degli enti locali di cui al comma 9 dell'art. 36 (enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno e che comunque abbiano una dotazione organica non superiore

alle quindici unità). Inoltre, la norma in esame non si pone in conflitto con la ratio della nuova disciplina in materia di rapporti di lavoro flessibile di cui all'art. 36 citato che, come già chiarito, è quella di evitare la formazione di ulteriore precariato nelle pubbliche amministrazioni. Infatti, il comma 557 si riferisce a lavoratori già dipendenti e quindi a soggetti già incardinati nell'amministrazione che rilascia l'autorizzazione, configurandosi, come sopra detto, quale deroga al regime di esclusività e non cumulabilità degli impieghi.

Ai ministeri cui la presente è inviata per conoscenza si chiede di far conoscere il proprio eventuale contrario avviso.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Parere n. 35 del 30 maggio 2008.

A .....

Oggetto: conferimento incarico dirigenziale – Requisito della laurea.

Si fa riferimento alla lettera del 19 maggio 2008, prot. PG/89846 III/4,17/1, con la quale codesta amministrazione chiede di conoscere se sia possibile conferire un incarico dirigenziale a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, “a dipendenti in servizio presso un ente locale, non in possesso del diploma di laurea, appartenenti alla categoria D (...) che abbiano svolto per un periodo congruo le funzioni di coordinamento di strutture attraverso incarico di posizione organizzativa previsto dalla vigente contrattazione di categoria (...)” ovvero a candidati, non in possesso di diploma di laurea, che abbiano acquisito particolare e comprovata qualificazione professionale derivante dalle concrete esperienze di lavoro maturate alle dipendenze di altri enti pubblici o di altri enti locali, in profili appartenenti alla categoria D”.

Si osserva preliminarmente che in materia di dirigenza gli enti locali sono tenuti, ai sensi dell'art. 111 del d.lgs. n. 267 del 2000, ad adeguare la propria normativa statutaria e regolamentare ai principi del Capo III del TUEL e al Capo II del decreto legislativo n. 29 del 1993 (attualmente contenuti nel Titolo II, Capo II, del d.lgs. n. 165 del 2001) tenendo conto delle proprie peculiarità. Va inoltre tenuta presente la disposizione contenuta nell'art. 27 del d.lgs. n. 165 del 2001, che pone alle pubbliche amministrazioni non statali, tra le quali appunto gli enti locali, l'obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi sulla dirigenza contenuti nel Capo II del titolo II del d.lgs. n. 165 del 2001, pur riconoscendone le relative peculiarità, e nel rispetto della potestà statutaria, (legislativa) e regolamentare.

Ciò posto, se l'amministrazione locale intende provvedere al conferimento di un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 deve in ogni caso tenere presente i requisiti richiesti dalla legge “in relazione alla qualifica da ricoprire” Questi requisiti non sono direttamente fissati dal T.U.E.L., ma debbono essere tratti dalle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001, il quale, come detto, è richiamato nell'ambito della disciplina degli enti locali.

Il menzionato decreto n. 165, all'art. 28, stabilisce in generale il titolo della laurea per l'accesso alla qualifica dirigenziale. Tale requisito è quindi vincolante sia per le amministrazioni centrali sia per quelle locali.

In proposito, è utile per codesto ente aver presente anche l'orientamento manifestato dalla Corte dei conti proprio circa la problematica dei requisiti vigenti per il conferimento di incarichi dirigenziali da parte degli enti locali. Ci si riferisce in particolare alla deliberazione n. 20 del 2006, con la quale la Corte, richiamando precedenti pronunciamenti, ha affermato che i titoli richiesti dal Comune nel regolamento per l'attribuzione di incarichi a tempo determinato (art. 110 del T.U.E.L.) debbono essere “uguali a quelli previsti per l'accesso alla dirigenza mediante concorso, per il quale è espressamente richiesto il diploma di laurea (art. 28 d.lgs. n. 165 del 2001).”. Nel senso della necessità della laurea si è espressa da ultimo anche la Corte dei conti in sede giurisdizionale, sezione giurisdizionale della Basilicata, con la sentenza n. 3 del 2008/EL. Per completezza, si segnala poi che l'organo di controllo si è pronunciato anche in materia di conferimento di incarichi

dirigenziali ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 (che comunque non è direttamente applicabile agli enti locali, poiché riguarda le amministrazioni dello Stato) affermando chiaramente la necessità del possesso della laurea in capo al destinatario anche per tal caso (deliberazione n. 3 del 2003).

In conclusione, ad avviso dello scrivente il criterio del possesso della laurea deve essere osservato anche nell'ipotesi di conferimento di incarico dirigenziale ai sensi del citato art. 100 del T.U.E.L. a prescindere dalla circostanza che l'incaricato sia un dipendente interno dell'amministrazione o un soggetto esterno.

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. 36 del 23 maggio 2005.

A .....

Oggetto: stabilizzazione personale impiegato in attività socialmente utili.

Si fa riferimento alla nota n. 1724 dell'11 aprile 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine alle procedure di stabilizzazione del personale LSU, attuate alla luce di quanto previsto dall'art. 1, comma 1156, lettera f), legge 27 dicembre 2006, n. 296.

In particolare, il Comune chiede se sia possibile stabilizzare solamente alcune delle qualifiche professionali dei lavoratori utilizzati ed, inoltre, se la stabilizzazione possa avvenire alla luce delle esigenze funzionali ed organizzative dell'ente.

Al riguardo, occorre innanzitutto ricordare che le disposizioni dettate dal legislatore per favorire l'occupazione stabile dei lavoratori socialmente utili non consentono deroghe circa la necessità che l'amministrazione operi nei limiti delle risorse finanziarie disponibili e nel rispetto dei principi generali in materia di programmazione triennale del fabbisogno e di dotazione organica. Le pubbliche amministrazioni, ai fini di qualunque assunzione a tempo indeterminato, e quindi anche della stabilizzazione, debbono preliminarmente individuare l'effettivo fabbisogno nell'ambito della propria programmazione ed indicare, sempre in quella sede, in base alle proprie esigenze funzionali, le qualifiche professionali necessarie, tenuto conto anche della disponibilità in dotazione organica e fermo restando i vincoli previsti dalla norma in caso di soprannumerarietà (art. 43, d.l. 159/2007).

Tenuto conto di ciò, nell'ambito della qualifica professionale individuata, l'ente definisce concretamente, sulla base di analoghi criteri funzionali e trasparenti, anche quali soggetti stabilizzare concretamente comunicandoli al Ministero del lavoro che effettua, ai fini dell'eventuale concessione del contributo, apposita verifica sull'iscrizione del lavoratore nel bacino di riferimento.

L'assenza di una certezza circa il completo accoglimento delle richieste di contributo da parte del Ministero del lavoro per l'assunzione delle unità e delle qualifiche professionali individuate dall'ente, ha determinato la previsione nella circolare dello stesso ministero, n. 14/0011107 del 17 ottobre 2007, del criterio secondo cui "i comuni dovranno procedere alle richieste di contributo, e successivamente alla stabilizzazione degli interessati, rispettando l'ordine di anzianità nelle attività socialmente utili e/o nelle attività di pubblica utilità".

L'ipotesi si verifica nel caso in cui l'ente riceva contributi per un numero inferiore di unità rispetto a quello richiesto. In particolare laddove le qualifiche professionali siano diverse il Comune continua a scegliere, in base al proprio fabbisogno, la qualifica professionale alla quale destinare i contributi assegnati. Nell'ambito della stessa qualifica professionale l'ente dovrà destinare il contributo alla stabilizzazione dei lavoratori con maggior anzianità nelle attività socialmente utili o di pubblica utilità.

Dunque l'amministrazione opera una prima valutazione discrezionale, finalizzata alla formulazione della richiesta di contributi, che tiene conto dell'effettivo fabbisogno di personale e che consente di individuare le qualifiche professionali e le unità da stabilizzare. Al riguardo è bene chiarire, per un corretto inquadramento delle procedure di stabilizzazione nel contesto della programmazione triennale, che l'ente deve valutare il proprio effettivo fabbisogno tenendo in considerazione le possibili scelte di reclutamento a disposizione. La stabilizzazione è quella che consente di valorizzare le conoscenze dei LSU utilizzati a fronte di un'esigenza funzionale specifica nel settore di riferimento. Dal punto di vista dell'ente, quindi, non risponde a logiche occupazionali di tipo sociale o sindacale, ma rappresenta un'opportunità a cui ricorrere solo in presenza di effettive esigenze di servizio e di valorizzazione del patrimonio acquisito dai LSU.

Alla suddetta valutazione ne segue una successiva, susseguente rispetto all'assegnazione di contributi da parte del Ministero del lavoro, che permette all'ente di scegliere, sulla base di quanto sopra illustrato, la qualifica rispetto alla quale utilizzare i contributi assegnati nel caso in cui questi non siano sufficienti a coprire la totalità delle richieste avanzate dal comune. Anche nella scelta di detta qualifica il criterio non può che essere di tipo funzionale. Viceversa si terrà in considerazione la maggior anzianità nelle attività socialmente utili per scegliere nell'ambito della stessa qualifica.

Diverso è il criterio individuato ed utilizzato dal Ministero del lavoro per l'assegnazione di contributi nel caso di domande per un numero di assunzioni superiore alla quota assegnata a ciascuno dei tre bacini di riferimento. In questo caso, precisa il ministero, i contributi vengono assegnati sulla base della maggior età anagrafica dei lavoratori in questione, ferma restando l'assegnazione di almeno una unità a ciascun comune.

Ciò posto, alla luce delle osservazioni formulate, lo scrivente ufficio è del parere che l'amministrazione interessata possa procedere nel senso anzidetto, salvo diverso avviso da parte delle amministrazioni che leggono per conoscenza.

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. 37 del 23 maggio 2008

A .....

Oggetto: interpretazione dell'art. 36 d.lgs. 165/2001, modificato dall'art. 3, comma 79, legge 244/2007.

Si fa riferimento alla nota n. 149677 del 7 aprile 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in merito all'interpretazione dell'art. 36 d.lgs. 165/2001, così come modificato dall'art. 3, comma 79, legge 244/2007.

In particolare, la Regione chiede di sapere se il limite temporale fissato dal nuovo art. 36 e il divieto di utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale previsto dal secondo comma della disposizione riguardino anche il contratto di somministrazione.

L'ente, inoltre, chiede delucidazioni circa la portata applicativa della deroga disposta dal comma 11 ed, infine, se i divieti di rinnovo contrattuale e di utilizzo dello stesso lavoratore debbano ritenersi operanti anche in riferimento a quei contratti che l'amministrazione ha stipulato prima dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2008.

Al riguardo, occorre innanzitutto ricordare che, a seguito delle modifiche intervenute con l'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244, l'art. 36 fissa un serie di limiti restrittivi all'impiego di forme contrattuali flessibili da parte della pubblica amministrazione.

Tale articolo detta, in particolare, una nuova disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, con conseguente disapplicazione per le amministrazioni pubbliche, nel regime ordinario, della disciplina della durata dei contratti a tempo determinato prevista dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368. Detto contratto, in particolare, può essere stipulato per periodi non superiori ai tre mesi o per esigenze stagionali.

Secondo quanto già chiarito con circolare del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, n. 3 del 19 aprile 2008, il contratto di somministrazione invece non è soggetto ai limiti temporali previsti dall'art. 36. L'obiettivo che il legislatore si è prefissato di realizzare con la modifica di tale disposizione è, infatti, quello di evitare l'ingenerarsi di ulteriore precariato nel settore pubblico. In capo al lavoratore somministrato non si determina alcuna aspettativa di stabilizzazione, non instaurandosi un rapporto di lavoro con l'amministrazione utilizzatrice.

Quanto detto vale come regola generale rispetto a quanto disposto dall'art. 36.

In ordine al divieto di utilizzazione del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale, tuttavia, l'impianto descritto viene superato per espressa previsione normativa.

Il legislatore ha, infatti, espressamente disposto che "in nessun caso è ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale". E' evidente che tra

le forme di utilizzo del lavoratore rientra anche il contratto di somministrazione che al pari del contratto di collaborazione coordinata e continuativa rientra tra le tipologie contrattuali cui la previsione restrittiva si riferisce.

In ordine, poi, alla portata applicativa della deroga prevista dal comma 11 dell'articolo 36, occorre fornire alcune precisazioni. La Regione chiede se la previsione in esame debba riguardare l'articolo nel suo complesso, compreso quindi il divieto di rinnovo contrattuale e di riutilizzo del lavoratore, o se piuttosto sia da riferire al limite temporale individuato dal legislatore con le disposizioni del primo comma.

La *ratio* della disposizione induce a ritenere che il meccanismo di deroga riguardi l'art. 36 nel suo complesso e, quindi, sia il limite temporale, sia il divieto di riutilizzo del lavoratore con altra tipologia contrattuale rispetto a quella inizialmente stipulata. Si richiama, tuttavia, l'attenzione sulla necessità di rispettare i principi in materia di lotta al precariato che non consentono comunque un utilizzo strumentale di varie tipologie contrattuali al mero scopo di eludere i vincoli previsti dal legislatore per i vari contratti. A tal fine le amministrazioni sono richiamate ad un'applicazione rigorosa dei principi di imparzialità e trasparenza nel corso delle procedure connesse con le varie forme di lavoro flessibile. A ciò aggiungasi che l'elemento della durata temporale limitata del progetto finanziato rappresenta anch'esso un vincolo da tenere in considerazione al fine del massimo utilizzo dello stesso lavoratore, tenendo conto, altresì, che l'utilizzo non può essere in nessun caso ricondotto ad un fabbisogno ordinario dell'ente.

La conseguenza della deroga è che, rispetto ai contratti stipulati ai sensi del comma 11, la disciplina di riferimento è quella dettata dal d.lgs. 368/2001; le amministrazioni, tuttavia, sono chiamate ad applicare i principi generali contenuti nel nuovo art. 36 e quelli derivanti dalle regole generali in materia di accesso al pubblico impiego. In particolare, il divieto di conversione automatica del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato previsto dal comma 6 dell'art. 36 ed il divieto del rinnovo contrattuale. Il rinnovo di un contratto, infatti, non è consentito all'amministrazione che è chiamata a procedere allo scorrimento della graduatoria o all'indizione di una nuova procedura concorsuale nel rispetto di quanto previsto dall'art. 35 d.lgs. 165/2001.

In ordine all'ultimo quesito formulato, si ricorda, infine, che i divieti di rinnovo e di utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale, in applicazione del principio generale di irretroattività della legge, trovano applicazione in riferimento a quei contratti che risultano stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del nuovo art. 36, novellato dalla legge finanziaria 2008.

Ciò posto, alla luce delle osservazioni formulate, lo scrivente ufficio è del parere che l'amministrazione possa procedere nel rispetto delle norme 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. 38 del 3 giugno 2008.

A .....

Oggetto: stabilizzazione di personale assunto con contratto a tempo determinato.

Si fa riferimento alla nota n. 2891 del 7 maggio 2008, con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in materia di stabilizzazione.

In particolare, l'ente chiede di sapere se sia possibile stabilizzare il personale precedentemente assunto a tempo determinato, in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, comma 519, legge 27 dicembre 2006, n. 296, che risulti titolare di un contratto a tempo indeterminato o a termine presso un'altra amministrazione.

Al riguardo, è bene chiarire che le disposizioni in materia di stabilizzazione si caratterizzano per la loro eccezionalità e, quindi, per la loro rigida e circoscritta applicazione, in quanto procedure speciali di reclutamento volte ad affrontare il fenomeno patologico del precariato creatosi nelle amministrazioni pubbliche a causa di un uso distorto delle tipologie di lavoro flessibile. Il presupposto imprescindibile che deve sussistere per il ricorso alle norme sulla stabilizzazione introdotte dalle ultime leggi finanziarie, è dato dallo *status* di lavoratore precario. Si considera tale colui che possiede i requisiti temporali di contratto a tempo determinato richiesti dal legislatore e che non ha un rapporto di lavoro permanente con la pubblica amministrazione.

In particolare quest'ultimo requisito deve necessariamente permanere fino all'atto dell'eventuale assunzione a tempo indeterminato a conclusione delle procedure di stabilizzazione.

Il soggetto assunto a tempo indeterminato presso un'amministrazione, non qualificandosi più come lavoratore precario, non rientra tra i destinatari delle disposizioni considerate e, pertanto, non potrà essere stabilizzato dall'ente presso il quale ha maturato i requisiti previsti dall'art. 1, comma 519, legge 296/2006.

Diversamente nel caso in cui il lavoratore risulti assunto a tempo determinato. In tale ipotesi, infatti, il dipendente non è permanentemente inserito nell'organico dell'ente e, pertanto, risultando ancora lavoratore "precario" può usufruire del percorso speciale di reclutamento mediante stabilizzazione previsto dal legislatore.

Ciò posto, lo scrivente ufficio è del parere che l'ente possa procedere alla luce dei principi e delle osservazioni formulate.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio per il trattamento del personale

Parere n. 39 dell'11 giugno 2008.

A .....

Oggetto: legge 17 ottobre 2007 n. 188 e decreto interministeriale 21 gennaio 2008 - Dimissioni volontarie – Sussistenza dei presupposti per il pensionamento.

Si fa seguito alla lettera del 15 maggio 2008, n. 22744-1233, con la quale questo ufficio ha esposto alcune considerazioni in relazione all'interpretazione della legge 17 ottobre 2007 n. 188 e del decreto interministeriale attuativo del 21 gennaio 2008.

La questione in particolare riguarda l'applicazione alla fattispecie delle dimissioni volontarie dei dipendenti in possesso dei requisiti per il collocamento in pensione delle nuove disposizioni che prevedono, a pena di nullità, la compilazione del modulo informatico, introdotto e disciplinato dalla legge e dal decreto interministeriale menzionati.

Si segnala al riguardo che il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, al quale pure la questione era stata prospettata per competenza, ha avallato l'ipotesi di interpretazione prospettata dallo scrivente, ponendo l'accento in particolare sulla ratio della nuova disciplina (nota allegata del Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali del 26 maggio 2008, n. 15/V/8590/14.01.04).

Come anticipato, il decreto interministeriale 21 gennaio 2008 è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 3, della legge 17 ottobre 2007, n. 188, ed ha lo scopo di introdurre un unico modello informatico valido su tutto il territorio nazionale, dotato delle caratteristiche di non contraffabilità e non falsificabilità, per la presentazione delle dimissioni volontarie.

L'introduzione del modello informatico è volta a neutralizzare una pratica vessatoria ritenuta molto diffusa nel settore privato, in base a quanto risulta dalla relazione della Commissione lavoro del Senato, consistente nel richiedere al lavoratore la sottoscrizione, al momento dell'assunzione o durante lo svolgimento del rapporto di lavoro, di una lettera di dimissioni senza data che il datore di lavoro si riserva di utilizzare a sua discrezione per far cessare *ad nutum* e in qualunque momento il rapporto stesso. La legge, allo scopo di tutelare la libera determinazione del lavoratore, introduce un particolare requisito di forma, senza modificare la vigente disciplina in materia di recesso di cui all'art. 2118 c.c.

Il Ministero del lavoro, per definire meglio l'ambito di applicazione della normativa in oggetto, ha emanato due circolari esplicative (circolari 4 marzo e 25 marzo 2008). Per quanto interessa in questa sede, la circolare 25 marzo prevede espressamente la non applicabilità della nuova disciplina nel caso di "collocamento in quiescenza e di collocamento in pensione".

Ciò posto, in linea con la circolare e con il parere reso dalla predetta amministrazione, innanzi tutto la nuova normativa non trova applicazione nel caso di raggiungimento dei limiti lavorativi massimi di età, quando cioè si verifica una risoluzione automatica del rapporto (65 anni o 67 nel caso di manifestazione della volontà di permanenza in servizio).

In secondo luogo, anche nelle differenti situazioni, in cui il dipendente è in possesso dei requisiti per il pensionamento ma non ricorrono i presupposti per il collocamento in quiescenza d'ufficio, si ritiene che per le dimissioni volontarie di cui all'art. 2118 c.c. non sia necessario il rispetto dei requisiti di forma di cui alla l. n. 188 del 2007 e al d.m. 21 gennaio 2008, ma che esse possano essere espresse nelle ordinarie forme.

Ciò in considerazione della speciale *ratio* sottesa all'introduzione della nuova disciplina, già sopra evidenziata. Infatti, ci si trova di fronte ad una situazione di fatto e di diritto particolare, in cui, essendo presenti i requisiti legali che consentono il pensionamento, risulta assente "la necessità (...) di combattere il fenomeno delle dimissioni in bianco fatte sottoscrivere dal lavoratore, in via preventiva, all'atto dell'assunzione." (ciò a maggior ragione nel settore pubblico in cui, in generale, l'esigenza di tutela sottesa alla disciplina appare meno evidente).

Rimane salva naturalmente ogni diversa valutazione di codesta amministrazione nell'ambito dell'esercizio dei poteri datoriali.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio per il trattamento del personale

Parere n. 40 del 12 giugno 2008.

A .....

Oggetto: collaboratori esperti linguistici delle università - Incompatibilità.

Si fa riferimento alla lettera n. 7563 del 29 aprile 2008 con la quale viene prospettata la questione del regime di incompatibilità per i collaboratori ed esperti linguistici ai fini dell'applicazione delle norme di cui agli articoli 60 e seguenti del d.P.R. del 10 gennaio 1957, n. 3, in combinato disposto con l'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

La fattispecie sottoposta da codesta università riguarda un dipendente collaboratore esperto assunto a tempo indeterminato nel 1999, che nel 2001, in seguito alla vincita di concorso, ha sottoscritto con il Ministero della pubblica istruzione presso un istituto di istruzione superiore un contratto di lavoro a tempo indeterminato per l'insegnamento di lingua e civiltà straniera.

Come noto, l'art. 4 del d.l. 21 aprile 1995 n. 120, convertito in legge 21 giugno n. 236, ha previsto per le esigenze di apprendimento delle lingue e di supporto alle attività didattiche delle università la possibilità di assumere collaboratori ed esperti "con contratto di lavoro subordinato di diritto privato". In linea con quanto stabilito dall'art. 4 del decreto citato, il CCNL per il personale del comparto Università del 21 maggio 1996 all'art. 51 ha successivamente disciplinato il trattamento per tale categoria.

Ad avviso dello scrivente, stante la tipologia del rapporto di lavoro subordinato dei collaboratori ed esperti linguistici e in mancanza di una disciplina legale differente, i dipendenti in questione sono assoggettati all'ordinario regime di incompatibilità valevole per tutti i pubblici dipendenti. Questo regime è definito dall'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, che richiama gli artt. 60 e seguenti del d.P.R. del 10 gennaio 1957, n. 3, e dalle altre norme speciali ivi contemplate (come quelle relative al personale del comparto scuola).

Ciò posto, è noto che per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni vale, salvo deroghe espresse, il principio legale dell'esclusività e del divieto di cumulo di cui all'art. 65 del d.P.R. suddetto, il quale al terzo comma prevede quale sanzione per l'inosservanza la decadenza. Questa norma deve ritenersi ancora vigente, stante il richiamato operato dall'art. 53 predetto (si veda in proposito anche Cass., n. 967 del 19 gennaio 2006).

Peraltro, l'istituto della decadenza è previsto espressamente per il personale docente ed amministrativo delle scuole dall'art. 508 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (comma 9 del medesimo articolo dispone che "l'assunzione del nuovo impiego importa la cessazione di diritto dall'impiego precedente").

Né varrebbe al riguardo invocare eventualmente il carattere *part-time* del rapporto, considerato che, salvo leggi speciali, anche per i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale vale il divieto di attività lavorativa subordinata in favore di altra amministrazione pubblica.

Rimane salva naturalmente ogni valutazione e determinazione di codesta amministrazione, competente all'adozione degli atti gestionali in qualità di datore di lavoro.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio per il trattamento del personale

Nota n. 41 del 12 giugno 2008.

A .....

Oggetto: pubblicità del codice di disciplina - Diffusione del codice di condotta - Tempistica e termini per lo svolgimento del procedimento disciplinare.

Alla luce delle innovazioni in materia disciplinare introdotte dalla contrattazione collettiva e delle problematiche emerse in sede di esame delle questioni relative alla materia disciplinare pare utile segnalare all'attenzione delle amministrazioni in indirizzo alcuni aspetti inerenti il codice disciplinare e le procedure disciplinari.

1. In generale, la predefinizione e il regime di pubblicità di obblighi, illeciti, sanzioni e procedure disciplinari.

Come noto, l'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001 (Sanzioni disciplinari e responsabilità) richiama anche per i pubblici dipendenti l'applicazione delle norme disciplinari contenute nello Statuto dei lavoratori e nel codice civile. In particolare, la menzionata disposizione fa rinvio all'art. 2106 c.c. e all'art. 7, commi 1, 5 e 8, della l. n. 300 del 1970.

L'art. 2106 c.c. prevede l'applicazione da parte del datore di lavoro di sanzioni, secondo la gravità del fatto, per l'inosservanza degli obblighi di diligenza e di fedeltà da parte del prestatore, espressi nei precedenti artt. 2104 e 2105 c.c..

L'art. 7, comma 1, dello Statuto enuncia delle importanti norme di garanzia per i lavoratori e di tutela dell'interesse del datore. Esso prevede che il codice disciplinare debba essere conforme alla disciplina dei contratti collettivi in materia di infrazioni, sanzioni e procedure di contestazione ed impone la sua pubblicizzazione. Infatti la disposizione stabilisce che "Le norme disciplinari relative alle sanzioni, alle infrazioni in relazione alle quali ciascuna di esse può essere applicata ed alle procedure di contestazione delle stesse, devono essere portate a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti. Esse devono applicare quanto in materia è stabilito da accordi e contratti di lavoro ove esistano."

Il rinvio operato dal citato art. 55 all'art. 7 va integrato con l'espressa previsione di cui al comma 3 dell'art. 55 stesso il quale dispone: "... ferma restando la definizione dei doveri del dipendente ad opera dei codici di comportamento di cui all'art. 54, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi."

In base alle norme richiamate, quindi, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni privatizzati i doveri sono espressi nel codice di comportamento, gli illeciti disciplinari, le relative sanzioni e le procedure sono fissate dai contratti collettivi (che per le procedure operano in maniera integrativa rispetto alla legge).

I contratti collettivi di comparto poi, oltre a regolare le infrazioni, hanno individuato anche gli obblighi dei dipendenti, la cui violazione può tradursi in infrazione disciplinare, ed hanno

richiamato i principi relativi al rapporto di lavoro espressi nel codice di condotta, ad integrazione della disciplina sugli obblighi posta direttamente dai contratti stessi (art. 23 del CCNL relativo al personale del comparto ministeri del 16 maggio 1995, come modificato dall'art. 11 del CCNL del 12 giugno 2003; art. 26 del CCNL del 6 luglio 1995 relativo al personale enti pubblici, come modificato dall'art. 14 del CCNL 9 ottobre 2003).

Secondo le clausole collettive, la violazione degli obblighi complessivamente risultanti dal CCNL può costituire un fatto sanzionabile in caso di mancanze non espressamente previste dalle clausole del CCNL stesso, dovendosi far riferimento, quanto ai criteri per la comminazione, al tipo e alla misura della sanzione, ai principi desumibili dalle specifiche clausole contrattuali (ciò vale ad esempio nel comparto ministeri, secondo quanto previsto dall'art. 13 del già citato CCNL del 12 giugno 2003 e nel comparto enti pubblici, secondo quanto disposto dall'art. 16, comma 9, del citato CCNL 9 ottobre 2003).

La predefinizione degli obblighi rappresenta il presupposto per la disciplina astratta degli illeciti, per la contestazione in concreto degli addebiti e l'applicazione delle sanzioni.

Dalla vigente normativa si evince un obbligo di pubblicità per il codice di comportamento (art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e per il codice disciplinare (art. 7, comma 1 della l. n. 300 del 1970).

Mediante la prescrizione della pubblicità, le norme perseguono la finalità di consentire a tutti i lavoratori di avere contezza dei propri doveri, delle infrazioni, delle sanzioni collegate e delle procedure per la loro applicazione. Esse assolvono poi anche ad un'altra funzione, corrispondente soprattutto all'interesse del datore di lavoro, di impedire in via preventiva determinati comportamenti dei lavoratori.

1.1. La consapevolezza di essere funzionario pubblico. La diffusione dei principi espressi nel codice di comportamento.

Si richiama l'attenzione sull'adozione di iniziative di diffusione finalizzate alla conoscenza e all'osservanza del codice di condotta, in aderenza a quanto previsto nell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 (relativamente al codice adottato con decreto del Ministro per la funzione pubblica il 28 novembre 2000 e agli specifici codici di comportamento per ogni singola amministrazione ai sensi dell'art. 54, comma 5).

Ciò anche nella convinzione che la conoscenza dei doveri che caratterizzano la propria posizione generi consapevolezza, spirito di appartenenza e contribuisca a sviluppare un senso di orgoglio per l'essere parte di un'organizzazione che ha come missione la realizzazione dell'interesse della collettività. Infatti, il funzionamento dell'amministrazione, come delle altre organizzazioni, dipende non solo dalla configurazione e dalle caratteristiche della struttura, ma soprattutto dalle risorse umane che in essa operano. Il lavoro e il serio impegno dei funzionari, a qualsiasi livello essi si trovino, sono elementi fondamentali per un'azione amministrativa efficace ed efficiente. Pertanto sembra importante lo sviluppo della motivazione e dello spirito di corpo, anche mediante la valorizzazione delle professionalità e delle condotte virtuose presenti nelle amministrazioni.

1.2. La pubblicazione mediante affissione del codice disciplinare.

Si richiama l'attenzione sull'onere di pubblicazione del codice disciplinare previsto dall'art. 7 della l. n. 300 del 1970 mediante la sua "affissione in luogo accessibile a tutti".

L'obbligo/onere di pubblicità del codice disciplinare mediante affissione è sancito anche dai contratti collettivi di comparto che specificano il carattere tassativo di questa modalità di pubblicazione (ad es.: art. 13, comma 8, del CCNL del 12 giugno 2003 relativo al personale del

comparto ministeri; art. 12 del CCNL del 26 maggio 2004 relativo al personale del comparto aziende; art. 64, comma 8, del CCNL del 17 maggio 2004 relativo al personale del comparto Presidenza del Consiglio dei ministri; art. 92, comma 9, del CCNL relativo al comparto scuola del 24 luglio 2003; art. 67, comma 8, del CCNL del 28 maggio 2004 relativo al personale delle agenzie fiscali; art. 16, comma 10, del CCNL 9 ottobre 2003 relativo al personale enti pubblici; art. 3, comma 10, del CCNL dell'11 aprile 2008 relativo al personale del comparto regioni - eell).

E' opportuno evidenziare che l'obbligo di pubblicità mediante affissione cui si riferisce l'art. 7 dello Statuto dei lavoratori riguarda non solo le infrazioni e le sanzioni, ma anche le procedure per l'applicazione delle sanzioni; esso si riferisce al complesso di quelle disposizioni che comunemente viene indicato come il "codice disciplinare" (mentre nei contratti collettivi la denominazione di codice disciplinare viene utilizzata come rubrica agli articoli che disciplinano i criteri per l'individuazione del tipo e la misura della sanzione, le singole specifiche infrazioni e le relative sanzioni).

Si segnala poi che le clausole di alcuni contratti collettivi, oltre a prescrivere a regime l'obbligo di affissione, hanno espressamente collegato l'efficacia delle innovazioni apportate al codice disciplinare all'avvenuta affissione, stabilendo che la nuova disciplina si applica dal quindicesimo giorno successivo a quello dell'affissione. I CCNL hanno poi introdotto una regola transitoria per le infrazioni disciplinari commesse nel periodo antecedente alla data di efficacia del codice disciplinare per le quali continuano ad applicarsi le sanzioni precedenti (ad es. art. 3, commi 11 e 12, del CCNL dell'11 aprile 2008 relativo al personale del comparto regioni – eell; art. 30 del CCNL 1 ottobre 2007 relativo al personale enti pubblici).

L'adempimento dell'onere di pubblicità è particolarmente rilevante poiché esso condiziona la legittimità dell'esercizio del potere disciplinare in concreto da parte del datore di lavoro e, quindi, condiziona la validità dell'atto che ne costituisce espressione (almeno per le cosiddette "sanzioni conservative", quelle cioè che non determinano la risoluzione del rapporto di lavoro; con riferimento invece alla sanzione del licenziamento, la giurisprudenza in taluni casi ha affermato l'irrelevanza dell'adempimento - sul punto si veda Cass. civ. sez. lavoro, 13-09-2005, n. 18130; Cass. civ. sez. lavoro, 27-05-2004, n. 10201; Cass. civ. sez. lavoro, 09-09-2003, n. 13194).

La legge e i contratti collettivi prevedono che l'affissione avvenga "in luogo accessibile a tutti", cosicché nel provvedere all'adempimento occorrerà avere particolare attenzione le amministrazioni dovranno tener conto della propria struttura, curando che l'affissione sia effettuata in ciascuna sede (si veda sul punto Cass. sez. lavoro, 10-01-2007, n. 247) e che la possibilità di recarsi nei locali in cui sono esposte le norme disciplinari sia effettiva (si veda sul punto Cass. sez. lavoro, 3-10-2007, n. 20733).

Nel provvedere all'adempimento, è importante che il codice sia aggiornato e completo. Esso dovrà contenere gli obblighi dei dipendenti, gli illeciti, le sanzioni e le procedure vigenti, con le modifiche che via via i contratti collettivi di comparto hanno apportato. In proposito, pare utile richiamare l'attenzione sulla circostanza che anche i CCNL stipulati per la tornata contrattuale 2006/2009 sono intervenuti a modificare le clausole previgenti in materia di illeciti, infrazioni e procedure (ad es.: CCNL del 14 settembre 2007 relativo al personale del comparto ministeri; CCNL dell'11 aprile 2008 relativo al personale del comparto regioni – ee.ll.; CCNL 9 ottobre 2003 relativo al personale enti pubblici).

## 2. Il rispetto dei termini procedurali.

Si ritiene opportuno richiamare inoltre l'attenzione sui termini fissati dalla legge e dai contratti collettivi per lo svolgimento delle procedure disciplinari. Ciò vale in particolar modo per i termini



che sono espressamente definiti come perentori o la cui decorrenza comporta l'estinzione del procedimento.

Si segnala in proposito che la maggior parte dei contratti collettivi stipulati a partire dalla tornata 2002/2005 hanno innovato la disciplina dei termini, chiarendo la natura perentoria non solo del termine finale ma anche di quello iniziale. A titolo di esempio, per il personale del comparto ministeri si veda l'art. 24 del CCNL 16 maggio 1995, modificato sul punto dall'art. 12 del CCNL 12 giugno 2003, il quale al comma 10 stabilisce: "Con riferimento al presente articolo sono da intendersi perentori il termine iniziale e quello finale del procedimento disciplinare. Nelle fasi intermedie i termini ivi previsti saranno comunque applicati nel rispetto dei principi di tempestività ed immediatezza, che consentano la certezza delle situazioni giuridiche." (analogamente, l'art. 27 del CCNL del 6 luglio 1995 per il personale del comparto enti pubblici non economici, come modificato dall'art. 15, comma 1, del CCNL del 9 ottobre 2003; l'art. 29 del CCNL 1 settembre 1995, relativo al personale del comparto SSN, come modificato dall'art. 12, comma 1, del CCNL 19 aprile 2004; l'art. 93, comma 9, del CCNL del 29 novembre 2007 per il personale del comparto scuola; art. 66, comma 11, del CCNL del 28 maggio 2004 per il personale delle agenzie fiscali; art. 63, comma 11, del CCNL del 17 maggio 2004 per il personale del comparto Presidenza del Consiglio dei ministri; l'art. 24 del CCNL del 6 luglio 1995, come modificato dall'art. 24, comma 1, del CCNL 22 gennaio 2004 per il personale del comparto regioni – ee.ll.; l'art. 37 del CCNL 5 aprile 1996 per il personale del comparto amministrazioni autonome dello Stato, come modificato dall'art. 11, comma 1, del CCNL del 26 maggio 2004).

Vista la disciplina contrattuale, debbono considerarsi perentori il termine per la contestazione, che deve avvenire tempestivamente e comunque non oltre 20 giorni da quando l'ufficio istruttore è venuto a conoscenza del fatto, e il termine di 120 giorni, il quale decorre dalla data della contestazione dell'addebito.

Si rammenta in proposito che l'orientamento giurisprudenziale che ha escluso la perentorietà del termine iniziale, affermando il carattere perentorio solo di quello finale in connessione ad "un'inderogabile garanzia di sollecita conclusione" (Cass. civ. sez. lavoro, 10-05-2007, n. 10668, che riprende la precedente Cass. 13 aprile 2005, n. 7601) si riferisce a fattispecie disciplinate dalle clausole di contratti collettivi precedenti alle modifiche sopra riportate (in cui le clausole contrattuali non contenevano la qualificazione perentoria di entrambi i termini, stabilendo solo che il procedimento si estingue in caso di mancata conclusione entro il termine finale.).

Si invitano pertanto gli uffici del personale e gli uffici di disciplina a tener conto di quanto rappresentato procedendo anche al coinvolgimento e alla formazione del personale dirigente o comunque addetto alla gestione del personale.

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. 42 del 16 giugno 2008.

A .....

Oggetto: bandi concorsi pubblici dirigenti di seconda fascia.

Si fa riferimento alla nota n. 27815, del 12.09.2007, con la quale codesto istituto ha chiesto un parere in merito ai titoli di studio previsti in due bandi di concorso per l'ammissione alle procedure concorsuali per l'accesso a posizioni di qualifica dirigenziale.

In particolare avendo bandito più concorsi per il reclutamento di figure dirigenziali e avendo richiesto, quali requisiti per l'ammissione, il possesso del diploma di laurea (DL) o di laurea specialistica o magistrale (LM), ha ricevuto numerose segnalazioni anche da parte di diverse organizzazioni sindacali che contestano la non ammissione, alle suddette procedure, di candidati in possesso della laurea triennale (L).

A fondamento della richiesta di parere vi è quindi la necessità di sapere se, a tenore delle disposizioni vigenti, l'amministrazione è obbligatoriamente tenuta ad inserire nei bandi di concorso tra i requisiti necessari, ai fini dell'ammissione alla selezione, anche il possesso della laurea triennale (L).

Volendo accennare agli elementi caratterizzanti la riforma dell'ordinamento didattico universitario, introdotta dal d.m. 3 novembre 1999, n. 509 del ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, sostituito dal d.m. 22 ottobre 2004, n. 270 del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca<sup>1</sup>, è opportuno specificare che esso è improntato al conseguimento di titoli di studio di maggiore o minore specializzazione a seconda del percorso di studi lungo (LM) o breve (L) che si intenda perseguire. Ne consegue che nel medesimo corso di laurea lo studente può scegliere il diverso grado di specializzazione ponendo fine agli studi anche solo dopo un triennio (L) e conseguendo comunque un titolo di laurea preordinato all'inserimento nel mondo del lavoro ed all'esercizio delle correlate attività professionali regolamentate; oppure accedere ad un ulteriore biennio di specializzazione (LM) per il conseguimento di un titolo maggiormente qualificato, con una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione e professionalità, per una durata di cinque anni.

Il decreto interministeriale del 5 maggio 2004 ha affermato, poi, in maniera inequivoca l'equiparazione della laurea quadriennale (DL) alla laurea specialistica o magistrale (LM) come titolo valido per l'accesso ai pubblici concorsi.

Pertanto, nelle procedure di concorso in cui viene richiesto come requisito specifico per l'accesso la laurea specialistica deve considerarsi ammesso il diploma di laurea e non la laurea triennale; laddove è invece richiesto solo il diploma di laurea (DL) possono essere ammessi anche i soggetti in possesso della laurea di primo livello (L).

---

<sup>1</sup> Detti decreti sono stati adottati, in attuazione della legge 15 maggio 1997, n. 127 art. 17, comma 95, per definire i criteri generali sull'ordinamento degli studi dei corsi universitari rimesso all'autonomia dei singoli atenei.

L'accesso alla qualifica di dirigente è disciplinato dall'articolo 28 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che è stato nel tempo più volte modificato senza che sia stata adeguatamente considerata la necessità di un più rigoroso coordinamento della previsione stessa con il nuovo ordinamento universitario. Occorre precisare, infatti, che il testo risente di una formulazione che in parte è fondata sul regime ordinamentale anteriore alla riforma universitaria, dove non vi era distinzione tra laurea e diploma di laurea (vedi comma 2, dell'art. 28). In parte, invece, è stato adeguato all'attuale contesto normativo contemplando una diversa valenza dei vari titoli di studio. Il comma 2 prevede che al concorso per esami possono essere ammessi:

- i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea;
- i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, nonché di diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, che abbiano compiuto almeno tre anni di servizio svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Per i dipendenti delle amministrazioni statali reclutati a seguito di corso-concorso, il periodo di servizio è ridotto a quattro anni;
- i soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non ricomprese nel campo di applicazione dell'articolo 1, comma 2, muniti del diploma di laurea, che hanno svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali;
- coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni, purché muniti di diploma di laurea.
- i cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che hanno maturato, con servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti od organismi internazionali, esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.

La necessità di dare un'interpretazione coerente alla disposizione induce a ritenere che non si debba fare all'interno del comma un distinguo tra laurea e diploma di laurea ritenendo che la terminologia ambivalente sia conseguenza di un mancato aggiornamento del testo e che, pertanto, il riferimento al diploma di laurea non vada inteso come volto a richiamare un titolo di studio diverso dalla laurea. Per cogliere, comunque, la *ratio* del legislatore ed individuare correttamente il titolo di studio minimo richiesto per l'accesso (laurea triennale piuttosto che diploma di laurea e quindi laurea specialistica o magistrale) è necessario richiamare il comma 3 dello stesso articolo 28 dove, invece, la terminologia utilizzata è stata adeguata al nuovo ordinamento universitario. Il comma 3, infatti, prevede che al corso-concorso selettivo di formazione possano essere ammessi soggetti muniti di laurea nonché di uno dei seguenti titoli: laurea specialistica, diploma di specializzazione, etc..

Senza dilungarsi ulteriormente sull'analisi del testo dell'art. 28, il riferimento nel comma 3, alla laurea specialistica lascia ritenere che laddove il legislatore ha voluto richiedere esplicitamente tale tipologia di laurea lo abbia espressamente previsto. Negli altri casi è da ritenere che il requisito minimo possa essere la laurea, tanto del vecchio ordinamento quanto del nuovo e che, pertanto, come tale vada inteso anche il riferimento a diploma di laurea.

Le considerazioni sopra svolte sono state approfondite anche nella circolare dello scrivente dipartimento datata 8 novembre 2005, n. 4.

Detto ciò occorre considerare che il richiamato articolo 28 può essere inteso come norma che fissa i requisiti minimi di accesso alla dirigenza. Rimane nella discrezionalità dell'amministrazione, tenuto conto della maggiore specializzazione sottesa alla laurea magistrale rispetto a quella triennale, e tenuto conto che quest'ultima è prevalentemente finalizzata ad essere spesa per l'inclusione nel mondo del lavoro, valutare il requisito di accesso più adatto per il reclutamento delle proprie professionalità in ragione delle proprie esigenze funzionali.

Rimane cioè nella facoltà delle amministrazioni, prima dell'avvio delle procedure selettive, operare una scelta discrezionale volta a decidere il titolo di studio da richiedere come requisito di accesso alla dirigenza, da valutare in relazione al livello di specializzazione del personale che si vuole assumere, ma soprattutto finalizzata al miglior perseguimento dell'interesse pubblico facendo emergere, già in una fase anteriore allo svolgimento della procedura concorsuale, criteri diretti a realizzare un reclutamento fondato sul merito, a garanzia di una migliore selezione della classe dirigenziale che ha un ruolo basilare nel determinare il buon andamento dell'attività amministrativa.

La peculiarità della scelta discrezionale, non estensibile alle qualifiche non dirigenziali in presenza di previsioni precise contenute nella normativa contrattuale, si spiega anche in ragione della collocazione dell'art. 28 in una sezione autonoma del decreto legislativo 165/2001 che sta ad evidenziare ed a valorizzare l'autonomia della funzione dirigenziale che, dopo la riforma del rapporto di lavoro pubblico, non costituisce più un'evoluzione possibile della ex carriera direttiva, ma rappresenta, per competenze e poteri gestionali, nonché per rilevanza e tipologia delle responsabilità, un'area separata e specifica che si distingue dal restante personale non dirigenziale.

Ne deriva che la valutazione operata dall'amministrazione deve tenere conto delle caratteristiche tipiche della figura dirigenziale da reclutare, nonché di un più complesso equilibrio da assicurare nell'ambito delle professionalità di cui si avvale nella propria organizzazione al fine di realizzare una giusta differenziazione dei titoli di studio richiesti in ragione del diverso ruolo di competenza e responsabilità assegnato, per evitare in sostanza che sia prevista la laurea specialistica per l'accesso a figure apicali e quella triennale per l'accesso alla dirigenza.

In ossequio al richiamato principio di buon andamento ed a quello di imparzialità della azione amministrativa una scelta in tal senso oltre che rispondere a requisiti di correttezza e coerenza nei riguardi del personale in servizio costituirebbe una misura ottimale nella scelta delle professionalità da acquisire.

Nel merito del quesito posto, è evidente che la scelta dell'istituto di fare ricorso a figure dirigenziali in possesso di diploma di laurea o laurea specialistica trova giustificazione nella necessità di dotarsi di figure dirigenziali altamente qualificate.

Si ritiene, pertanto, legittima la norma del bando di concorso che prevede il possesso di tali titoli in ragione delle peculiari competenze necessarie per l'attività istituzionale dell'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. 43 del 17 giugno 2008.

A .....

Oggetto: legge 24 dicembre 2007, n. 244. Incremento percentuale *part-time* lavoratori provenienti dal bacino lavoratori socialmente utili.

Si fa riferimento alla nota n. 10813 dell'11 giugno 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine alla possibilità di trasformare a tempo pieno il rapporto di lavoro delle 44 unità di personale assunte a tempo indeterminato *part-time*, derogando ai limiti di spesa previsti dall'art. 1, comma 557, legge 27 dicembre 2006, n. 296, così come modificato dall'art. 3, comma 120, legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Al riguardo, come noto, l'art. 3, comma 120, della legge 244/2007 ha integrato il citato comma 557, prevedendo la possibilità per le amministrazioni di derogare al tetto di spesa ivi previsto, relativo all'anno precedente, ed aprendo per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, in via eccezionale, un margine sul fronte delle politiche occupazionali.

Le condizioni previste dal legislatore per poter applicare la deroga che sono:

- è ammessa soltanto ai sensi dell'art. 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448;
- restando fermi i vincoli fissati dal patto per l'esercizio in corso, quindi per il 2008;
- l'ente deve aver rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio, quindi negli anni 2005, 2006 e 2007;
- il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non deve essere superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- 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 un'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.

L'eccezionalità della deroga 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.

Al riguardo è il caso di evidenziare che, rispetto agli enti commissariati, come codesto Comune, 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 solo alla 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 anche rispetto 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.

Dal quadro fin qui delineato emerge che la regola generale, applicabile è quella di un regime assunzionale ristretto improntato al 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.

I vincoli imposti dal legislatore sono certamente significativi, risultando posti a garanzia della solidità finanziaria dell'ente e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Nella nota in oggetto l'ente dichiara di rispettare le condizioni previste dal legislatore ai fini dell'applicabilità della deroga al comma 557, ma di superare, con le trasformazioni *de qua*, la spesa per il personale dell'anno 2007.

Tutto quanto ciò premesso, tenuto conto che dalla documentazione allegata risulta che il Collegio dei revisori ha espresso parere negativo invitando il Comune a scelte più prudenti, si ritiene opportuno che l'amministrazione, nel rispetto dei principi sopra enunciati, operi una più attenta valutazione circa l'indifferibilità delle assunzioni deliberate.

L'esigenza di rispettare il principio di contenimento della spesa per il personale richiede, infatti, che l'ente individui le assunzioni inderogabili, di particolare necessità ed urgenza, dalle quali non può prescindere per lo svolgimento dell'ordinaria attività.

Si ricorda, inoltre, che, la trasformazione in *full-time* di un qualunque rapporto di lavoro presuppone che, al momento dell'assunzione in regime di tempo parziale, l'amministrazione abbia già istituito i posti *part-time* in misura pari alle unità da assumere.

Non sarebbe altrimenti giustificata una rimodulazione della dotazione organica adottata ai fini della trasformazione in *full-time*.

Ciò posto, alla luce delle considerazioni formulate, lo scrivente è del parere che il Comune debba operare nel rispetto dei principi 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. 44 del 20 giugno 2008.

A .....

Oggetto: stabilizzazione.

Si fa riferimento alla nota del 7 maggio u. s., con la quale codesto ente chiede un parere in merito alla legittimità di un'eventuale stabilizzazione di personale non dirigenziale utilizzato con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

In particolare, chiede se è legittimo, avviare la procedura di "prestabilizzazione" di una unità di personale in possesso dei requisiti temporali previsti dall'art. 3, comma 94, lett. b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ed in servizio al 1° gennaio 2008 non come titolare di contratto di co.co.co. ma come componente dell'ufficio di *staff ex* art. 90 del d.lgs. 267/2000.

Con circolare n. 5, del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, del 18 aprile 2008, sono state dettate le linee di indirizzo in merito all'interpretazione ed all'applicazione delle disposizioni a favore del personale "precario", comprese quelle previste dal citato art. 3, c. 94, della legge n. 244 del 2007. Come chiaramente espresso nella predetta circolare, l'ipotesi di cui alla lettera b), del comma 94, non prefigura in nessun caso la possibilità di stabilizzare il suddetto personale con un'assunzione a tempo indeterminato, neppure successivamente all'eventuale compimento dei tre anni di tempo determinato ove detto personale risultasse assunto a seguito di superamento di un concorso bandito secondo i criteri indicati dall'art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Un percorso di questo tipo non si rinviene scritto in alcuna disposizione e non può essere dedotto giuridicamente sia in quanto le disposizioni speciali, quali quelle sulla stabilizzazione, non sono suscettibili di interpretazione estensiva, sia in quanto un tale orientamento andrebbe in contrasto con l'art. 36, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che prevede un principio di carattere generale, prevalente in assenza di chiare ed esplicite disposizioni derogatorie, che è quello che in ogni caso non si possono istituire rapporti di lavoro a tempo indeterminato pur in presenza di violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori.

L'assunzione a tempo indeterminato del personale di cui all'art. 3, comma 94, lett. b) della legge n. 244 del 2007 può avvenire soltanto con le modalità indicate dall'art. 3, comma 106, della medesima legge.

Fermo restando quanto sopra rappresentato, si aggiunge che il requisito temporale e la sussistenza di un contratto di co.co.co. al 1° gennaio 2008, come indicato dal dettato normativo, risultano essere elementi concorrenti rispetto ai quali non è possibile prevedere eccezioni.

Si aggiunge, ad ogni buon fine, che come evidenziato nella citata circolare n. 5 del 2008 non possono rientrare nelle ipotesi di stabilizzazione i contratti stipulati ai sensi dell'art. 90, del d.lgs. 267/2000, dato il carattere fiduciario degli stessi. Si tratta di contratti caratterizzati, per loro stessa



natura, dalla temporaneità che certamente non possono generare aspettative di assunzione a tempo indeterminato nel personale che ne risulta titolare, essendo destinati ad esaurirsi con la scadenza del mandato politico.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Segreteria tecnica

Parere n. 45 del 4 luglio 2008

A .....

Oggetto: certificazione medica giustificativa dell'assenza per malattia dei dipendenti della pubblica amministrazione. Art.71 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112.

Con il quesito indicato a margine, codesto ministero chiede allo scrivente ufficio l'avviso interpretativo concernente l'art.71 del decreto legge n.112/08.

Concretamente, si chiede di conoscere quale sia la portata applicativa della disposizione citata allorquando la stessa, al comma 2, prevede che nel caso in cui la malattia del dipendente si protragga per un periodo superiore ai dieci giorni o, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare, lo stato di malattia può essere legittimamente giustificato da certificazione medica rilasciata da una struttura pubblica.

Così come indicato nel quesito, il concetto di struttura sanitaria pubblica acclude sia i presidi ospedalieri che quelli ambulatoriali del Servizio sanitario nazionale e, pertanto, ai fini della corretta produzione della certificazione di malattia sono naturalmente valide le certificazioni rilasciabili da tali strutture.

E' però necessario per una più completa valutazione del valore formale da riconoscere alla certificazione medica, non utilizzare in termini ermeneutici il solo dato strutturale, e cioè quello relativo all'ente da cui promana la certificazione in esame.

Per una più corretta analisi della problematica è infatti necessario integrare la presente valutazione di alcune considerazioni che attengono il valore documentale che il vigente quadro giuridico riconosce a certificazioni che attestino la temporanea incapacità lavorativa di un dipendente.

Considerando che, secondo quanto prescritto dalle convenzioni adottate in conformità dagli accordi collettivi nazionali stipulati secondo la disciplina dell'art.8 del d.lgs.n.502 del 1992, in materia di regolazione dei rapporti fra il Servizio sanitario nazionale ed i medici di medicina generale, questi ultimi sono tenuti al rilascio della certificazione "per incapacità temporanea al lavoro"(Accordo collettivo nazionale del 23.03.2005), si ritiene che detti medici possano utilmente produrre la certificazione idonea a giustificare lo stato di malattia del dipendente nelle circostanze indicate all'art.71 del decreto legge n.112/2008.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica  
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio mobilità

Parere n. 46 dell'11 luglio 2008

A .....

Oggetto: collocamento in disponibilità dei segretari comunali e provinciali e possibilità di assumere la titolarità di sede di segreteria.

Con lettera del 17 giugno scorso il segretario comunale dott. *omissis*, collocato in disponibilità con decorrenza *omissis* e conseguentemente iscritto con la stessa decorrenza nell'elenco di cui all'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha trasmesso la lettera n. 53679 (P) del 13 giugno 2008 con la quale codesta agenzia ha fornito i chiarimenti da egli richiesti, anche in ordine alla preclusione dei segretari collocati in disponibilità ai sensi degli artt. 33 e seguenti del precitato d.lgs. n. 165/2001 dalla possibilità di essere assegnati in qualità di titolari presso una sede di segreteria (nonché dalla possibilità di essere utilizzati per incarichi di reggenza e/o supplenza).

Questa conclusione è basata sull'assunto della sospensione delle obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro per effetto del collocamento in disponibilità (art. 33, comma 8, d.lgs. n. 165/2001).

Si espongono al riguardo le seguenti considerazioni.

A norma degli artt. 97 e 98 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il comune e la provincia hanno un segretario titolare, dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ed iscritto all'albo nazionale. Il successivo art. 99 affida al sindaco e al presidente della provincia la nomina del segretario, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, da scegliere tra gli iscritti all'albo.

A seguito del collocamento in disponibilità, che sospende ma non fa cessare il rapporto di lavoro e pertanto non incide sulla posizione di dipendenza dall'agenzia, il segretario continua ad essere iscritto all'albo e dunque, l'asserita preclusione in ordine alla possibilità di nomina, con la conseguente compressione delle prerogative del sindaco e del presidente della provincia intenzionati a conferire l'incarico, è in contrasto con le precitate disposizioni del TUEL.

Deve poi considerarsi che la posizione del segretario comunale in disponibilità ai sensi degli artt. 33 e seguenti del d.lgs. n. 165/2001 compendia la fattispecie descritta dall'art. 101, comma 4, del TUEL sul collocamento in mobilità d'ufficio presso altre pubbliche amministrazioni del segretario, decorsi due anni senza che abbia preso servizio in qualità di titolare in altra sede, nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica.

A tal riguardo soccorrono i chiarimenti resi dal Consiglio di Stato, sezione prima, nel noto parere n. 2903/2003, proprio in ordine al significato della "piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica" del segretario, che secondo l'altissimo consesso "esaurisce i propri effetti nel garantire ai segretari posti in mobilità d'ufficio la possibilità di essere chiamati a riassumere la titolarità di sedi comunali o provinciali, pur essendo stati cancellati dall'albo...".

Sussistono pertanto a parere dello scrivente, che conferma la propria collaborazione in ordine alle problematiche interpretative e gestionali dei segretari in disponibilità, margini apprezzabili per il riesame della questione da parte di codesta agenzia.

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. 47 del 17 luglio 2008

A .....

Oggetto: concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di 5 posti di dirigente di seconda fascia, in prova, del ruolo dei dirigenti del Ministero dell'economia e delle finanze, da assegnare al Dipartimento del tesoro, con sede in Roma, bandito con decreto n. 61074 del 15 giugno 2007 e pubblicato sulla G.U., IV serie speciale "Concorsi ed Esami" n. 50 del 26 giugno 2007.

Si fa riferimento alla nota n. 56448 del 21 maggio 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine all'applicazione dell'art. 28 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

In particolare l'amministrazione, che sta procedendo alla verifica del possesso dei requisiti di ammissione previsti dall'art. 2 del bando di concorso in oggetto ai fini dell'approvazione della relativa graduatoria di merito, chiede di sapere se il candidato che ha ricoperto due incarichi quadriennali in qualità di componente del consiglio tecnico-scientifico degli esperti, presso il Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, sia in possesso dei requisiti previsti dal citato art. 28 d.lgs. 165/2001 per l'accesso alla qualifica dirigenziale.

Come noto, la disposizione richiamata, al comma 2, prevede che al concorso per esami possono essere ammessi, tra gli altri, coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni, purché muniti di diploma di laurea.

Al riguardo è bene evidenziare come l'equiparazione prescritta dall'art. 28 non possa essere il risultato di un'analisi interpretativa, dovendo piuttosto derivare da previsioni esplicite contenute in specifiche fonti normative legislative o regolamentari. E' l'esigenza di certezza del diritto e di garanzia del rispetto dei principi di imparzialità a richiedere che l'equiparazione agli incarichi dirigenziali sia preventivamente e chiaramente definita da apposita disposizione normativa in assenza della quale si rimetterebbe ad una valutazione discrezionale e soggettiva, emessa di volta in volta dalla singola amministrazione, la decisione sull'ammissione o meno di un candidato ad una procedura concorsuale con i rischi di disparità di trattamento e di arbitrarietà che ne potrebbero derivare. L'equiparazione ad un incarico dirigenziale definita normativamente garantisce, infatti, che i requisiti di partecipazione siano oggettivamente ed univocamente riscontrabili da qualunque amministrazione abbia bandito la procedura concorsuale.

Quando si parla di equiparazione con incarico dirigenziale è altresì necessario specificare che tale può ritenersi solo quella riferita tanto al profilo giuridico quanto a quello economico.

Un'equiparazione normativa solo sotto il punto di vista del trattamento economico non sarebbe di per sé sufficiente a rendere l'incarico corrispondente anche sul piano giuridico con quello richiesto dal legislatore ai fini dell'accesso ai ruoli della dirigenza.

L'aver ricoperto un incarico dirigenziale presso l'amministrazione pubblica ha, del resto, una valenza sia di tipo organizzativo, che si sostanzia nell'aver avuto la titolarità di funzioni proprie di

un posto che nella dotazione organica è qualificato di livello dirigenziale, sia di tipo giuridico, che si esprime nell'essere destinatari di funzioni e responsabilità precise individuate, rispettivamente dall'art. 17 e dall'art. 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. La mera equiparazione al dirigente del trattamento economico percepito non fa, dunque, assurgere l'incarico alla tipologia nominata dall'art. 28 d.lgs. 165/2001 e dal bando di concorso che richiama la stessa disposizione.

Tutto quanto ciò premesso, rispetto al caso di specie la fonte normativa di riferimento non prevede l'equiparazione dell'incarico de quo a quelli dirigenziali. Ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 14 maggio 2007, n. 114, infatti, il consiglio tecnico-scientifico degli esperti, presso il Dipartimento del tesoro, è costituito appunto da esperti dotati di una specifica e comprovata specializzazione professionale nelle discipline oggetto dell'attività istituzionale del dipartimento che svolgono funzioni di consulenza riguardo la trattazione di problemi tecnico scientifici in materia di programmazione economica e finanziaria, il cui trattamento economico è fissato con decreto del ministro dell'Economia e delle finanze.

Quand'anche, il trattamento economico fosse corrispondente a quello del personale con qualifica dirigenziale, mancherebbero, sotto il profilo giuridico, i presupposti per poter considerare la funzione di consulenza tipica dell'incarico conferito al candidato in questione equiparabile a quella dirigenziale. Manca, cioè, nella sostanza la chiara indicazione nel citato d.P.R. che l'incarico di esperto è da considerare equiparato ad uno di livello dirigenziale.

Alla luce delle disposizioni normative richiamate e delle considerazioni formulate lo scrivente ufficio è del parere che il soggetto considerato non sia in possesso dei requisiti richiesti dal legislatore ai fini dell'accesso alla qualifica di dirigente.

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. 48 del 16 luglio 2008

A .....

Oggetto: autorizzazione ad assumere ai sensi dell'art. 1, comma 519, legge 26 dicembre 2006, n. 296. Stabilizzazione di personale

Si fa riferimento alle note n. 9247/PR4 del 30 maggio 2008 e n. 10140/PR4 del 12 giugno 2008 con la quale codesta amministrazione sottopone diverse problematiche riguardanti la fattispecie di cui all'oggetto e chiede un parere interpretativo in ordine alle stesse.

Nello specifico, con d.P.R. 29 novembre 2007 sono state autorizzate al dicastero in indirizzo, ai sensi dell'art. 1, comma 519, della legge 296/2006, assunzioni per un onere a regime pari a € 1.538.067, per le seguenti unità di personale:

C1	12
C2	29
C3	1
Totale	42.

L'amministrazione fa presente che, oltre alle unità sopra indicate autorizzate ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato, a conclusione delle procedure di individuazione del personale in possesso dei requisiti previsti dalla normativa sulla stabilizzazione, è emersa una platea costituita dalle seguenti unità:

C1	17
C2	115
C3	1
Totale	133.

Un ulteriore elemento che si rileva dalle note pervenute riguarda l'attività svolta dal personale interessato alla stabilizzazione. Trattasi di unità assunte con contratto a tempo determinato per supportare l'attuazione del progetto operativo «Ambiente» e del progetto operativo «Difesa del suolo», nell'ambito del programma operativo nazionale di assistenza tecnica e azioni di sistema (PON ATAS) per il quadro comunitario di sostegno 2000-2006 i cui oneri ricadono per il 74% su risorse comunitarie e per il 26 % sul fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 del Ministero dell'economia e delle finanze. I contratti a tempo determinato del personale in argomento sono, in sostanza, finanziati al 100% da risorse che non sono allocate nel bilancio del ministero.

Inoltre, le unità sotto specificate, ricomprese nel numero complessivo di 133, prestano servizio presso Regioni, ARPA e vari enti locali:

C1	17
C2	72
Totale	89.

L'art. 3, comma 113, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 stabilisce che “gli enti di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché le agenzie regionali per l'ambiente

(ARPA), fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 1, comma 519, della medesima legge n. 296 del 2006 selezionato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'articolo 118, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e presso gli stessi funzionalmente utilizzato per supportare l'attuazione del progetto operativo «Ambiente» e del progetto operativo «Difesa del suolo», nell'ambito del programma operativo nazionale di assistenza tecnica e azioni di sistema (PON ATAS) per il quadro comunitario di sostegno 2000-2006". Rispetto alle 89 unità di cui sopra, codesta amministrazione non è in grado di conoscere se e quale personale sia stato stabilizzato, ai sensi dell'art. 3, comma 113, legge 244/2007 dalle amministrazioni contemplate dalla norma stessa.

Infine, ad oggi, il ministero in indirizzo, tenuto conto dei processi di riqualificazione per il personale di ruolo previsti dalla legge n. 93/2001, oggetto di specifico accordo con le OO.SS. già certificato dalle amministrazioni competenti, si troverebbe ad avere nell'area C una disponibilità di posti vacanti in organico pari a n. 39 che è insufficiente per dare corso alle stabilizzazioni autorizzate. I posti non coperti sono così ripartiti:

C1	10
C2	28
C3	1
Totale	39.

Ciò rappresentato si espongono di seguito le seguenti importanti considerazioni:

a fronte di un'autorizzazione ad assumere, ai sensi dell'art. 1, comma 519, della legge 296/2006, di 42 unità di personale dell'area C si ritiene che la presenza nella stessa area di posti vacanti in organico pari a 39, al netto di quelli destinati alla riqualificazione, sia dovuta ad una mancata o incoerente predisposizione della programmazione triennale del fabbisogno che non costituisce un mero adempimento prescritto dalla legge ma uno strumento gestionale di risorse e di visione delle politiche del personale indispensabile per ogni amministrazione. Eventuali rideterminazioni della dotazione organica medesima, ad invarianza di spesa, sono ammissibili nella misura in cui rispondono ad effettive esigenze connesse con il reale fabbisogno dell'amministrazione che deve prescindere dalle aspettative assunzionali dei vincitori di concorso o del personale destinatario di stabilizzazione. Ferma restando la necessità per il futuro di utilizzare in maniera più corretta l'apposito strumento di pianificazione del reclutamento previsto dal legislatore, si reputa utile ribadire che in nessun caso sono ammesse assunzioni in soprannumero ovvero in assenza di posti disponibili nella dotazione organica.

In una corretta programmazione triennale del fabbisogno, i posti disponibili in dotazione organica possono essere utilizzati nel rispetto del principio dell'adeguato accesso dall'esterno, in misura non inferiore al 50%. A titolo esemplificativo, nell'ambito di vacanze nell'area C pari a 50, almeno 25 vanno destinate a concorsi pubblici. I rimanenti 25 possono essere ripartiti tra progressioni verticali e stabilizzazioni.

L'utilizzazione del personale assunto con contratti a tempo determinato per supportare i progetti sopra specificati lascerebbe intendere che lo stesso non è stato utilizzato per lo svolgimento di compiti rientranti nel fabbisogno ordinario dell'amministrazione. Si esprimono, quindi, perplessità sull'inserimento del personale in questione in un percorso di stabilizzazione, considerato che tutte le assunzioni a tempo indeterminato, e quindi anche quelle mediante procedure speciali, vanno necessariamente riferite ad esigenze permanenti dell'ente. Rimane salva l'esplicita previsione dettata dall'art. 3, comma 113, della legge 244/2007, per le amministrazioni ivi indicate.

La stabilizzazione non rappresenta un obbligo per l'amministrazione, ma soltanto uno strumento per reclutare personale con un criterio che dà prevalenza alla valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita, nel rispetto di un'esigenza funzionale reale e concreta di acquisizione di risorse che viene espressa nella programmazione triennale del fabbisogno. Ne deriva che il possesso



dei requisiti previsti dall'art. 1, comma 519, della legge 296/2006 non costituisce un elemento vincolante ai fini dell'assunzione. L'amministrazione, perciò, bene può scegliere di non applicare la disposizione speciale o applicarla solo nella misura corrispondente all'effettivo fabbisogno, rispettando i principi dell'adeguato accesso dall'esterno.

Circa la possibilità di prorogare i rapporti di lavoro del personale che l'amministrazione, in ragione di un'espressa volontà manifestata in tal senso, intende stabilizzare, è opportuno ribadire che detta proroga si configura subordinata al rispetto dei vincoli finanziari posti dal legislatore in materia di ricorso al contratto a tempo determinato. Si fa riferimento al limite di cui all'art. 1, comma 187, della legge finanziaria 266/2005, come da ultimo rideterminato dall'art. 3, comma 80, della legge 244/2007. Del resto, nella fattispecie, l'assenza nei contratti a tempo determinato in questione, di un nesso reale con il fabbisogno ordinario dell'amministrazione è confermato dal fatto che gli stessi erano finanziati con risorse terze.

Codesta amministrazione non può più procedere alle assunzioni autorizzate con il d.P.R. 29 dicembre 2007 in quanto le stesse, ai sensi dell'art. 3, comma 86, della legge 244/2007 possono essere effettuate entro il 31 maggio 2008. Le risorse finanziarie previste non potranno più essere utilizzate.

Alla luce di quanto sopra si ritiene che codesto ministero, tenuto primariamente conto delle disponibilità in dotazione organica e delle risorse finanziarie connesse con il regime assunzionale vigente previsto dal legislatore, debba rideterminare la propria programmazione triennale del fabbisogno nel rispetto delle disposizioni e dei principi sopra esposti.

Si richiamano anche le disposizioni di cui all'art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 sulla riduzione degli assetti organizzativi. Circa la disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato, mediante procedure di stabilizzazione, il riferimento è all'art. 1, comma 526, della legge 296/2006 come modificato dall'art. 66 del citato d.l. 112/2008, nonché allo stesso articolo 66, comma 5.

Per quanto riguarda la proroga del rapporto di lavoro a tempo determinato per il personale che, alla luce di quanto sopra, si potrà e vorrà stabilizzare rimane fermo il vincolo finanziario di cui al punto 5.

In considerazione del quadro rappresentato, vedrà codesta amministrazione quali dovranno essere gli atti amministrativi adottati che necessiteranno di un riesame in sede di autotutela.

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. 49 del 17 luglio 2008

A .....

Oggetto: art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come sostituito dall'art. 49 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112. Richiesta di interpretazione e problematiche applicative.

Si risponde alla nota del 17 luglio 2008, n. 68480/01.01 con la quale codesto comune pone alcuni quesiti e problematiche inerenti ai commi 1 e 2 dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 novellato da ultimo dall'art. 49 del d.l. n. 112 del 2008.

Un primo aspetto sottoposto all'attenzione dello scrivente riguarda l'approfondimento di alcune espressioni contenute nell'art. 36 novellato ed in particolare: "fabbisogno ordinario" ed "esigenze temporanee ed eccezionali".

E' opportuno precisare che l'ulteriore novella all'art. 36 in questione interviene con tempi molto ravvicinati rispetto all'intervento sostitutivo dell'art. 36 operato dall'art. 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Il precedente intervento del legislatore scaturiva dalla necessità di porre rimedio all'uso distorto delle tipologie di lavoro flessibile da parte di alcune amministrazioni pubbliche, uso sfociato nel fenomeno patologico del precariato. Il regime restrittivo previsto dall'art. 36 del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'art. 3, comma 79, della legge 244/2007, ha determinato difficoltà organizzative in capo alle amministrazioni, difficoltà di cui il legislatore ha tenuto conto provvedendo ad una nuova formulazione dell'art. 36.

La *ratio* seguita da quest'ultima novella persegue l'obiettivo di conciliare le esigenze di flessibilità delle amministrazioni. con:

- i principi inderogabili posti a fondamento di una corretta e razionale organizzazione, riconducibili a quelli indicati dall'art. 1, comma 1, del d.lgs 165/2001.
- le regole preordinate al reclutamento del personale di cui all'art. 97 della Costituzione declinate dall'art. 35 dello stesso decreto legislativo,
- la necessità di prevenire il costituirsi di altre forme di precariato.

Premesso ciò il primo comma del nuovo articolo 36 non conferma soltanto il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato come modello *standard* del pubblico impiego, come previsto anche per il settore privato dall'art. 1, comma 01, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368. L'elemento di caratterizzazione del settore pubblico è il fabbisogno ordinario che si concretizza, attraverso la dotazione organica, in un valore quantitativo e qualitativo delle risorse umane necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali ovvero delle funzioni ordinarie dell'amministrazione. Ne deriva che le esigenze di copertura della dotazione organica, intese come esigenze di carattere continuativo e duraturo e quindi permanente, devono trovare soddisfazione esclusivamente con le assunzioni a tempo indeterminato.

Un altro elemento caratterizzante il settore pubblico, come indicato dal vigente primo comma dell'art. 36, è dato dal fatto che le assunzioni debbano avvenire seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35 del d.lgs. 165/2001. ovvero nel rispetto del principio della concorsualità.

Fermo restando quanto sopra, il ricorso alle tipologie di lavoro flessibile è consentito a fronte di esigenze temporanee ed eccezionali. E' senz'altro ammissibile la riconduzione di dette esigenze alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo previste dall'art. 1 del citato d.lgs. 368/2001, anche riferibili all'ordinaria attività e quindi al fabbisogno ordinario, purché caratterizzate dalla temporaneità. Per quanto riguarda la somministrazione vale quanto previsto dall'art. 20, comma 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003. n. 276. In armonia con il primo comma dell'art. 36. nonché per prevenire un uso distorto del lavoro flessibile, è invece escluso che le predette esigenze possano riferirsi ad un fabbisogno ordinario e permanente, anche in presenza di un regime restrittivo delle assunzioni a tempo indeterminato.

La valutazione sulla temporaneità dell'esigenza rimane facilmente identificabile. Riguardo l'eccezionalità occorre precisare che non va intesa in termini di imprevedibilità quanto piuttosto di straordinarietà. La previsione è di rafforzamento del concetto stesso di temporaneità escludendo che l'esigenza possa avere un carattere riconducibile ad un bisogno permanente. Al fine di dare adeguata evidenza alle esigenze sottese si ritiene applicabile il disposto di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 368/2001 che prevede di darne specifica nel contratto individuale di lavoro a tempo determinato.

Per quanto riguarda i contratti di formazione e lavoro si intende che per gli stessi, data la loro vocazione ad essere convertiti in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si possa prescindere dall'esigenza temporanea ed eccezionale purché ciò emerga inequivocabilmente dalla programmazione triennale del fabbisogno che dovrà tenere conto della disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato.

Codesto Comune fa poi riferimento alla previsione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs 165/2001, come modificato dall'art. 46 del d.l. 112/2008 secondo cui il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il riferimento allo svolgimento di funzioni ordinarie è inteso nel senso che per le esigenze connesse con il fabbisogno ordinario non è possibile ricorrere alla stipula di contratti di lavoro autonomo. Un progetto speciale che ha una durata limitata nel tempo può consentire di ricorrere a tipologie di lavoro flessibile nella misura in cui non riguarda il fabbisogno ordinario pur rientrando nelle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione interessata.

L'ente in indirizzo chiede, altresì, quali sono le tipologie di lavoro flessibile cui fa riferimento l'art. 36, comma 2. Esse sono senz'altro quelle elencate ovvero: contratti di lavoro a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e somministrazione di lavoro a tempo determinato. Riguardo ai rapporti formativi che non costituiscono rapporti di lavoro la previsione si riferisce ai tirocini formativi e di orientamento disciplinati dall'art. 18, della legge 24 giugno 1997, n. 196. E' fatto salvo il disposto di cui all'art. 54. comma 2, del d.lgs. 276/2003. per quanto riguarda i contratti di inserimento. Salvo quanto sopra, rimane vigente anche l'art. 1, comma 2, dello stesso d.lgs 276/2003. Si evince chiaramente che il comma 2 dell'art. 36 contempla solo ipotesi di lavoro flessibile di tipo subordinato. È esclusa dall'ambito della norma la disciplina del lavoro autonomo che trova una separata collocazione nell'ambito del citato art. 7, comma 6 e seguenti, dello stesso d.lgs. 165/2001.

Sempre l'art. 36. comma 2, del d.lgs 165/2001 prevede che il ricorso alle forme contrattuali flessibili di assunzione debba avvenire nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti che sono quelle, ove compatibili, indicate dall'art. 35 dello stesso decreto legislativo.

Il comma 3 dello stesso articolo ribadisce, poi, la finalità di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile e rappresenta la disposizione madre per non incorrere nella formazione di nuovi fenomeni di precariato. La sua portata è pertanto rigorosa e come tale va intesa ed applicata dalle

amministrazioni, rappresentando la necessaria garanzia dell'equilibrato temperamento tra l'esigenza di consentire l'utilizzo del lavoro flessibile il cui ridimensionamento dovuto alle restrizioni della precedente disciplina dell'art. 36 aveva creato difficoltà nella gestione, e quella di non incorrere nella sua degenerazione che è appunto il precariato e le aspettative di stabilizzazione da parte dei lavoratori.

Per sottolineare quest'aspetto il legislatore ha fatto ricorso a due tipi di intervento: uno che richiama principi di carattere generale ed un altro che fissa precisi limiti vincolanti. Da un lato, le amministrazioni, nell'ambito delle procedure seguite, devono rispettare i principi di imparzialità e trasparenza ritenuti imprescindibili a garanzia di un comportamento corretto che non sia ispirato a logiche di *favor* verso il medesimo lavoratore che possono produrre nuovamente forme di precariato o aspettative di stabilizzazione.

Dall'altro le stesse non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio. Il quinquennio va calcolato a ritroso rispetto alla data di stipula del nuovo contratto. Per il calcolo del triennio si prendono a riferimento i periodi di vigenza dei contratti e si sommano in termini di mesi. I resti di giorni concorrono a formare un mese se la sommatoria è pari a 30. Il raggiungimento di 12 mesi va a realizzare un anno.

Per quanto riguarda le tipologie contrattuali cui si fa riferimento sono tutte quelle poste in essere dal medesimo datore di lavoro con lo stesso lavoratore rispettando tanto i limiti temporali di ciascun contratto quanto quello generale del triennio nel quinquennio come fissato dal comma 3 in argomento. In particolare:

- per il contratto a tempo determinato la durata non può essere superiore ai 3 anni comprensivi di proroga. Il triennio non può essere superato in nessun caso a prescindere dal quinquennio. Sono fatte salve le assunzioni riferite a procedure concorsuali diverse. La valenza della partecipazione ad un nuovo concorso pubblico, in coerenza con quanto previsto dagli articoli 51 e 97 della Costituzione, prevale rispetto al limite temporale del triennio che può essere superato solo in questa circostanza;
- per il rapporto di lavoro autonomo la durata va sempre rapportata alla prestazione richiesta secondo i principi di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs 165/2001;
- per la somministrazione i tempi sono quelli previsti nel contratto stipulato con la relativa agenzia.

Le predette durate sono fatte salve prese come singolo contratto. Viceversa in caso di più tipologie contrattuali sopraggiunge il limite che la sommatoria dei tempi non può superare il triennio nel quinquennio di guisa che qualora detto periodo non sia stato completato la durata dell'ultimo contratto del quinquennio medesimo non potrà essere superiore al tempo residuo rispetto al triennio stesso, salvo che il soggetto non sia vincitore di un concorso pubblico. Quest'ultima eccezione non si applica ai concorsi banditi ai sensi dell'art. 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per i soggetti che usufruiscono di riserva. L'art. 1, comma 95, della legge 244/2007 può essere applicato compatibilmente con quanto sopra chiarito.

Per quanto riguarda i contratti di collaborazione coordinata e continuativa si richiamano le sanzioni previste dell'art. 7, comma 6, vigente in caso di utilizzo del lavoratore per funzioni ordinarie o per mascherare forme di lavoro subordinato, ipotesi più facilmente riscontrabile nel caso in cui si ripetano con il medesimo lavoratore più contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Il direttore dell'ufficio  
Francesco Verbaro





*Palazzo Vidoni.  
Una galleria al  
piano nobile*

*CIRCOLARI*

*E*

*DIRETTIVE*



<i>Indice</i>
---------------

*Pag.*

Circolare n. 4 del 18 aprile 2008	Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) - Linee-guida ed indirizzi in materia di mobilità.	291
Circolare n. 5 del 18 aprile 2008	Linee di indirizzo in merito all'interpretazione ed all'applicazione dell'articolo 3, commi da 90 a 95 e comma 106, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).	297
Circolare n. 7 del 18 luglio 2008.	Decreto legge n. 112 del 2008: "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria". Art. 71: assenze dal servizio dei pubblici dipendenti.	308
Circolare n. 8 del 5 settembre 2008	Decreto legge n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008: "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria". Art. 71: assenze dal servizio dei pubblici dipendenti, ulteriori chiarimenti.	313





PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Circolare n. 4 del 18 aprile 2008.

Oggetto: legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) – Linee-guida ed indirizzi in materia di mobilità.

Premessa.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) introduce alcune novità in tema di assegnazioni temporanee e di mobilità del personale.

Il quadro normativo generale rimane caratterizzato da un particolare favore riservato all'istituto della mobilità quale strumento per conseguire una più efficiente distribuzione organizzativa delle risorse umane nell'ambito della pubblica amministrazione globalmente intesa, con significativi riflessi sul contenimento della spesa pubblica, nonché sull'effettività del diritto al lavoro quale diritto costituzionalmente garantito.

Anche a riscontro dei numerosi quesiti proposti dalle amministrazioni, appare opportuno fornire alcuni chiarimenti dedicati alla disciplina generale della mobilità, oltre che alla normativa contenuta nella legge finanziaria vigente.

1. L'assegnazione temporanea: le novità introdotte dall'articolo 3, comma 79.

L'articolo 3, comma 79, della legge n. 244 del 2007, ha sostituito l'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001 intervenendo a mutare la disciplina relativa al ricorso alle tipologie di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni.

I primi quattro commi del nuovo articolo 36 così dispongono:

- “1. Le pubbliche amministrazioni 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, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali. Il provvedimento di assunzione deve contenere l'indicazione del nominativo della persona da sostituire.
2. In nessun caso è ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale.
3. Le amministrazioni fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo di sei mesi non rinnovabile.
4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva”.

Tali previsioni sono finalizzate a ribadire la regola generale del ricorso a rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni, riconducendo i rapporti di lavoro a tempo determinato alle sole esigenze della assoluta temporaneità (tre mesi) e del picco produttivo (stagionalità) e si collocano in un disegno normativo, tracciato dalla legge finanziaria per il 2008, rivolto ad un significativo contenimento del ricorso all'assunzione di personale con contratti di lavoro flessibile.

Da quanto evidenziato deriva, pertanto, la necessità di effettuare una interpretazione sistematica del novellato articolo 36, leggendo la disposizione contenuta nel comma 3 in coerenza con il disposto del comma 1. Essa, infatti, assolve la funzione di contemperare gli effetti del ridimensionamento del ricorso a rapporti di lavoro flessibile attraverso la individuazione di un nuovo istituto che si aggiunge a quelli già codificati dall'ordinamento, attraverso il quale le amministrazioni hanno la possibilità di richiedere l'utilizzo di personale ad altri datori di lavoro pubblici temporaneamente, non più di sei mesi non rinnovabili, ed eccezionalmente, laddove non sia possibile utilizzare altre forme di lavoro flessibile.

Ulteriormente il legislatore afferma che per le esigenze individuate nei commi 1 e 3 le amministrazioni possono utilizzare solo gli istituti ivi indicati e con le modalità ivi contenute, stabilendo che la contrattazione collettiva non può derogare a tali previsioni.

Appare pertanto opportuno chiarire che l'intervento normativo in questione non ha inteso innovare o ridisciplinare il comando od altri analoghi istituti, già previsti e che comunque sono regolati da specifiche disposizioni di legge o dai contratti collettivi nazionali, bensì ha inteso introdurre un nuovo strumento di flessibilità organizzativa in un quadro normativo generale di forte contenimento degli istituti di lavoro flessibile.

Si evidenzia inoltre che alla straordinarietà ed all'urgenza che sottendono il ricorso a tale nuovo istituto dovrebbe corrispondere una celerità di espletamento delle procedure di assegnazione temporanea da parte dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti richiesti, onde non vanificare la natura stessa dell'assegnazione. Conseguentemente ogni diniego di nulla osta all'utilizzo di tale personale potrà essere sostenuto solo da motivazioni analoghe, insistenti sugli stessi elementi di straordinarietà ed urgenza, comprovate dai documenti di programmazione triennali ed annuali del fabbisogno.

In ogni caso, come già evidenziato, l'assegnazione temporanea è uno strumento, previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva, diretto a soddisfare esigenze temporanee. Qualora tali esigenze dovessero divenire permanenti, occorre procedere, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni, all'inquadramento del personale utilizzato.

## 2. Il principio del previo esperimento delle procedure di mobilità.

Dal complesso delle disposizioni che governano i processi di mobilità di personale nella pubblica amministrazione si enuclea il principio del "previo esperimento delle procedure di mobilità", che privilegia l'acquisizione di risorse umane tramite la mobilità rispetto alle ordinarie misure di reclutamento e che può affiancarsi ai principi generali indicati dall'articolo 1, comma 1, lettere a), b) e c), nonché dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, cui debbono conformarsi le pubbliche amministrazioni in termini di efficienza, razionalizzazione del costo del lavoro, migliore utilizzazione delle risorse umane.

Tale principio si ricava sostanzialmente dal complesso delle disposizioni che regolano il regime delle assunzioni, fra cui in primo luogo l'articolo 39 della legge n. 449 del 1997, ed in particolare il comma 3-ter, il quale ha disposto che al fine di garantire la coerenza con gli obiettivi di riforma organizzativa e riqualificazione funzionale delle amministrazioni interessate, le richieste di autorizzazione ad assumere debbono essere corredate da una relazione illustrativa dalla quale si evinca l'impraticabilità di soluzioni alternative legate all'attivazione di procedure di mobilità.

Le successive disposizioni che richiamano l'obbligo del previo esperimento delle procedure di mobilità assumono una valenza ricognitiva di un principio affermato chiaramente dall'ordinamento e rispetto al quale la Corte costituzionale ha ravvisato la qualità di criterio di organizzazione dettato

dal legislatore statale per governare i processi di acquisizione del personale al fine di contenere la spesa corrente (sentenze n. 390 del 2004, n. 388 del 2004 e n. 88 del 2006).

A sua tutela è intervenuto poi il legislatore con la novella dell'articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (*ex* articolo 16, comma 1, lett. b), della legge n. 246 del 2005), che ha comminato la nullità degli accordi, degli atti o anche delle clausole dei contratti collettivi volti ad eludere, per l'appunto, l'applicazione del principio del previo esperimento delle procedure di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale.

Al riguardo, deve segnalarsi che il contratto collettivo nazionale 2006/2009 del comparto ministeri, all'articolo 26, nel definire, a norma dell'art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 dianzi citato, le procedure e i criteri generali per l'attuazione dell'istituto, ha previsto che “nel quadro di meccanismi che favoriscono la mobilità fra sedi ed amministrazioni diverse, periodicamente le amministrazioni pubblicano bandi di mobilità, anche al fine di consentire, prioritariamente l'assorbimento del personale coinvolto nei processi di trasformazione, soppressione e riordino di altre pubbliche amministrazioni”.

Il sistema si completa con le disposizioni recate dall'articolo 5, comma 1-*quater*, del decreto legge n. 7 del 2005 (convertito dalla legge n. 43 del 2005), che ha aggiunto il comma 2-*bis* all'art. 30 citato, sull'obbligo che hanno le amministrazioni di procedere, prima di attivare le procedure concorsuali per la copertura delle vacanze in organico, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, e collocati presso di esse in posizione di comando o fuori ruolo che facciano domanda di trasferimento. Queste previsioni sottolineano l'intento del legislatore di garantire una più efficiente allocazione delle risorse umane quando si ricorre ad istituti tipicamente temporanei per corrispondere ad esigenze durature. Occorre pertanto definire queste situazioni di incertezza, che si verificano tutte le volte in cui, a prescindere dai limiti posti dalla contrattazione, la durata dell'utilizzo di personale supera la programmazione triennale del fabbisogno.

Proprio per gli aspetti ora evidenziati la mobilità non può soddisfare l'adeguato accesso dall'esterno per concorso pubblico perché risponde al principio costituzionale di buon andamento, che si concretizza nella migliore distribuzione delle risorse umane; l'istituto pertanto si colloca a monte di tutte le altre procedure finalizzate alla provvista di personale.

Le concrete modalità di attuazione del previo esperimento delle procedure di mobilità possono essere ricondotte ai bandi di mobilità che le amministrazioni possono predisporre, dando adeguata pubblicità, anche tramite pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, e fissando procedure e criteri nel rispetto delle previsioni vigenti in tema di relazioni sindacali, per coprire le vacanze di organico e soddisfare i fabbisogni di personale sulla base della rilevazione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

### 3. Regime delle assunzioni e procedimenti di mobilità di personale tra amministrazioni appartenenti a comparti diversi (c.d. mobilità “intercompartimentale”).

La mobilità di personale tra amministrazioni appartenenti a comparti diversi (c.d. mobilità “intercompartimentale”) è regolata dalle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che così recita: “In vigenza di disposizioni che stabiliscano un regime di stabilizzazione delle assunzioni di personale a tempo determinato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente”.

Questa disciplina, che consente la mobilità intercompartimentale all'interno dei due diversi blocchi delle amministrazioni soggette a regimi di limitazione delle assunzioni e di quelle non soggette a limitazioni, garantisce la necessaria neutralità della mobilità sugli equilibri economico-finanziari ed impedisce che essa sia esperita come leva per nuove assunzioni di personale. In proposito, appare opportuno ricordare che la mobilità di personale non può essere considerata cessazione: a seguito del trasferimento infatti, il rapporto di lavoro prosegue con un altro datore di lavoro e dunque l'amministrazione cedente può solo beneficiare dell'avvenuta cessione del contratto in termini di risparmio di spesa e di razionalizzazione degli organici, mentre la spesa permane in termini globali. Ciò significa che occorre operare una distinzione fra cessazione in un'ottica aziendale e cessazione come economia di spesa per l'intero settore pubblico; distinzione in base al quale il legislatore ha costruito la disciplina vigente in tema di assunzioni. Pertanto, la cessazione per mobilità non può essere considerata utile ai fini delle assunzioni vincolate alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente.

Tanto premesso e ricordato che la verifica sul libero espletamento dei procedimenti di mobilità intercompartimentale dipende, ai sensi del precitato art. 1, comma 47, della legge n. 311/2004, dal regime vigente per le nuove assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni, diversamente regolato dalle leggi finanziarie, per gli anni 2008 e 2009 debbono ritenersi soggette a regime limitativo le amministrazioni indicate nel comma 523 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e, dunque, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le agenzie fiscali, di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo n. 300 del 1999, gli enti pubblici non economici e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Analoga considerazione vale per gli enti di ricerca i quali, ai sensi del comma 643 dell'articolo unico della legge n. 296 del 2006, per il biennio 2008/2009, possono procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell'ottanta 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.

Per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno permane un regime limitativo considerata la formulazione del comma 562 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006, salvo che gli stessi non si avvalgano della deroga introdotta dalla legge finanziaria 2008, finalizzata a consentire una maggiore flessibilità per garantire esigenze istituzionali inderogabili.

Nella medesima situazione si trovano, infine, le camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura che, ai sensi dell'articolo 3, comma 116, della legge n. 244 del 2007, possono procedere a nuove assunzioni entro limiti puntualmente individuati dalla norma con riferimento alle risultanze degli indici di equilibrio economico-finanziario.

Viceversa per gli enti sottoposti al rispetto del patto di stabilità interno (regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti) il comma 557 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006, ha indicato il solo obiettivo della riduzione della spesa per il personale, sempre nell'ambito dei limiti riconducibili al rispetto del patto di stabilità interna, abrogando espressamente, tra le altre, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 98, della legge n. 311 del 2004, sui vincoli assunzionali per le medesime.

Disposizioni sostanzialmente analoghe sono state previste per gli enti del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 1, comma 565, della predetta legge n. 296 del 2006. Per quelli afferenti alle regioni soggette all'attuazione dei piani di rientro dal disavanzo sanitario occorre tuttavia considerare, finì della presente circolare, l'eventuale previsione, nell'ambito di tali piani, di misure limitative delle assunzioni. In tale ipotesi il trasferimento per mobilità di personale proveniente da

altre regioni e/o comparti può ritenersi attuabile solo se compatibile con gli obiettivi finanziari previsti in materia di personale dai suddetti piani.

Occorre, poi, ricordare che non sono soggetti a regime di limitazione delle assunzioni le università, le istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale gli ordini e collegi professionali, nonché il personale del comparto scuola.

Tutto ciò considerato, per gli anni 2008 e 2009 può attuarsi la mobilità intercompartimentale di personale dalle amministrazioni non soggette a vincoli assunzionali, solo se autorizzata ai sensi dell'articolo 39, comma 3-*ter*, della legge n. 449 del 1997, poiché, in tal caso, si tratta a tutti gli effetti di una nuova assunzione.

#### 4. Gli accordi di mobilità: le disposizioni previste dalla legge finanziaria per il 2008.

Anche al fine di ovviare alle problematiche dianzi esaminate in materia di mobilità intercompartimentale, l'articolo 3, comma 124 e seguenti, della legge finanziaria per l'anno 2008 consente ad amministrazioni soggette a regime di limitazione e, dunque, alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, incluse le agenzie fiscali, agli enti pubblici non economici, agli enti di ricerca ed agli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, di stipulare accordi di mobilità, anche intercompartimentale, come anticipato, con altre amministrazioni, per assicurare la funzionalità dei propri uffici che presentino consistenti vacanze in organico e, al contempo, la ricollocazione di dipendenti in situazioni di esubero.

Gli accordi disciplinano modalità e criteri per il trasferimento, nonché i percorsi di formazione che siano ritenuti necessari ad un efficiente inserimento del personale trasferito nell'organizzazione dell'amministrazione ricevente.

La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, possono autorizzare la stipula di tali accordi per il biennio 2008/2009, in esito alla verifica della compatibilità e coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

La disposizione dettata nel successivo comma 128, destinata a soddisfare le gravi carenze di personale negli uffici giudiziari del Ministero della giustizia, conferma il sistema costruito dal comma 47 dell'articolo 1 della legge n. 31 del 2004, pur nel rinvio al comma 124 citato per quanto concerne la stipula degli accordi.

L'autorizzazione alla stipula degli accordi può collocarsi all'interno del procedimento delineato dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel rispetto delle relazioni sindacali ivi stabilite dal legislatore, nella fase in cui sia stata verificata l'impossibilità di pervenire ad un accordo sulla ricollocazione totale o parziale del personale eccedente nell'ambito della medesima amministrazione, o presso altre amministrazioni collocate nell'ambito della medesima provincia. L'ipotesi di accordo deve essere inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni ed al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Ispettorato per gli ordinamenti del personale e analisi dei costi del lavoro pubblico i quali procederanno alle verifiche inerenti il mantenimento degli equilibri economico-finanziari, le equiparazioni dei profili professionali e la riduzione degli organici conseguente ai processi di mobilità attivati. In esito alla verifica positiva verrà rilasciata l'autorizzazione con apposito decreto interdirettoriale.

## 5. Il personale in disponibilità.

Meritano alcune notazioni finali le problematiche sulla gestione del personale in disponibilità di cui agli articoli 33, 34 e 34-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001. Quest'ultimo, introdotto dall'articolo 7 della legge n. 3 del 2003, impone alle amministrazioni che procedono a nuove assunzioni di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica ed alle strutture regionali e provinciali di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 i posti da mettere a concorso in modo da poterli coprire mediante l'acquisizione del personale in disponibilità iscritto negli appositi elenchi. Infatti come noto, a norma dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 le amministrazioni sono tenute ad effettuare annualmente rilevazioni sulle eccedenze di personale su base territoriale per area o categoria, qualifica e profilo professionale.

Si tratta di disposizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui agli articoli 4 e 120 della Costituzione. Secondo la Corte costituzionale (sent. n. 388 del 2004) l'articolo 34 del decreto legislativo enuncia il principio per cui il personale in esubero presso qualsiasi pubblica amministrazione deve poter essere ricollocato, durante il periodo di disponibilità, presso altre amministrazioni. In tal modo si evita la cessazione definitiva del rapporto di lavoro ma si realizza, anche, un contenimento della spesa per il personale, seppure in termini globali, infatti il comma 6 di tale articolo stabilisce che le nuove assunzioni sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nelle liste. La disciplina dettata dall'articolo 34-*bis* costituisce una concreta attuazione di quei principi e con essi si coordina in quanto al comma 5 è sancita la nullità di diritto delle assunzioni effettuate in violazione delle prescrizioni contenute nel medesimo articolo. La Corte, al riguardo, afferma che tutta la disciplina dell'articolo 34-*bis* è volta alla tutela di interessi generali a presidio dei quali ben può il legislatore prevedere la nullità degli atti posti in essere in violazione di norme imperative.

Infine, proprio in considerazione dei principi tutelati dalla disciplina in esame, al fine di assicurare in modo costante e puntuale la verifica delle esigenze assunzionali delle pubbliche amministrazioni per valutare le possibilità di ricollocazione del personale in disponibilità, si ritiene che in caso di scorrimento di graduatorie di concorsi già espletati, nei limiti della vigente disciplina della validità delle graduatorie, occorra riproporre la richiesta di assegnazione di personale in disponibilità agli uffici competenti, provinciali e regionali di cui al decreto legislativo n. 469 del 1997 e Dipartimento della funzione pubblica.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Circolare n. 5 del 18 aprile 2008.

A ...

Oggetto: linee di indirizzo in merito all'interpretazione ed all'applicazione dell'articolo 3, commi da 90 a 95 e comma 106, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

1. Premessa.

Le disposizioni speciali in materia di "stabilizzazione" dettate dalla legge 26 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) derogando al principio costituzionale del concorso pubblico come modalità di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni, hanno segnato significativamente la normativa sul reclutamento ordinario del personale nelle amministrazioni pubbliche.

Alla base dell'intervento vi è, come noto, la volontà del legislatore di porre rimedio alle situazioni irregolari determinatesi come effetto dell'utilizzo del lavoro flessibile per esigenze permanenti legate al fabbisogno ordinario, situazioni assimilate a forme di precariato ritenute poco compatibili con i principi che sono alla base dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni.

Il parametro di riferimento utilizzato dalle citate leggi finanziarie per individuare le situazioni di irregolarità di cui sopra è stato quello della durata triennale del contratto di lavoro a tempo determinato, non sempre idoneo a differenziare situazioni caratterizzate concretamente da un uso improprio del lavoro flessibile. I criteri definiti dalla norma, per quanto approssimativi, hanno consentito di individuare la platea dei possibili destinatari della procedura prevista.

E' opportuno segnalare che la disciplina in argomento ha determinato come effetto una forte aspettativa in capo agli interessati nonché un condizionamento sulle scelte gestionali degli enti che spesso hanno elaborato il loro fabbisogno di personale per rispondere alle pressioni interne, anche di origine sindacale, che ne sono derivate.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha ampliato il numero dei possibili destinatari della stabilizzazione spostando la data di riferimento per il calcolo del requisito temporale per i rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (art. 3, comma 90) ed ha dato, inoltre, rilevanza ad un ulteriore fenomeno molto diffuso di utilizzo improprio del lavoro flessibile, ovvero le collaborazioni coordinate e continuative, prevedendo per i soggetti in possesso dei requisiti prescritti una forma di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita (art. 3, comma 94, lett. b anche attraverso l'inserimento degli stessi in un piano programmatico di progressiva stabilizzazione secondo le modalità descritte nei paragrafi successivi).

Lo scopo della presente circolare è quello di fornire linee di indirizzo univoche per favorire un'applicazione uniforme delle disposizioni speciali in materia di stabilizzazione, ma anche quello di richiamare l'attenzione delle amministrazioni sui principi e sulle regole fondamentali dell'azione amministrativa che costituiscono criteri guida imprescindibili a cui i vertici degli enti devono fare riferimento per una corretta gestione delle risorse pubbliche. Si tratta di principi e regole in parte già tracciati dalla direttiva del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione



del 30 aprile 2007, n. 7 ed in parte frutto delle interpretazioni elaborate in materia, nel corso dell'anno 2007, dalle prime pronunce giurisprudenziali, nonché dai pareri espressi dal Dipartimento della funzione pubblica a fronte di fattispecie concrete prospettate dagli enti. I vari interventi hanno contribuito a definire alcuni tratti distintivi della normativa sulla stabilizzazione che in questo contesto si ritiene necessario richiamare.

Tenuto conto, infine, che la normativa in argomento ha carattere transitorio ed eccezionale, si ritiene importante anche fornire indicazioni sulla necessità di orientare le scelte occupazionali e la programmazione triennale dei fabbisogni verso la disciplina ordinaria del reclutamento e del regime assunzionale.

## 2. Reclutamento ordinario e procedure di stabilizzazione.

Le disposizioni in materia di stabilizzazione (art. 1 commi 519 e 558, legge 296/2006 e art. 3, comma 90, legge 244/2007) definiscono una procedura speciale di reclutamento che deroga rispetto alle modalità ordinarie del concorso pubblico, in quanto riservata ad una platea di destinatari per i quali si è scelto di valorizzare la loro esperienza professionale presso le pubbliche amministrazioni.

Tenuto conto del principio costituzionale del prevalente accesso attraverso concorso pubblico, cioè senza riserve e limitazioni nella partecipazione, che le amministrazioni devono garantire a fronte di procedure di reclutamento riservate, le procedure di stabilizzazione possono essere avviate dalle amministrazioni purché nella programmazione triennale del fabbisogno siano previste forme di assunzione che tendano a garantire l'adeguato accesso dall'esterno in misura non inferiore al cinquanta per cento dei posti da coprire. A tal fine la mobilità di personale va computata in maniera neutra.

Fermo restando quanto sopra, la legge finanziaria per il 2008 ha ampliato l'impatto delle disposizioni sulla stabilizzazione ma nel contesto della suddetta legge il legislatore si è preoccupato in più occasioni di limitare la portata temporale delle stesse ed a ribadire il regime ordinario del reclutamento.

Nel contesto dell'art. 3, comma 90, della legge 244/2007 ad esempio si sottolinea che l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione, quindi le assunzioni a tempo indeterminato, è comunque subordinato all'espletamento di procedure selettive di natura concorsuale.

Trattasi di un'enunciazione di principio che serve a ricordare il carattere speciale delle disposizioni di cui si sta trattando e ad evidenziare che comunque la procedura selettiva di natura concorsuale rimane presupposto fondamentale per l'assunzione a tempo indeterminato anche nel contesto di un percorso di stabilizzazione, facendo salva l'unica disposizione speciale che prevede l'assunzione a tempo indeterminato a domanda prevista dal comma 519 dell'art. 1 della legge 296/2006.

Nello stesso art. 3, comma 90, della legge 244/2007 è poi espressa una chiara volontà di racchiudere in un ambito temporale definito la parentesi "stabilizzazione" come reclutamento speciale nel settore pubblico. La possibilità di ammettere a procedure di stabilizzazione il personale in possesso dei prescritti requisiti è circoscritta agli anni 2008 e 2009. Per un approfondimento al riguardo si rinvia al paragrafo sui criteri da seguire in sede di programmazione triennale del fabbisogno.

Anche la novella all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 operata dall'art. 3, comma 79, della legge 244/2007, sancisce il principio che le pubbliche amministrazioni effettuano assunzioni esclusivamente secondo il modello *standard* del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per ricondurre il settore pubblico verso il regime ordinario del reclutamento in armonia con i principi generali che ne regolano il funzionamento e con le finalità dell'attività amministrativa preordinata al perseguimento dell'interesse pubblico rispetto al quale più

correttamente le politiche occupazionali del paese vengono affidate a settori dell'amministrazione che elaborano interventi mirati al mercato del lavoro privato o di politica economica in senso ampio.

Nell'ambito del quadro descritto è necessario dare anche risalto al maggior rigore con il quale il Governo, sin dalla prima stesura del disegno di legge finanziaria 2008, ha inteso dare risposta, nell'anno 2008, alle diffuse e sempre più pressanti aspettative di stabilizzazione createsi all'interno delle amministrazioni pubbliche. Si tratta della disposizione che, alla fine dell'*iter* legislativo, troviamo nell'art. 3, comma 106, della legge 244/2007, che prospetta alle amministrazioni, nel rispetto del principio costituzionale della concorsualità, bandi speciali di concorso pubblico per assunzioni a tempo indeterminato che danno rilevanza all'esperienza lavorativa maturata presso le amministrazioni pubbliche differenziandola in ragione della tipologia del rapporto posto in essere.

Per i titolari di contratto di lavoro a tempo determinato, con qualifica non dirigenziale, che raggiungono il triennio secondo i criteri indicati dall'art. 1, comma 519, della legge 296/2006 o secondo i criteri di cui all'art. 3, comma 90, della legge 244/2007 i predetti bandi possono prevedere una riserva di posti non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso.

Nei predetti bandi, introducendo una valutazione per titoli, è altresì possibile riconoscere, in termini di punteggio, il servizio prestato presso le pubbliche amministrazioni per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, in virtù di contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati anteriormente a tale data.

La soluzione prospettata dal citato comma 106, pienamente coerente con il principio enunciato nel citato art. 3, comma 90, della stessa legge, è senz'altro quella da privilegiare da parte delle amministrazioni, in quanto contempera la volontà del Governo di valorizzare l'esperienza professionale maturata con rapporti di lavoro alle dipendenze della P.A. con i principi costituzionali in materia di reclutamento.

I commi 90 e 94 dell'art. 3 della stessa legge, frutto di emendamenti all'originario disegno di legge finanziaria 2008 presentato dal Governo, sono espressione della pressione sociale e politica volta ad enfatizzare con soluzioni non tecniche, in particolare per quanto riguarda il comma 94, l'aspetto occupazionale del processo senza far riferimento alle procedure da adottare.

Ricordando che, ai sensi dell'art. 36, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "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" la norma di cui al richiamato art. 3, comma 94, non consente, anche nel caso di assunzione a tempo determinato ai sensi dell'art. 1, commi 529 e 560, della legge 296/2006, di costituire rapporti di lavoro a tempo indeterminato in assenza di un'esplicita previsione in tal senso.

Si ribadisce che le amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle strategie perseguite e dell'impronta che intendono dare alle loro politiche gestionali, potranno adottare il percorso indicato dal comma 106 dell'art. 3 della legge 244/2007, nell'ambito dei principi di programmazione previsti dal comma 94, laddove intenderanno reclutare valorizzando il personale già utilizzato con le tipologie contrattuali ed i requisiti ivi previsti. La scelta del comma 106 risponde correttamente anche al principio costituzionale dell'accesso dall'esterno.

### 3. Le amministrazioni destinatarie e la natura non vincolante della disciplina.

Sul fronte delle amministrazioni pubbliche destinatarie delle disposizioni sulla stabilizzazione resta fermo quanto già indicato con la direttiva dello scrivente n. 7/2007.

In particolare le norme generali che si rinvenivano nell'articolo unico della legge 296/2006 sono quelle di cui al:

- comma 519, destinato alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, agli enti pubblici non economici, agli enti di ricerca ed agli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- comma 558 a cui fanno riferimento autonomie regionali e locali.

Le restanti amministrazioni pubbliche che si sono avvalse della normativa speciale di riferimento lo hanno fatto nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, nel rispetto dei vincoli indicati dalla legge dello Stato. Si richiama con l'occasione la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2 aprile 2008 relativamente all'ambito di applicazione del comma 560, art. 1 della legge 296/2006, che ha ribadito come la regolamentazione della modalità d'accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Il contesto delle amministrazioni destinatarie si modifica con il quadro delineato dalla legge 244/2007. L'art. 3, comma 90, della predetta legge conferma il *target* delle amministrazioni, di cui ai commi 519 e 558, ad eccezione degli enti di ricerca. Il successivo comma 94, rinvia alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, allargando, perciò, il ventaglio non solo agli enti di ricerca ma anche a tutte le altre amministrazioni pubbliche non citate espressamente dalla legge finanziaria del 2007.

Le predette amministrazioni potranno ricorrere alla procedura speciale di stabilizzazione - reclutamento finalizzato a valorizzare l'esperienza conseguita con contratti a tempo determinato - nel rispetto dei principi richiamati con la presente circolare, del regime assunzionale di riferimento per ciascun settore e dei vincoli finanziari in materia di spesa del personale. In particolare rimane fermo il principio che le disposizioni sulla stabilizzazione non hanno in nessun caso una portata vincolante e non determinano, pertanto, in capo ai possibili destinatari un diritto soggettivo alla assunzione.

Come chiaramente espresso con la sentenza TAR Veneto, sez. 11, del 19 ottobre 2007, n. 3342 "la stabilizzazione del personale non costituisce affatto un obbligo per l'amministrazione" ed essendo una facoltà discrezionale "correlativamente non esiste alcun diritto dell'interessato a ottenere la stabilizzazione, ma unicamente un'aspettativa di mero fatto".

Si tratta, come più volte detto, di norme che dettano un percorso per un reclutamento speciale che le amministrazioni possono porre in essere, come per tutti i reclutamenti, nei limiti delle dotazioni organiche, in ragione del loro effettivo fabbisogno e compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione. Le modifiche alle dotazioni organiche, ad invarianza di spesa, sono ammesse solo se funzionali al reale fabbisogno e non per rispondere alle aspettative dei lavoratori in possesso dei requisiti.

#### 4. Le tipologie di contratto individuate e la maturazione del requisito temporale.

Il contratto a termine a cui si è fatto ricorso per soddisfare fabbisogni permanenti e che ha costituito, secondo il legislatore, fonte di precariato è quello a tempo determinato. Si tratta in sostanza del contratto disciplinato dal d.lgs. 5 settembre 2001, n. 368 caratterizzato dal carattere di subordinazione che, nel protrarsi per un periodo temporale almeno pari al triennio, rappresenta, ad avviso del legislatore, espressione di un utilizzo che va oltre le esigenze temporanee rinvenibili nel settore pubblico.

In particolare, ai sensi dei commi 519 e 558, art. 1, della legge finanziaria 2007 il triennio utile può essere maturato con le seguenti modalità:

- a) essere in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di tempo determinato già maturato nel quinquennio precedente;
- b) essere in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di tempo determinato da maturare, in virtù di un contratto in essere al 29 settembre 2006, tenendo conto anche del servizio svolto a tempo determinato nel quinquennio precedente al 1° gennaio 2007;
- c) tre anni di tempo determinato già maturati nel quinquennio precedente al 1° gennaio 2007.

Rispetto alla situazione sopra illustrata l'art. 3, comma 90, della legge finanziaria 2008 prevede che il requisito temporale possa essere maturato anche essendo in servizio al 1° gennaio 2008 con tre anni di tempo determinato da maturare, nel quinquennio precedente, in virtù di un contratto in essere al 28 settembre 2007.

Su questo punto il requisito dell'essere in servizio al 1° gennaio 2008 scaturisce dalla lettura dell'art. 3, comma 94, lett. a) della legge 244/2007.

A tal proposito si ritiene necessario chiarire che anche quest'ultima ipotesi contenuta nella legge finanziaria per il 2008, come specificato più volte per il punto h) relativamente alle fattispecie previste dalla legge finanziaria 296/2006, va intesa inderogabilmente nel senso che la maturazione del requisito temporale del triennio deve scaturire dal termine finale previsto nel contratto di lavoro o nella proroga dello stesso intervenuti prima del 28 settembre 2007. Non possono essere, quindi, considerati utili ai fini della maturazione del requisito periodi di proroga o contratti intervenuti successivamente ai termini sopra richiamati.

In termini di maturazione del requisito è utile evidenziare che l'assunzione a tempo indeterminato non può avvenire prima della maturazione dell'intero triennio, anche laddove siano già state svolte e superate le procedure selettive previste. L'art. 3, comma 91, della legge 244/2007, inoltre, prevede che il limite massimo del quinquennio, previsto dal comma 519 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, al fine della possibilità di accesso alle forme di stabilizzazione di personale precario, costituisce principio generale. Ne deriva che il calcolo a ritroso, ai fini del conteggio del triennio utile, deve per tutte le suddette ipotesi tenere conto dei cinque anni precedenti e non oltre.

Il percorso di stabilizzazione previsto dalle disposizioni speciali di cui ai commi 519 e 558 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007 è quello ampiamente illustrato dalla direttiva n. 7/2007.

Accanto alle disposizioni sopra richiamate, si inserisce una disciplina nuova di procedura di "stabilizzazione" che, in assenza di indicazioni diverse, va interpretata e quindi attuata con modalità compatibili con il dettato costituzionale a favore dei titolari di contratto di collaborazione coordinata e continuativa. In particolare l'art. 3, comma 94, della legge finanziaria 2008 prevede piani per la progressiva stabilizzazione anche del personale non dirigenziale già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in essere, e quindi in servizio, alla data del 1° gennaio 2008. Il requisito temporale previsto consiste in un'attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007. Si ritiene che il periodo utile per il calcolo del triennio possa riferirsi al quinquennio anteriore al 1° gennaio 2008. Un ulteriore elemento necessario è che il servizio sia stato prestato presso la stessa amministrazione.

La fattispecie individuata dal legislatore richiama genericamente una tipologia di lavoro di tipo autonomo ma sottintende chiaramente, nel rinviare ad un triennio di attività lavorativa, un utilizzo improprio dello stesso con una forte accentuazione degli elementi tipici della subordinazione. Non sono riconducibili pertanto all'ipotesi considerata le forme di lavoro autonomo caratterizzate dall'assenza di un significativo coordinamento e di una concreta continuità della prestazione lavorativa.

Nel contesto è necessario evidenziare che la nuova fattispecie individuata dalla lettera b) del comma 94 citato non può essere considerata, sia in termini di rilevanza della prestazione lavorativa sia di conseguente procedura di stabilizzazione da porre in essere, alla stessa stregua di quelle previste dai commi 519 e 558, art. 1, legge finanziaria 2007 e comma 90, art. 3, legge finanziaria 2008 nei quali sono indicati requisiti e presupposti diversi.

La diversa rilevanza che il legislatore ha dato al lavoro “precario” di tipo subordinato ed al lavoro di tipo parasubordinato emerge tanto nella legge 296/2006 quanto nella legge 244/2007.

Con la legge finanziaria del 2007, come abbiamo illustrato sopra, il legislatore ha elaborato un percorso di reclutamento speciale per il tempo determinato con esplicita indicazione dei requisiti necessari. Per le collaborazioni coordinate e continuative ha previsto invece solo una riserva di posti nei concorsi pubblici per l’assunzione a tempo determinato (art. 1, commi 529 e 560 della legge 296/2006).

La legge finanziaria 2008 poi, confermando quanto sopra, avvalorava il diverso apprezzamento per le due tipologie contrattuali anche nel contesto dall’art. 3, comma 106, della legge 244/2007 laddove, come già detto, prevede per il tempo determinato la possibilità di una riserva di posti nei concorsi pubblici per l’assunzione a tempo indeterminato e per le co.co.co., per valorizzare detta esperienza ai fini dell’assunzione a tempo indeterminato, soltanto il riconoscimento del servizio prestato in termini di punteggio in sede di valutazione di titoli. A tale scopo è possibile computare l’esperienza dei tre anni con le modalità indicate sopra per il comma 519, art. 1, legge 296/2006 e commi 90 e 94, art. 3, legge 244/2007.

Non si rilevano elementi interpretativi che possano giustificare la cumulabilità, ai fini della maturazione del requisito temporale, di esperienze lavorative maturate con tipologie contrattuali diverse. Anzi la diversa rilevanza data dal legislatore ai vari contratti esclude la predetta cumulabilità in quanto si tratterebbe di sommare elementi temporali qualitativamente non omogenei.

L’individuazione di altre tipologie di lavoro diverse eventualmente da contemplare ai fini della disciplina in argomento è rimessa, ai sensi dell’art. 3, comma 96, della legge 244/2007 ad apposito DPCM la cui adozione, ai sensi dell’art. 25- bis. del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31, è stata prorogata al 30 giugno 2008. In detta sede saranno definiti, oltre che gli aspetti già individuati dall’articolo 1, comma 418, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche i requisiti e le modalità di avvio delle procedure di concorso pubblico per la stabilizzazione.

## 5. Le categorie escluse.

Le tipologie di lavoro considerate dal legislatore ai fini della stabilizzazione consentono anche di individuare le categorie di lavoratori a cui può applicarsi la relativa disciplina. In particolare il rapporto di lavoro a tempo determinato, riconducibile alla normativa di cui al d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 esclude l’applicabilità della stabilizzazione, salvo diversa esplicita previsione del legislatore, alla sfera di dipendenti rimasti in regime di diritto pubblico, ai sensi del l’art 3 del d.lgs. 165/2001.

A questa parte della pubblica amministrazione, rimasta assoggettata ai rispettivi ordinamenti, infatti, non è applicabile il regime normativo previsto per il settore privato e quindi neppure il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato.

Occorre sottolineare che il carattere speciale della predetta normativa non consente un’interpretazione estensiva della stessa ed anzi, dati i riflessi che determina sui principi generali

che regolano l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, è auspicabile contenerne la portata attraverso un'interpretazione il più possibile rigorosa. Non sono, pertanto, applicabili le disposizioni in parola a rapporti di lavoro di diritto pubblico anche se a tempo determinato in quanto questi ultimi trovano la loro disciplina in disposizioni speciali inserite il più delle volte in un sistema complesso di reclutamento ordinario strutturato per rispondere ad esigenze organizzative, di tipo gestionale e funzionale, nonché a percorsi razionali di sviluppo di carriera. Si richiamano al riguardo le speciali disposizioni di riserva e di reclutamento previste per il personale facente parte delle Forze armate.

Nell'ambito delle eccezioni previste dal legislatore per il personale in regime di diritto pubblico si ricordano, tuttavia, le disposizioni sulla stabilizzazione contenute nell'art. 1, comma 519, della legge 296/2006 che riguardano il personale di cui all'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, e il personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Trattasi di norme speciali non suscettibili di interpretazione estensiva rispetto alle quali la natura non vincolante sottesa alla *ratio* della stabilizzazione trova uno spessore maggiore atteso che il rigido regime di diritto pubblico rende ancora più prioritaria l'esigenza di scelte gestionali finalizzate al perseguimento dell'interesse pubblico escludendo ancor più la configurabilità di un diritto soggettivo alla stabilizzazione da parte dei possibili destinatari.

Come ripetutamente precisato tanto nella legge finanziaria 2007 quanto in quella del 2008, non si applica la stabilizzazione al personale dirigenziale. Le tipologie contrattuali a tempo determinato previste per dette categorie sono contenute in disposizioni speciali in cui prevale l'esigenza di una scelta fondata sull'*intuitu personae* ed accompagnata spesso dalla previsione di un contingente limitato di posti. Non si rinviengono in questo caso i presupposti di un utilizzo improprio del tempo determinato in quanto i rapporti si svolgono nel rispetto della normativa di riferimento senza determinare aspettative in capo agli interessati.

Prima di continuare l'elencazione delle categorie di lavoratori esclusi dalle disposizioni in argomento è opportuno richiamare l'art. 36 novellato del d.lgs. 165/2001 che nel dettare una disciplina restrittiva sul tempo determinato ha previsto alcune deroghe significative connesse proprio con la necessità di garantire il ricorso ad un uso corretto del lavoro flessibile per assolvere ad esigenze organizzative reali ed a bisogni temporanei delle amministrazioni. Le deroghe contemplate si configurano come ipotesi rispetto alle quali è escluso il prodursi di forme di precariato e definiscono, pertanto, altrettante fattispecie escluse dalla normativa sulla stabilizzazione.

Rinviando per una più specifica trattazione alla circolare del ministro per le Riforme e le innovazioni nella P.A., del 19 marzo 2008, n. 3, si ricorda che le norme sulla stabilizzazione non si applicano ai contratti a termine sorti per gli uffici di diretta collaborazione del ministro di cui all'art. 14, comma 2, del d.lgs. 165/2001, per gli 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), per la 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. In questo ambito e per la *ratio* sopra illustrata sono da escludere dalla stabilizzazione anche i contratti sorti per esigenze stagionali o quelli previsti dall'art. 100 del d.lgs. 267/2000.

Sempre in una logica di lettura complementare delle norme sulla stabilizzazione con l'art. 36 del d.lgs. 165/2001, ed in particolare del suo comma 11, sono esclusi dalla predetta procedura i contratti di lavoro subordinato sorti nell'ambito delle attività e dei finanziamenti ivi previsti. Si tratta di 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, non rispondendo

ad esigenze rientranti nel fabbisogno ordinario delle amministrazioni contemplate. In questo caso non si generano forme di precariato o aspettative di assunzioni a tempo indeterminato.

Inoltre sembra coerentemente logico asserire che in nessun caso possano essere ammesse le stabilizzazioni di personale proveniente dalla gestione di appalti o di processi di esternalizzazione della P.A. Gli eventuali processi di internalizzazione devono essere ordinati nel rigoroso rispetto delle procedure concorsuali e prima ancora della normativa in materia di dotazioni organiche. In nessun caso si può prescindere dal rapporto di lavoro diretto tra P.A. e soggetto interessato.

Per quanto riguarda poi l'art. 3, comma 94, lett. b), ultima parte, si richiama la previsione circa l'inapplicabilità della fattispecie alle forme di collaborazione coordinata e continuativa riferite agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché al personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca. Alla luce della disposizione sopra richiamata è da ritenersi superato l'indirizzo espresso con la direttiva n. 7/2007 in riferimento agli assegnisti di ricerca.

#### 6. Tratti distintivi della stabilizzazione.

Il concetto di stabilizzazione non ha una valenza giuridica e non va in nessun caso inteso come intervento volto alla "trasformazione" a tempo indeterminato del rapporto di lavoro a tempo determinato in quanto ciò risulta incompatibile con le disposizioni previste in materia di costituzione di rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Il principio inderogabile è sancito, come già detto, dall'art. 36, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

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". Ne deriva che l'assunzione a tempo indeterminato, quale momento conclusivo della relativa 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.

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. 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. 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.

#### 7. La programmazione triennale del fabbisogno e i piani di progressiva stabilizzazione.

Come recita l'art. 39, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, la programmazione triennale del fabbisogno è predisposta dagli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare

le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie.

Un esame della definizione sintetica fornita dalla norma rende evidente la complessità dell'elaborazione del documento. Si tratta per ogni ente di trovare un punto di equilibrio tra le risorse umane disponibili e quelle effettivamente necessarie per il migliore funzionamento dei servizi, tenuto conto che c'è un elemento fortemente condizionante dato dalla limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. Le scelte di reclutamento devono essere orientate a garantire la funzionalità e l'efficienza dei servizi, nel rispetto dei principi di economicità, dovendo rimanere estranee alle valutazioni operate eventuali aspettative di soggetti terzi, nonché eventuali pressioni sociali sulle politiche del personale.

Il reclutamento speciale secondo la procedura di stabilizzazione va correttamente calato nel contesto della programmazione triennale del fabbisogno tenendo anche conto della necessità di garantire un adeguato accesso dall'esterno, in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire, di portare a termine eventuali processi di mobilità, di garantire le priorità fissate dal legislatore, ad esempio in tema di trasformazione di rapporti di lavoro da tempo parziale a tempo pieno (art. 3, comma 101, della l. 244/2007), nonché di rispettare altri vincoli quali la quota di riserva per le categorie protette prevista dalla legge 12 marzo 1999, n. 68.

Tenuto conto che l'attuazione delle disposizioni speciali sulla stabilizzazione si concludono con un'assunzione a tempo indeterminato, l'avvio di ogni procedura deve tener conto del relativo regime assunzionale e quindi delle risorse finanziarie a disposizione.

Fermo restando quanto sopra è il caso di evidenziare che la normativa speciale di riferimento ha una durata temporale limitata che è quella indicata dall'art. 3, comma 90, della legge 244/2007.

La normativa sulla stabilizzazione può essere applicata negli anni 2008 e 2009.

Ne deriva che la programmazione triennale del fabbisogno, nel rispetto delle disponibilità di organico dell'ente relative all'anno 2008 e 2009, potrà essere elaborata quest'anno e l'anno successivo tenendo conto anche di questa modalità di reclutamento speciale, mentre a decorrere dal 2010 gli interventi programmabili dovranno fondarsi esclusivamente sulla disciplina ordinaria di reclutamento, fatte salve le determinazioni assunte negli anni 2008 e 2009 riguardanti il personale stabilizzabile che ha maturato o che deve maturare il triennio previsto anche oltre il 2009.

Nella programmazione triennale del fabbisogno elaborata per gli anni 2008 e 2009 non si potrà prevedere un'assunzione a tempo indeterminato mediante procedure di stabilizzazione per una disponibilità di posto che verrà a crearsi nell'anno 2010, per evitare di dare alla disciplina una vigenza ultra attiva rispetto a quella fissata dal legislatore.

Il disposto di cui all'art. 94, art. 3, della legge finanziaria 2008 prevede che le amministrazioni debbano adottare la programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010 entro il 30 aprile 2008. Il termine non ha un carattere perentorio, tuttavia si richiama l'attenzione sulla necessità di operare una tempestiva programmazione delle scelte assunzionali per consentire una più razionale, corretta ed oculata gestione delle risorse a disposizione.

Una volta definita la programmazione triennale del fabbisogno ed individuate le professionalità da reclutare con la procedura speciale della stabilizzazione, si provvede a predisporre, sentite le organizzazioni sindacali, piani per la progressiva stabilizzazione tenuto conto dei differenti tempi di maturazione dei requisiti temporali. In particolare il riferimento contenuto nel comma 94 in parola alle intese stipulate, ai sensi dei commi 558 e 560 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prima della data del 1° gennaio 2008, va interpretato nel senso di dare priorità alle scelte che le amministrazioni interessate hanno concordato nelle predette intese, sempre rispetto al personale di



cui ai commi 558 e 560, purché i relativi contenuti siano legittimi e coerenti con i principi richiamanti nella presente circolare.

In conclusione occorre considerare le procedure presenti nelle due leggi finanziarie tenendo conto delle priorità temporali, dei posti individuati e della specificità delle disposizioni.

Pertanto, in attuazione della legge finanziaria 2007, il principio che le amministrazioni dovranno seguire nella programmazione triennale del fabbisogno è quello di dare priorità ai posti ed al personale a tempo determinato, in possesso dei requisiti ivi previsti ed indicati nelle precedenti lettere a), b) e c) come indicati nel paragrafo 4 della presente circolare, assunto a seguito di pubblica selezione o in applicazione di legge ovvero in caso di assunzione senza selezione pubblica, fermo restando i predetti requisiti, previo svolgimento di apposita selezione.

In attuazione della legge finanziaria 2008 le amministrazioni potranno, fermo restando l'attuazione e la conclusione prioritaria delle procedure di stabilizzazione di cui alla legge 296/2006, prevedere nella loro programmazione triennale del fabbisogno anche le assunzioni a tempo indeterminato scaturenti dalle disposizioni di cui ai commi 90 e 106, art. 3, della legge 244/2007 ovvero dei dipendenti assunti a tempo determinato, in servizio al 1° gennaio 2008, con contratto stipulato o prorogato prima del 28 settembre 2007, che conduca ad un rapporto di servizio per un periodo di almeno tre anni, anche non continuativi, tenendo conto del servizio prestato a tempo determinato anche nel quinquennio anteriore al 1° gennaio 2008, previa procedura selettiva.

Per quanto riguarda le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 296/2006 resta fermo il vincolo, da tenere in considerazione in sede di programmazione triennale del fabbisogno unitamente ai criteri sopra illustrati, che le stabilizzazioni possono essere realizzate 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.

Per le restanti amministrazioni vige il principio costituzionale dell'adeguato accesso dall'esterno in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire.

Per quanto riguarda poi la disciplina di cui all'art. 3, comma 94, lett. b), della legge 244/2007, come detto, 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 illustrato. Ne deriva che la norma non può essere interpretata nel senso di consentire ai possessori dei requisiti di partecipare ad una procedura selettiva riservata per l'assunzione a tempo indeterminato secondo le modalità previste dai commi 519 e 558, dell'art. 1, della legge 296/2006. Pur riconoscendo l'ambiguità dell'espressione utilizzata dal legislatore e la difficoltà interpretativa che ne deriva, si ritiene che 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 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 in deroga al nuovo art. 36 del d.lgs. 165/2001.

L'assunzione a tempo indeterminato degli stessi può avvenire soltanto con le modalità indicate dall'art. 3, comma 106, della legge 244/2007.

#### 8. La proroga dei contratti nelle more del completamento delle procedure.

Come si evince dal paragrafo precedente le procedure di stabilizzazione o comunque i presupposti concreti per procedere all'assunzione a tempo indeterminato devono essere ricompresi nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni, tenendo conto della disponibilità di posto nella

dotazione organica e delle risorse finanziarie certe da destinare alle predette assunzioni a tempo indeterminato.

Nelle more del completamento del percorso di stabilizzazione, in attesa di procedere all'assunzione a tempo indeterminato, le amministrazioni possono continuare ad avvalersi del personale per il quale hanno già deliberato la relativa stabilizzazione e che ha già maturato il requisito del triennio, in virtù della previsione di cui all' art. 3, comma 92, della legge 244/2007. Trattasi di una proroga del rapporto di lavoro a tempo determinato in deroga anche al regime restrittivo previsto dall'art. 36 del d.lgs. 165/2001 applicabile alle fattispecie di cui al precedente comma 90 dello stesso art. 3 citato.

La predetta proroga grava sulle disponibilità previste dall'art. 1, comma 187, della legge n. 266/2005 nel testo modificato da ultimo con l'art. 3, comma 80, della legge 244/2007.

La proroga si applica nei confronti del personale che a seguito di procedure di valutazione viene individuato come destinatario dell'assunzione. In nessun caso la proroga può di fatto realizzare un'assunzione a tempo indeterminato al di fuori delle reali possibilità assunzionali individuate nella programmazione triennale sulla base delle norme vigenti.

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, invece, 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.

Si invitano le amministrazioni ad una attenta valutazione delle scelte da operare in sede di predisposizione della programmazione triennale del fabbisogno.

In particolare si richiama l'attenzione sulle responsabilità e le sanzioni previste per la violazione delle disposizioni in materia di reclutamento ed assunzioni.

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 la pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni  
Servizio del trattamento del personale

A .....

Circolare n. 7 del 18 luglio 2008.

Decreto legge n. 112 del 2008: “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”. Art. 71: assenze dal servizio dei pubblici dipendenti.

Come noto, con il decreto legge n. 112 del 2008 sono state adottate delle misure normative finalizzate ad incrementare l’efficienza delle pubbliche amministrazioni anche mediante interventi in materia di trattamento del personale.

Considerato che sono pervenuti numerosi quesiti dalle amministrazioni per conoscere l’interpretazione delle norme soprattutto in relazione alle disposizioni di cui all’art. 71 del decreto (Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni), si ritiene opportuno fornire delle indicazioni anche nelle more della conversione in legge del provvedimento.

Il decreto legge, pubblicato sul Supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale del 25 giugno 2008, n. 147, è entrato in vigore il 26 giugno scorso. Quindi, l’applicazione del regime legale si riferisce alle assenze che si verificano a decorrere da tale data.

In linea generale, la nuova disciplina trova applicazione nei confronti dei dipendenti a tempo indeterminato contrattualizzati e non contrattualizzati nonché, in quanto compatibile, anche ai dipendenti assunti con forme di impiego flessibile del personale.

1. Le assenze per malattia.

Il provvedimento legislativo innanzi tutto contiene una nuova disciplina in materia di assenze per malattia.

La normativa stabilisce il trattamento economico spettante al dipendente in caso di assenza per malattia (comma 1), definisce le modalità per la presentazione della certificazione medica a giustificazione dell’assenza (comma 2) e per i controlli che le amministrazioni debbono disporre (comma 3).

Quanto al trattamento economico, la disposizione stabilisce che “nei primi dieci giorni di assenza è corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento economico accessorio”, con le eccezioni previste nello stesso comma (trattamenti più favorevoli

eventualmente previsti per le assenze dovute ad infortuni sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a *day ospital* o a terapie salvavita).

In proposito, si considerano rientranti nel trattamento fondamentale le voci del trattamento economico tabellare iniziale e di sviluppo economico, della tredicesima mensilità, della retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita, degli eventuali assegni *ad personam* per il personale del comparto ministeri e analoghe voci per il personale dipendente da altri comparti; inoltre, per il personale dell'area I si considerano lo stipendio tabellare, la retribuzione di posizione di parte fissa, la tredicesima mensilità, la retribuzione individuale di anzianità ove acquisita, eventuali assegni *ad personam* e analoghe voci per il personale dirigenziale appartenente ad altre aree.

Per la qualificazione delle voci retributive, le amministrazioni dovranno comunque far riferimento alle eventuali definizioni fornite dai contratti collettivi per ciascun comparto o area di riferimento (art. 45 del d.lgs. n. 165 del 2001: "Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi").

La disciplina in esame, a mente dell'ultimo comma dell'art. 71, non può essere derogata dai contratti collettivi. Naturalmente, per le parti non incompatibili con il nuovo regime legale, continueranno ad applicarsi le clausole dei contratti collettivi e degli accordi negoziali di riferimento.

Si segnala che i risparmi conseguenti all'attuazione della norma costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e per gli enti diversi dalle amministrazioni statali concorrono al miglioramento dei saldi di bilancio. Secondo la norma tali risparmi "non possono essere utilizzati per incrementare i fondi destinati alla contrattazione collettiva".

Particolari problemi interpretativi si sono posti in riferimento al comma 2 dell'articolo in questione il quale stabilisce: "2. Nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare, l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica."

La norma individua le modalità con cui i pubblici dipendenti debbono giustificare le assenze per malattia. Essa fa riferimento alternativamente alla giustificazione delle assenze che in generale si protraggono per un periodo superiore a dieci giorni e - a prescindere dalla durata - alla giustificazione delle assenze che riguardano il terzo episodio di assenza in ciascun anno solare.

Quanto all'individuazione del "periodo superiore a dieci giorni", la fattispecie si realizza sia nel caso di attestazione mediante un unico certificato dell'intera assenza sia nell'ipotesi in cui in occasione dell'evento originario sia stata indicata una prognosi successivamente protratta mediante altro/i certificato/i, sempre che l'assenza sia continuativa ("malattia protratta").

Si chiarisce che, in base alla norma, nella nozione di "secondo evento" rientra anche l'ipotesi di un solo giorno di malattia successivo ad un precedente e distinto "evento" di un solo giorno.

Nei casi sopra visti "l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica."

La norma sicuramente esclude che nelle ipotesi descritte la certificazione a giustificazione dell'assenza possa essere rilasciata da un medico libero professionista non convenzionato con il Servizio sanitario nazionale. Le amministrazioni pertanto non potranno considerare come assenze giustificate quelle avvenute per malattia per le quali il dipendente produca un certificato di un medico libero professionista non convenzionato.

Ciò detto, la lettura della disposizione va operata nel più ampio quadro delle norme costituzionali e dell'organizzazione dell'assistenza sanitaria delineata dal d.lgs. n. 502 del 1992.

Tale ottica conduce ad un'interpretazione che supera il dato meramente testuale della disposizione, per cui deve ritenersi ugualmente ammissibile la certificazione rilasciata dalle persone fisiche che comunque fanno parte del servizio in questione e, cioè, dai medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale (art. 8 d.lgs. n. 502 del 1992), i quali in base alla convenzione stipulata con le A.S.L. e all'accordo collettivo nazionale vigente sono tenuti al rilascio della certificazione (accordo del 23 marzo 2005, art. 45). Anche in questo caso la qualità del medico, ossia l'evidenza del rapporto con il Servizio sanitario nazionale, dovrà risultare dalla certificazione.

Si coglie l'occasione per ricordare in questa sede che, in osservanza dei principi della necessità e dell'indispensabilità che improntano la disciplina in materia di trattamento dei dati personali, in linea generale (salvo specifiche previsioni) le pubbliche amministrazioni non possono chiedere che sui certificati prodotti a giustificazione dell'assenza per malattia sia indicata la diagnosi, essendo sufficiente l'enunciazione della prognosi (si veda in proposito anche la delibera del Garante per la protezione dei dati personali del 14 giugno 2007, relativa a "Linee-guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico.", pubblicata nel Supplemento ordinario della G.u. del 13 luglio 2007, n. 161).

Si segnala all'attenzione la previsione del comma 3 dell'art. 71. La norma impone la richiesta della visita fiscale da parte delle amministrazioni anche nel caso in cui l'assenza sia limitata ad un solo giorno e, innovando rispetto alle attuali previsioni negoziali, stabilisce un regime orario più ampio per la reperibilità al fine di agevolare i controlli. La norma specifica che la richiesta per l'attivazione della visita fiscale dovrà essere presentata "tenuto conto delle esigenze funzionali ed organizzative". Ciò significa che la richiesta di visita fiscale è sempre obbligatoria, anche nelle ipotesi di prognosi di un solo giorno, salvo particolari impedimenti del servizio del personale derivanti da un eccezionale carico di lavoro o urgenze della giornata.

## 2. L'incidenza delle assenze dal servizio ai fini della distribuzione dei fondi per la contrattazione collettiva.

Il comma 5 dell'art. 71 in esame stabilisce che "5. Le assenze dal servizio dei dipendenti di cui al comma 1 non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Fanno eccezione le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e per congedo di paternità, le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimoniare e per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare, nonché le assenze previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 8 marzo 2000, n. 53, e per i soli dipendenti portatori di *handicap* grave, i permessi di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104."

La norma vuole rispondere ad un criterio di efficienza ed economicità poiché impedisce che le amministrazioni possano considerare l'assenza dal servizio come presenza ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa.

Essa riguarda in generale tutte le assenze, con esclusione delle assenze individuate nel medesimo comma 5, le quali, in ragione della causale, non possono tradursi in una penalizzazione per il dipendente (maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e paternità, permessi per lutto, per citazione a testimoniare e per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare, assenze previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 8 marzo 2000, n. 53, e per i dipendenti portatori di *handicap* grave i permessi di cui all'articolo 33, commi 6 e 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104).

Nell'interpretazione della disposizione acquista un particolare significato la parola "distribuzione", dovendosi quindi far riferimento a quelle somme (il cui finanziamento avviene mediante i fondi per la contrattazione collettiva) che sono destinate ad essere distribuite mediante contrattazione integrativa, vale a dire alle somme destinate a remunerare la produttività, l'incentivazione ed i risultati. In buona sostanza, la norma, che ha una forte valenza di principio, vincola le amministrazioni in sede negoziale e, in particolare, in sede di contrattazione integrativa impedendo di considerare allo stesso modo la presenza e l'assenza dal servizio ai fini dell'assegnazione di premi di produttività o altri incentivi comunque denominati, delle progressioni professionali ed economiche, dell'attribuzione della retribuzione di risultato per i dirigenti (la norma non riguarda invece la retribuzione di posizione, che non ha carattere di incentivo ma di corrispettivo connesso alle responsabilità derivanti dalla titolarità dell'incarico).

Quanto ai permessi "per citazione a testimoniare" si chiarisce che la disposizione non ha inteso disciplinare una nuova tipologia di permesso, ma solo attribuire rilievo alla particolare causale considerata, nell'ambito dell'utilizzo delle ordinarie forme di assenza giustificata dal lavoro già esistenti (permessi retribuiti per documentati motivi personali, ferie o permessi da recuperare o, se la testimonianza è resa a favore dell'amministrazione, permessi per motivi di servizio).

Restano comunque fermi gli ordinari principi in materia di premialità, cosicché è chiaro che la norma non intende in alcun modo introdurre degli automatismi legati alla presenza in servizio. La nuova previsione legislativa, infatti, non vuole derogare alla natura e ai contenuti dei progetti e dei programmi di produttività e alla conseguente necessità di valutare comunque l'effettivo apporto partecipativo dei lavoratori coinvolti negli stessi, attraverso l'introduzione di un nuovo criterio, automatico e generalizzato, di erogazione dei relativi compensi incentivanti, incentrato sulla sola presenza in servizio. Neppure tale criterio può ritenersi valido ed efficace per le sole tipologie di assenza considerate dal legislatore come assimilate alla presenza in servizio. Infatti, nelle suddette ipotesi di assenza, i lavoratori e le lavoratrici hanno titolo ad essere valutati per l'attività di servizio svolta e per i risultati effettivamente conseguiti ed hanno titolo a percepire i compensi di produttività, secondo le previsioni dei contratti integrativi vigenti presso le amministrazioni, solo in misura corrispondente alle attività effettivamente svolte ed ai risultati concretamente conseguiti dagli stessi, mentre l'assenza dal servizio non può riverberarsi in una penalizzazione rispetto agli altri dipendenti. In altri termini, e secondo i consolidati orientamenti della magistratura contabile (es.: Corte dei conti, sez II centrale, sent. n. 44 del 2003), nell'erogazione dei compensi incentivanti deve essere esclusa ogni forma di automatica determinazione del compenso o di "erogazione a pioggia".

Resta inoltre fermo che le indennità o le retribuzioni connesse a determinate modalità della prestazione lavorativa (ad es. turno, reperibilità, rischio, disagio, trattamento per lavoro straordinario ecc.) possono essere erogate soltanto in quanto la prestazione sia stata effettivamente svolta.

### 3. Il calcolo ad ore dei permessi retribuiti.

Il comma 4 dell'art. 71 contiene dei criteri per la contrattazione collettiva. In particolare, si esprime la direttiva che i permessi retribuiti che possono essere fruiti a giorni o, alternativamente, ad ore, debbano essere quantificati comunque ad ore. Inoltre, si stabilisce che "Nel caso di fruizione dell'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza sul monte ore a disposizione del dipendente, per ciascuna tipologia, viene computata con riferimento all'orario di lavoro che il medesimo avrebbe dovuto osservare nella giornata di assenza."

La norma risponde all'evidente esigenza di impedire distorsioni nell'applicazione delle clausole e delle disposizioni che prevedono permessi retribuiti, evitando che i permessi siano chiesti e fruiti sempre nelle giornate in cui il dipendente dovrebbe recuperare l'orario. La norma è rivolta alle parti

negoziali e sarà applicata in sede di contrattazione integrativa; tuttavia, lì dove i contratti collettivi vigenti prevedono l'alternatività tra la fruizione a giornate e quella ad ore dei permessi, fissando già il monte ore, le amministrazioni sono tenute ad applicare direttamente il secondo periodo del comma 4 in esame a partire dall'entrata in vigore del decreto legge.

Si segnala infine che, come previsto dal comma 6 dell'art. 71 in esame, le nuove norme assumono carattere imperativo non potendo essere derogate dai contratti o dagli accordi collettivi.

Il ministro per la pubblica amministrazione l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Circolare n. 8 del 5 settembre 2008.

Oggetto: decreto legge n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008: “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” – Art. 71 – Assenze dal servizio dei pubblici dipendenti – Ulteriori chiarimenti.

Con legge n. 133 del 2008, pubblicata sul Supplemento ordinario n. 196 alla Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008, è stato convertito in legge con modifiche il d.l. n. 112 del 2008, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.

A seguito delle modifiche apportate all’originario provvedimento normativo e considerati i numerosi quesiti pervenuti dalle amministrazioni circa l’applicazione della nuova disciplina si ritiene opportuno fornire ulteriori indicazioni ad integrazione di quelle già date con la precedente circolare n. 7 del 2008.

La materia è di estrema delicatezza e di assoluta rilevanza, in quanto riguarda sia la sfera privata dei dipendenti pubblici, sia la correttezza dei loro rapporti con l’amministrazione, con i colleghi e con i cittadini. Peraltro, data la sua complessità, si pregano le amministrazioni di far conoscere le eventuali criticità riscontrate nell’applicazione delle norme anche per consentire un intervento finalizzato al loro riordino attraverso interventi legislativi.

1. Assenze per malattia.

Si segnala innanzi tutto che la legge di conversione ha operato una modifica integrativa introducendo dopo il primo comma dell’art. 71 in esame un comma *1bis*. Tale disposizione stabilisce che: “Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano al comparto sicurezza e difesa per le malattie conseguenti a lesioni riportate in attività operative ed addestrative.”.

Con la modifica pertanto è stata introdotta un’esclusione espressa dall’ambito di applicazione della nuova disciplina. Tale esclusione riguarda dal punto di vista soggettivo il personale del comparto sicurezza e difesa e dal punto di vista oggettivo gli eventi di malattia conseguenti a lesioni riportate in attività operative ed addestrative. E’ rimasta per il momento esclusa la componente dei vigili del fuoco, in altri casi doverosamente equiparata al comparto sicurezza e difesa. In proposito, si segnala sin da ora che il Dipartimento della funzione pubblica si adopererà in sede parlamentare per prevedere un’integrazione alla normativa per quanto riguarda gli eventi di malattia conseguenti a lesioni riportate in attività operative ed addestrative.

Considerate le richieste di chiarimento giunte all’attenzione del Dipartimento, si rende necessario dare indicazioni circa le nuove modalità di decurtazione della retribuzione in caso di assenza per malattia in applicazione dell’art. 71 comma 1.

La disposizione stabilisce che, salvo le eccezioni previste, “nei primi dieci giorni di assenza è corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento economico accessorio”.



La norma prescrive una decurtazione “permanente” nel senso che la trattenuta opera per ogni episodio di assenza (anche di un solo giorno) e per tutti i dieci giorni anche se l’assenza si protrae per più di dieci giorni. Pertanto, nel caso di assenza protratta per un periodo superiore a dieci giorni (ad esempio per undici giorni o più) i primi dieci giorni debbono essere assoggettati alle ritenute prescritte mentre per i successivi occorre applicare il regime giuridico-economico previsto dai CCNL ed accordi di comparto per le assenze per malattia. In sostanza, i dieci giorni non sono un contingente predefinito massimo esaurito il quale si applicano le regole contrattuali e l’assenza per malattia che si protrae oltre il decimo giorno non consente la corresponsione della retribuzione contrattuale (individuata dai CCNL e dagli accordi di comparto) a partire dal primo giorno, ma il trattamento deve essere comunque “scontato” relativamente ai primi dieci giorni.

Si ribadisce inoltre che, per le parti non incompatibili con il nuovo regime legale, continuano ad applicarsi le clausole dei contratti collettivi e degli accordi negoziali di riferimento. La decurtazione retributiva di cui al comma 1 dell’art. 71 opera in tutte le fasce retributive previste dai CCNL in caso di assenza per malattia. In proposito, come noto, i vigenti CCNL già disciplinano una decurtazione retributiva che è di diversa entità a seconda dei periodi di assenza. Queste decurtazioni non sono state soppresse dalla nuova disciplina legale e permangono, cosicché la trattenuta di cui al comma 1 dell’art. 71 opera per i primi dieci giorni sovrapponendosi al regime contrattuale relativo alla retribuzione in caso di malattia.

#### 1.1. Le assenze per visite specialistiche, terapie e accertamenti diagnostici.

Numerosi quesiti sono pervenuti circa le modalità con cui considerare, alla luce della nuova normativa, le assenze dovute a visite specialistiche, ad esami diagnostici o terapie effettuati ai dipendenti, se, cioè, esse vadano considerate come assenza per malattia con assoggettamento al relativo trattamento e al nuovo regime. In proposito, è opportuno evidenziare che il d.l. n. 112 del 2008 non ha modificato le modalità di imputazione delle assenze in questione. Quindi, anche dopo l’entrata in vigore del provvedimento, tali assenze continuano ad essere imputate come in precedenza.

Gli istituti cui il dipendente può ricorrere per la giustificazione dell’assenza sono: i permessi brevi, soggetti a recupero, secondo le previsioni dei CCNL di comparto o degli accordi recepiti in d.P.R. ovvero secondo le specifiche normative di settore; i permessi per documentati motivi personali, secondo i CCNL di comparto, gli accordi recepiti in d.P.R. ovvero secondo le specifiche normative di settore (3 giorni all’anno); l’assenza per malattia, giustificata mediante certificazione medica, nei casi in cui ne ricorrono i presupposti (secondo l’orientamento della giurisprudenza: Cass. civ., n. 5027 del 5 settembre 1988; Cass. civ. n. 3578 del 14 giugno 1985); gli altri permessi per ciascuna specifica situazione previsti da leggi o contratti; le ferie. Il ricorso all’uno o all’altro istituto dipende dalle circostanze concrete, tra cui anche la durata dell’assenza, dalle valutazioni del dipendente e del medico competente (che redige il certificato o la prescrizione).

Si precisa che, dopo l’entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2008, in linea generale, se l’assenza per effettuare visite specialistiche, cure o esami diagnostici - ricorrendone i presupposti – è imputata a malattia, si applica il nuovo regime sia per quanto concerne le modalità di certificazione, sia per quanto riguarda la retribuzione. Pertanto, salvo quanto di seguito specificato, le assenze in questione saranno trattate dall’amministrazione come assenze per malattia ai fini dell’applicazione della relativa disciplina. Esse quindi debbono essere considerate per la decurtazione retributiva ai fini dell’art. 71, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 e debbono essere calcolate quali giornate di malattia ai fini dell’applicazione dell’art. 71, comma 2. In proposito, si fa rinvio a quanto già detto nella circolare n. 7 del 2008.

Quanto alle modalità di certificazione di queste assenze, nel caso in cui l’assenza venga a coincidere con il terzo o successivo evento nell’arco dell’anno solare ovvero l’assenza per malattia si protragga

oltre il decimo giorno, qualora il dipendente debba o voglia sottoporsi ad una prestazione specialistica presso una struttura privata dovrà produrre, unitamente all'attestazione da quest'ultima rilasciata, la relativa prescrizione effettuata da una struttura pubblica o del medico convenzionato con il S.S.N. E' opportuno evidenziare che, nel caso di imputazione dell'assenza per effettuare visite specialistiche, cure o esami diagnostici a malattia, l'amministrazione che ha conoscenza della circostanza a seguito della comunicazione del dipendente deve valutare di volta in volta, in relazione alla specificità delle situazioni, se richiedere la visita domiciliare di controllo per i giorni di riferimento. In tal caso possono ricorrere quelle "esigenze funzionali ed organizzative" di cui si deve tener conto nel richiedere la visita fiscale secondo l'art. 71, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008. Infatti, il tentativo di effettuare l'accesso al domicilio del lavoratore da parte del medico della struttura competente potrebbe configurarsi come ingiustificato aggravio di spesa per l'amministrazione in quanto, in assenza del dipendente, potrebbe non avere lo scopo di convalidare la prognosi.

Si rammenta che la nuova normativa ha tenuto in particolare considerazione le assenze per malattia dovute a patologie gravi che richiedono terapie salvavita. Infatti, il secondo periodo del comma 1 dell'art. 71 stabilisce: "Resta fermo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a *day hospital*, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita."

Al riguardo, si coglie peraltro l'occasione per segnalare la previsione dell'art. 12bis del d.lgs. n. 61 del 2000, innovato da ultimo dalla legge finanziaria per il 2008 (Ipotesi di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale.) a proposito del lavoro part-time dei dipendenti affetti da patologie oncologiche per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita. Tale disposizione accorda al dipendente del settore pubblico o privato interessato un diritto alla trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale in caso di richiesta e, successivamente alla trasformazione, un diritto alla riconversione a tempo pieno. Questa norma, in quanto *lex specialis* approvata in favore di una specifica categoria di soggetti, deve ritenersi ancora vigente nonostante la successiva entrata in vigore dell'art. 73 del d.l. n. 112 del 2008 (che ha innovato il regime della trasformazione da tempo pieno a tempo parziale) dei rapporti di lavoro con le amministrazioni. Il medesimo art. 12bis - alle condizioni previste - accorda poi anche una precedenza rispetto agli altri lavoratori ad ottenere la trasformazione per i dipendenti che assistono i malati oncologici o soggetti riconosciuti inabili al lavoro (comma 2) e per i genitori di figli conviventi di età minore di tredici anni o portatori di *handicap* (comma 3). Per queste ultime ipotesi la precedenza opera in base al nuovo regime del *part-time* risultante dalle innovazioni apportate dal citato art. 73.

Si raccomanda ai dirigenti competenti di dare le opportune indicazioni al personale circa la necessità per i dipendenti di comunicare l'assenza per malattia con tempestività, comunicando il domicilio di reperibilità e inviando il relativo certificato. Si chiede quindi l'osservanza di quanto prescritto in materia dagli accordi collettivi (es.: art. 21 commi 8 ss. CCNL del 16 maggio 1995 per il personale del comparto ministeri: "8. L'assenza per malattia deve essere comunicata all'ufficio di appartenenza tempestivamente e comunque all'inizio dell'orario di lavoro del giorno in cui si verifica, anche nel caso di eventuale prosecuzione dell'assenza, salvo comprovato impedimento. Il dipendente è tenuto a recapitare o spedire a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento il certificato medico di giustificazione dell'assenza entro i due giorni successivi all'inizio della malattia o alla eventuale prosecuzione della stessa. Qualora tale termine scada in giorno festivo esso è prorogato al primo giorno lavorativo successivo. ...10. Il dipendente che, durante l'assenza, per particolari motivi, dimori in luogo diverso da quello di residenza, deve darne tempestiva comunicazione, precisando l'indirizzo dove può essere reperito."). Ciò sia per permettere all'amministrazione di organizzare l'attività in maniera da non recare detrimento alla funzionalità e all'offerta di servizi sia per consentire l'effettuazione dei prescritti controlli.

## 2. Permessi retribuiti.

Altra questione su cui sono pervenute numerose richieste di chiarimento riguarda la tematica dei permessi per i portatori di *handicap* grave e per i loro assistenti disciplinati dalla l. n. 104 del 1992.

### 2.1. Le modifiche in sede di conversione del d.l. n. 112 del 2008.

Preliminarmente si segnala che la legge di conversione è intervenuta a modificare il comma 5 dell'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008 sostituendo il riferimento al comma 3 dell'art. 33 della l. n. 104 del 1992 con quello al comma 6. In base al testo attualmente vigente si prevede che: “5. Le assenze dal servizio dei dipendenti di cui al comma 1 non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Fanno eccezione le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e per congedo di paternità, le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimoniare e per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare, nonché le assenze previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 8 marzo 2000, n. 53, e per i soli dipendenti portatori di *handicap* grave, i permessi di cui all'articolo 33, comma 6, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.”. Quindi, la disciplina relativa alla distribuzione dei fondi destinati alla contrattazione collettiva contenuta nel comma 5 dell'art. 71 prevede ora una deroga espressa per tutte le tipologie di permesso fruibili dai portatori di *handicap* grave, sia quelli giornalieri (previsti dal comma 3 dell'art. 33 della l. n. 104 del 1992) sia quelli orari (previsti dal comma 2 del medesimo articolo), entrambi richiamati nel testo del comma 6 dell'art. 33.

2.2. Permessi previsti in favore delle persone con *handicap* in situazione di gravità Per quanto riguarda le tipologie e la fruizione dei permessi in questione, si ritiene opportuno precisare quanto segue.

L'art. 33, comma 6, della l. n. 104 del 1992 prevede che i portatori di *handicap* grave possono fruire alternativamente dei permessi di cui al comma 2 o di quelli di cui al comma 3 del medesimo articolo. Il comma 2 dell'articolo prevede per questi soggetti la possibilità di fruire di permessi orari giornalieri per due ore al giorno senza indicazione di un contingente massimo. Il comma 3 stabilisce invece la possibilità di fruire di permessi giornalieri per tre giorni al mese. Le due modalità di fruizione sono alternative (comma 6 dell'art. 33) e pertanto, in base alla norma, non possono essere fruiti cumulativamente i permessi giornalieri e i permessi orari di cui ai commi 2 e 3 nel corso dello stesso mese.

E' importante chiarire che i permessi accordati alle persone con *handicap* in situazione di gravità sono istituiti dalla legge, con previsione generale per il settore pubblico e per quello privato. Quindi, secondo quanto previsto dall'art. 71, comma 4, primo periodo, eventuali limitazioni con fissazione di un monte ore sono rimesse alla disciplina legislativa (“4. La contrattazione collettiva ovvero le specifiche normative di settore ... definiscono i termini e le modalità di fruizione delle stesse, con l'obbligo di stabilire una quantificazione esclusivamente ad ore delle tipologie di permesso retribuito, per le quali la legge, i regolamenti, i contratti collettivi o gli accordi sindacali prevedano una fruizione alternativa in ore o in giorni.”).

Il trattamento giuridico di queste agevolazioni non è stato innovato dal d.l. n. 112 del 2008.

Si chiarisce quindi che, in base alla legge vigente, i portatori di *handicap* grave possono fruire alternativamente nel corso del mese di:

- tre giorni interi di permesso (a prescindere dall'orario della giornata) o
- di due ore di permesso al giorno (per ciascun giorno lavorativo del mese).

Si aggiunge poi che alcuni contratti collettivi (ad es. comparto ministeri, CCNL del 16 maggio 2001, art. 9; comparto regioni ee.ll., CCNL 6 luglio 1995, art. 19; comparto agenzie fiscali, CCNL

28 maggio 2004, art. 46; comparto Presidenza Consiglio ministri, CCNL 17 maggio 2004, art. 44) le clausole prevedono la possibilità di fruire in maniera frazionata ad ore le tre giornate intere di permesso (di cui al comma 3 dell'art. 33), fissando allo scopo un contingente massimo (18 ore). In tali casi è data facoltà al dipendente di scegliere se fruire di una o più giornate intere di permesso oppure di frazionarle a seconda delle esigenze. Considerato che i tre giorni di permesso sono accordati direttamente dalla legge senza indicazione di un monte ore massimo fruibile, la limitazione a 18 ore contenuta nei CCNL vale solo nel caso di fruizione frazionata. Naturalmente, la modalità di fruizione dei permessi mensili deve essere programmata in anticipo al fine di consentire al servizio del personale il calcolo dei giorni o delle ore spettanti e accordabili.

E' importante chiarire che queste previsioni non incidono sulla possibilità alternativa per il dipendente di fruire delle due ore di permesso al giorno, che, come detto, sono accordate direttamente dalla legge e quindi restano salve. In buona sostanza, se i CCNL di comparto prevedono la possibilità di frazionamento ad ore dei permessi di cui all'art. 33, comma 3, fissando il tetto delle 18 ore, i portatori di *handicap* grave nel corso del mese possono fruire alternativamente di:

- due ore di permesso al giorno per ciascun giorno lavorativo del mese (comma 2 dell'art. 33);
- tre giorni interi di permesso a prescindere dall'orario della giornata (comma 3 dell'art. 33) ovvero 18 ore mensili, da ripartire nelle giornate lavorative secondo le esigenze, cioè con articolazione anche diversa rispetto a quella delle due ore giornaliere (secondo le previsioni dei CCNL che stabiliscono la frazionabilità ad ore dei permessi di tre giorni).

#### 2.3. Permessi per coloro che assistono le persone con *handicap* in situazione di gravità.

In base al combinato disposto dell'art. 33, comma 3, della l. n. 104 del 1992 e dell'art. 20 della l. n. 53 del 2000, soggetti legittimati alla fruizione di permessi sono i genitori e i parenti o affini entro il terzo grado che assistono una persona con *handicap* in situazione di gravità, conviventi o, ancorché non conviventi, se l'assistenza è caratterizzata da continuità ed esclusività.

Secondo l'art. 33, comma 3, della l. n. 104 in esame, i genitori di figli con *handicap* grave e gli altri soggetti legittimati possono fruire di tre giorni di permesso mensile. In questa ipotesi la legge non prevede alternativa rispetto alla tipologia di permesso, che è giornaliero. Tuttavia in alcuni contratti collettivi, per venire incontro alle esigenze dei lavoratori che prestano assistenza, è stato stabilito che tali permessi giornalieri possono essere fruiti anche in maniera frazionata, cioè ad ore, ed è stato fissato il contingente massimo di ore (18). Anche in questo caso vale il ragionamento sopra esposto: poiché questi permessi giornalieri sono disciplinati direttamente dalla legge, è la legge stessa che dovrà stabilire un eventuale monte ore, mentre il contingente delle 18 ore previsto dal CCNL vale solo nel caso in cui il dipendente opti per una fruizione frazionata del permesso giornaliero.

#### 2.4. Permessi per documentati motivi personali e familiari

Diversamente, per quanto riguarda i permessi giornalieri documentati per particolari motivi personali e familiari disciplinati dai contratti collettivi (ad es.: CCNL del 16 maggio 2001 del comparto ministeri, art. 9; CCNL del 28 maggio 2004 del comparto agenzie fiscali, art. 46; CCNL del 17 maggio 2004 del comparto Presidenza del Consiglio) e dagli accordi negoziali recepiti in d.P.R. (d.P.R. n. 105 del 4 aprile 2008 per il personale della carriera prefettizia; d.P.R. n. 107 del 20 gennaio 2006), nel caso di previsione da parte dei medesimi contratti della possibilità di fruizione frazionata degli stessi con fissazione del monte ore (18), trova applicazione la nuova disciplina di cui all'art. 71, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008, come chiarito nella circolare n. 7. (Art. 71, comma 4, secondo periodo: "Nel caso di fruizione dell'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza sul monte ore a disposizione del dipendente, per ciascuna tipologia, viene computata con riferimento all'orario di lavoro che il medesimo avrebbe dovuto osservare nella giornata di assenza.").

Per quanto riguarda il periodo transitorio, il decreto legge non ha previsto una specifica disciplina per il calcolo dei permessi. Un utile criterio per l'anno 2008 in corso può essere il seguente: al fine di poter conteggiare le ore di permesso fruibili in applicazione della nuova disciplina, le eventuali giornate fruita per motivi personali precedentemente al 25 giugno 2008 (dal 2 gennaio al 24 giugno 2008) andranno considerate figurativamente come pari a 6 ore a giornata; le ore eventualmente godute in eccesso rispetto all'ammontare di 18 ore annue previste dalla contrattazione collettiva non saranno soggette a recupero in quanto fruita prima della vigenza dell'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008.

## 2.5. Permessi per donazioni di sangue e midollo osseo.

La legge 13 luglio 1967, n. 584, all'art. 1, stabilisce che i donatori di sangue e di emocomponenti con rapporto di lavoro dipendente hanno diritto ad astenersi dal lavoro per l'intera giornata in cui effettuano la donazione, conservando la normale retribuzione per l'intera giornata lavorativa. Per quanto riguarda i donatori di midollo osseo, l'art. 5 della legge 6 marzo 2001, n. 52, riconosce al lavoratore dipendente il diritto a conservare la normale retribuzione per le giornate di degenza ospedaliera occorrenti al prelievo del sangue midollare nonché per le successive giornate di convalescenza che l'équipe medica che ha effettuato il trapianto ritenga necessarie ai fini del completo ripristino dello stato fisico del donatore stesso. La legge prevede inoltre il diritto a conservare la normale retribuzione anche per i permessi orari concessi al lavoratore per il tempo occorrente all'espletamento di vari atti preliminari alla donazione, fissati per legge.

Tali casistiche non sono state contemplate specificamente dal decreto-legge e dalla legge n. 133, ma non sono state neanche espressamente abrogate o modificate. Considerata la rilevanza e la delicatezza della materia in questione, il Dipartimento della funzione pubblica intende promuovere delle iniziative normative per evitare discriminazioni o compromissioni alle importanti attività in questione che sono il frutto di ammirevoli atti di solidarietà.

## 3. La programmazione delle presenze e delle assenze dal servizio per la funzionalità dell'amministrazione.

Si raccomanda ai dirigenti competenti di ciascuna amministrazione di verificare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dei permessi, di chiedere e di verificare la documentazione a supporto per la fruizione dei permessi stessi (ove previsto dalla normativa vigente) e a giustificazione dell'assenza. Sarà cura inoltre dei dirigenti competenti organizzare l'attività lavorativa in maniera tale da evitare che le assenze giustificate del personale possano andare a detrimento della funzionalità e dell'offerta di servizi. In quest'ottica, è particolarmente rilevante l'attività di programmazione da parte del dirigente anche relativamente alle presenze e alle assenze dal servizio; quindi dovranno essere date chiare indicazioni ai dipendenti affinché nei limiti del possibile le richieste di permesso siano presentate con congruo anticipo.

## 4. Il monitoraggio sui permessi di cui alla l. n. 104 del 1992.

Si pregano infine le amministrazioni in indirizzo di cooperare al monitoraggio sulla corretta attuazione della legge n. 104 del 1992 in materia di permessi di assenza dal lavoro che questo Dipartimento intende avviare, anche in previsione di un eventuale riordino della disciplina allo scopo di garantire un autentico ed efficace supporto sia ai dipendenti pubblici portatori di *handicap* grave, sia ai dipendenti pubblici ai quali incombe la necessità di assistere, in maniera continuativa ed esclusiva, familiari con *handicap* in situazione di gravità. Il monitoraggio, nel pieno rispetto della tutela della riservatezza dei soggetti interessati, sarà volto ad acquisire i dati relativi alla consistenza delle situazioni di *handicap* grave certificate dalle strutture competenti, la loro reale incidenza sull'organizzazione del lavoro, e anche le difficoltà riscontrate dagli stessi dipendenti pubblici, titolari di permessi, nell'applicazione complessiva della legge. Il monitoraggio sarà

finalizzato al riconoscimento effettivo dei diritti di accesso alla legge n. 104 del 1992, ad un corretto funzionamento della legge nell'interesse degli aventi diritto e ad una maggiore efficienza della pubblica amministrazione.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta





*Palazzo Vidoni.  
Statua di epoca classica  
di  
personaggio togato.*

## *GIURISPRUDENZA*





	<b>Indice</b>
--	---------------

*Pag.*

Corte costituzionale

*Condono erariale*

Sentenza n. 242/08 325

Corte suprema di cassazione

*Conferimento e revoca di incarichi  
dirigenziali*

Sezione lavoro

Sentenza n. 9814/08 331

Consiglio di Stato

*Destituzione dal servizio*

Sezione V

Sentenza n. 1609/08 335

*Risarcimento del danno da mobbing*

Sezione VI

“ “ 1739/08 339

*Mobbing*

“

“ “ 2015/08 346

Corte dei conti

*Raddoppio dell'indennità di carica  
a favore del sindaco*

Sezione I giurisdizionale centrale

Sentenza n. 154/07 351

TAR

*Assunzione in ritardo*

Lazio

Latina – Sezione I

Sentenza n. 378/08 360

Giudice ordinario

*Svolgimento di mansioni superiori*

Tribunale di Lanusei

Sentenza del 27.5.08 364



## 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 Tesaro, Paolo Maria Napolitano: giudici.

Sentenza n. 242 del 2 luglio 2008  
(*Condono erariale*)

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promosso con ordinanza del 12 dicembre 2007 dalla Corte dei conti, sezione terza centrale d'appello, sul ricorso proposto dal procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per la Regione Puglia contro Cnr. Vnn., iscritta al n. 75 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica, n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti l'atto di costituzione di Cnr. Vnn. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2008 il giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Vincenzo Caputi Jambrenghi e Francesco Muscatello per Cnr. Vnn. e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza del 12 dicembre 2007, notificata in data 24 gennaio 2008 ed iscritta al n. 75 del registro ricorsi dell'anno 2008, la Corte dei conti, sezione terza centrale d'appello, solleva, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), «nella parte in cui», secondo il diritto vivente delle sezioni riunite della Corte dei conti, «consentono che, in presenza di appelli contrapposti della parte pubblica e delle parti private, la richiesta di definizione del procedimento, se previamente estesa dalla parte privata, in replica all'appello della parte pubblica, all'eventuale successiva maggior condanna, possa essere esaminata e definita dopo l'esame e la definizione degli appelli».

1.1. L'art. 1, comma 231, della legge n. 266 del 2005 prevede che «Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza».

Il successivo comma 232 aggiunge che «La sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento».

Il comma 233 dispone che «Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello».

2. In punto di fatto la rimettente sezione terza centrale di appello della Corte dei conti:

- chiarisce di dovere decidere, in udienza camerale, l'istanza di definizione agevolata del giudizio di appello proposta ai sensi dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge n. 266 del 2005, da Vnn.

- Cnr., con offerta del pagamento di una somma non superiore al 10 per cento del danno quantificato nella sentenza appellata;
- precisa che la predetta sentenza è stata appellata in via principale dal pubblico ministero e in via incidentale (tra gli altri) dallo stesso Cnr., attesa la parziale reciproca soccombenza;
  - rileva che le disposizioni impugnate non regolano espressamente tale ipotesi, lasciando incertezza sulla stessa ammissibilità, sugli effetti e sulla disciplina della definizione agevolata in caso di appello da parte del pubblico ministero contabile;
  - riferisce che, in una prima udienza camerale, il pubblico ministero, proprio in ragione della mancata espressa previsione di tale ipotesi, ha eccepito, in via principale, l'inammissibilità della domanda di definizione agevolata mentre, in subordine, ha chiesto che sia posto a carico dell'appellante incidentale Cnr. il 30% delle somme di cui alla sentenza appellata, oltre le spese dei due gradi di giudizio;
  - espone di avere sospeso il giudizio in detta prima udienza, in attesa che si pronunciassero le sezioni riunite, già investite della soluzione del contrasto interpretativo emerso sulla questione tra le varie sezioni della Corte dei conti;
  - riferisce la soluzione individuata dalle sezioni riunite della Corte dei conti (sentenza 25 giugno 2007, n. 3/QM/2007), secondo le quali «l'esame della definizione agevolata del giudizio di appello richiesta dalla parte privata appellante in presenza di un contrapposto appello della parte pubblica non può essere preclusa dalla proposizione dell'appello della parte pubblica ma tale esame non possa a sua volta precludere quello di detto appello. Pertanto, nel caso di appelli contrapposti sulla quantificazione della somma dedotta nella sentenza di condanna, la definizione della richiesta se previamente estesa dalla parte privata, in replica all'appello della parte pubblica, all'eventuale successiva maggior condanna, avverrà dopo l'esame dei due appelli riuniti. L'accertamento in giudizio di un maggiore importo sarà oggetto della sentenza di condanna, eventualmente condizionata al mancato tempestivo pagamento della minor somma determinata in applicazione della normativa agevolata di cui ai commi 231, 232, 233 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, ove ne ricorrano i presupposti. In mancanza dell'accoglimento di entrambi gli appelli la sentenza eventualmente condizionata, avrà ad oggetto l'importo della condanna di primo grado al quale, ove ne ricorrano i presupposti, si applicherà la normativa agevolata»;
  - precisa, infine, che nell'udienza camerale successiva a detta pronuncia delle sezioni riunite, la parte pubblica ha confermato le conclusioni già rese, mentre la parte privata, dopo avere chiarito di avere proposto la istanza di definizione agevolata limitatamente alla partita di danno per la quale vi era stata la condanna in primo grado, ha eccepito la inapplicabilità alla fattispecie della sentenza delle sezioni riunite, ha insistito nella domanda e, in via subordinata, ha chiesto che l'istanza della definizione agevolata sia rinviata alla definizione del merito.

2.1. In ordine alla rilevanza della questione, il rimettente chiarisce che nel caso di specie «sia pure limitatamente ad un capo della sentenza impugnata, pende sia l'appello della parte privata che l'appello della parte pubblica», e sostiene che la richiesta della parte privata, «sia pure in via subordinata», dell'esame congiunto dell'istanza di definizione agevolata con l'esame dell'appello del procuratore regionale varrebbe implicitamente ad estendere «l'istanza di definizione all'eventuale successiva maggiore condanna», così come richiesto dalle sezioni riunite.

2.2. Ai fini dell'ammissibilità della questione il giudice rimettente sostiene, inoltre, che, per l'autorevolezza della decisione delle sezioni riunite (che si sono pronunciate proprio per dirimere un contrasto interpretativo in materia), questa posizione, sebbene espressa da una unica pronuncia, costituisca "diritto vivente" e che non possa, pertanto, essere disattesa.

Il rimettente sostiene che solo un'eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni censurate, nella riferita interpretazione datane dalle sezioni riunite, consentirebbe di superare questo indirizzo e quindi di pervenire ad una soluzione diversa, che sia conforme a Costituzione.

2.3. In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente afferma, anzitutto, che il semplificato rito camerale della definizione agevolata sia stato introdotto dalle previsioni impugnate per ragioni finanziarie (in specie, l'immediato realizzo, seppure in misura ridotta, delle entrate derivanti dalle sentenze di responsabilità amministrativa di primo grado), ma anche in una logica deflattiva del contenzioso. Questo spiegherebbe, d'altra parte, il pacifico indirizzo

giurisprudenziale, il quale ritiene che per accedere alla definizione agevolata la parte privata debba rinunciare alla definizione dell'appello e che l'accoglimento dell'istanza provochi l'estinzione del giudizio di appello.

Il giudice *a quo* sostiene, poi, che la interpretazione data a tali disposizioni dalle sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 3/QM/2007, sia irragionevole per incongruenza rispetto alla *ratio legis*, dato che, posticipando e subordinando lo svolgimento del giudizio sulla definizione agevolata allo svolgimento del giudizio di appello, si accentuerebbe l'effetto premiale delle previsioni a favore della parte privata ed, al contempo, si eliminerebbero a danno della parte pubblica i vantaggi derivanti dalla semplificazione delle forme e dalla riduzione dei tempi processuali.

Il rimettente sostiene, inoltre, che dal dispositivo della richiamata sentenza delle sezioni riunite ed, in particolare, dall'inciso «in mancanza di accoglimento di entrambi gli appelli» si ricaverebbe «la posticipazione e la subordinazione» del giudizio sulla definizione agevolata «non soltanto allo svolgimento dell'appello del pubblico ministero ma anche allo svolgimento del giudizio sull'appello della parte privata, appello che, quindi, potrà essere accolto o totalmente o parzialmente, con la conseguenza, nel primo caso, di una completa riforma della condanna e, nel secondo caso, di una definizione rapportata ad una minore somma rispetto a quella quantificata nel dispositivo della sentenza di primo grado».

Questa circostanza non solo sarebbe irragionevole per incongruenza con la *ratio legis*, ma determinerebbe una disparità di trattamento a favore dei privati appellanti che siano anche appellati dal pubblico ministero. Questi, infatti, in caso di parziale accoglimento del loro appello, potrebbero definire la propria posizione pagando una somma rapportata ad un importo inferiore a quello risultante dalla sentenza di primo grado e quindi inferiore a quella che pagano i privati (parzialmente o interamente soccombenti) non appellati dalla parte pubblica, i quali per accedere alla definizione agevolata non potrebbero che rinunciare alla definizione del proprio appello.

2.4. La rimettente Corte dei conti, sezione terza di appello chiede, pertanto, che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'interpretazione dei commi 231, 232 e 233 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 fatta propria dalle sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza 25 giugno 2007, n. 3/QM/2007.

3. E' intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha depositato una memoria, nella quale chiede che la questione sia dichiarata inammissibile od infondata.

3.1. La questione sarebbe inammissibile, in quanto tesa a censurare una interpretazione delle disposizioni impugnate che, tuttavia, non costituirebbe ancora "diritto vivente". Per la difesa erariale un'unica pronuncia, per quanto autorevole possa essere l'organo che l'abbia resa, non sarebbe mai idonea a rappresentare quel consolidato indirizzo interpretativo, in cui deve identificarsi il concetto di "diritto vivente".

3.2. La questione sarebbe, poi, infondata, sia perché le situazioni comparate dal rimettente sarebbero tra loro disomogenee sia perché questo avrebbe erroneamente interpretato le disposizioni censurate. Le varie argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione, infatti, muovono tutte dalla premessa che la definizione agevolata ponga in essere un automatico meccanismo premiale a favore della parte privata di un giudizio di responsabilità.

Senonché le sentenze n. 183 e n. 184 del 2007 della Corte costituzionale avrebbero escluso tale natura dell'istituto introdotto dalle disposizioni impugnate e ricondotto, invece, lo stesso nell'ambito della tradizionale discrezionalità decisionale spettante al giudice contabile nella determinazione del danno da addossare al convenuto.

4. E' intervenuto in giudizio Vnn. Cnr., parte privata del giudizio *a quo*, che ha depositato una memoria, nella quale sostiene che l'accoglimento della domanda di definizione agevolata dovrebbe comportare l'improcedibilità dell'appello proposto dalla parte pubblica e chiede che le disposizioni impugnate siano dichiarate illegittime nella parte in cui non prevedono il differimento del termine per proporre l'appello della parte pubblica all'esito dello spirare del termine per presentare l'istanza da parte del soggetto condannato dal primo giudice.

4.1. L'intervenuto argomenta tale tesi, sostenendo che vi sarebbe piena coerenza tra l'improcedibilità dell'appello della parte pubblica, a seguito dell'accoglimento della domanda di definizione agevolata, e la sostanziale rinuncia al proprio appello che la parte privata effettua nel presentare siffatta domanda.

Sul presupposto di una omogeneità funzionale tra la disciplina della definizione anticipata introdotta degli impugnati commi 231, 232 e 233 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 e gli istituti (pur riconosciuti come straordinari) del condono edilizio e del condono fiscale, l'intervenuto rileva come la domanda del soggetto privato di condono edilizio estinguesse *ex lege* il processo penale relativo ai reati edilizi e la domanda di condono fiscale impedisse qualsiasi ulteriore procedimento volto all'accertamento di un maggior imponibile.

Sul presupposto di una omogeneità funzionale tra pubblico ministero contabile e pubblico ministero penale, l'intervenuto richiama, poi, la sentenza n. 26 del 2007 della Corte costituzionale, dalla quale trae elementi per sostenere l'ammissibilità, nei limiti della ragionevolezza, di una disciplina più restrittiva per l'appello della parte pubblica (e quindi di una non assoluta parità) rispetto all'appello della parte privata.

4.2. La proposta pronuncia additiva servirebbe, invece, secondo la difesa dell'intervenuto, a conservare l'effetto deflattivo della definizione agevolata e ad assicurare le ragioni economiche sottese all'introduzione di tale istituto.

L'intervenuto censura, infine, l'indirizzo interpretativo inaugurato dalla richiamata sentenza delle sezioni riunite, rilevando che esso si scontrerebbe con il principio del giusto processo, in quanto attribuisce la cognizione dell'appello pubblico allo stesso giudice investito dell'istanza di definizione agevolata. La decisione sull'appello proposto dalla parte pubblica sarebbe, infatti, secondo l'intervenuto, inevitabilmente influenzata «dalla circostanza che l'importo della condanna troverà, comunque, un decremento tutt'altro che trascurabile per manifesta volontà proveniente, secondo legge, dal [...] debitore stesso».

#### Considerato in diritto

1. La sezione terza centrale d'appello della Corte dei conti solleva, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), «nella parte in cui», secondo il diritto vivente delle sezioni riunite della Corte dei conti, «consentono che, in presenza di appelli contrapposti della parte pubblica e delle parti private, la richiesta di definizione del procedimento, se previamente estesa dalla parte privata, in replica all'appello della parte pubblica, all'eventuale successiva maggior condanna, possa essere esaminata e definita dopo l'esame e la definizione degli appelli».

1.1. L'art. 1, comma 231, della legge n. 266 del 2005 prevede che «Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza».

Il successivo comma 232 aggiunge che «La sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento».

Il comma 233 dispone che «Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello».

2. La rimettente sezione terza di appello della Corte dei conti contesta la soluzione data dalle sezioni riunite della medesima Corte (sentenza 25 giugno 2007, n. 3/QM/2007) ad un contrasto di

giurisprudenza sorta tra le varie sezioni in ordine all'ammissibilità della definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa, nel caso, non espressamente regolato dalle previsioni censurate, in cui vi sia stata la proposizione dell'appello anche da parte del pubblico ministero contabile.

Le sezioni riunite, nella pronuncia indicata, affermano che «l'esame della definizione agevolata del giudizio di appello richiesta dalla parte privata appellante in presenza di un contrapposto appello della parte pubblica non può essere preclusa dalla proposizione dell'appello della parte pubblica ma tale esame non possa a sua volta precludere quello di detto appello. Pertanto, nel caso di appelli contrapposti sulla quantificazione della somma dedotta nella sentenza di condanna, la definizione della richiesta se previamente estesa dalla parte privata, in replica all'appello della parte pubblica, all'eventuale successiva maggior condanna, avverrà dopo l'esame dei due appelli riuniti. L'accertamento in giudizio di un maggiore importo sarà oggetto della sentenza di condanna, eventualmente condizionata al mancato tempestivo pagamento della minor somma determinata in applicazione della normativa agevolata di cui ai commi 231, 232, 233 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, ove ne ricorrano i presupposti. In mancanza dell'accoglimento di entrambi gli appelli la sentenza eventualmente condizionata, avrà ad oggetto l'importo della condanna di primo grado al quale, ove ne ricorrano i presupposti, si applicherà la normativa agevolata». Tutto ciò, ovviamente, nel presupposto che la definizione agevolata costituisca un beneficio per l'istante e che, non potendo esso essere negato, sia necessario posporre il rito camerale al giudizio di merito, allungando così la durata della vicenda processuale.

2.1. La rimettente ritiene che tale soluzione sia irragionevole, dato che, in base ad essa, si viene a riconoscere al dipendente il beneficio della definizione agevolata anche dopo lo svolgimento del giudizio di appello e quindi in assenza di vantaggi processuali per la parte pubblica.

Sostiene, inoltre, che tale interpretazione provochi effetti discriminatori a vantaggio degli appellati che potrebbero cumulare i vantaggi della propria domanda di appello (cui non dovrebbero rinunciare e che verrebbe decisa prima della domanda di agevolazione) e i benefici dell'istanza di definizione agevolata.

Chiede, pertanto, che ne venga dichiarata la contrarietà all'art. 3 della Costituzione.

3. La parte privata intervenuta contesta anch'essa l'interpretazione fatta propria dalle sezioni riunite, ma propone una diversa lettura, nel senso della inammissibilità dell'impugnazione della parte pubblica, in caso di domanda di definizione agevolata da parte del dipendente condannato in primo grado. Ciò sull'assunto di una omogeneità tra l'istituto della definizione agevolata e i vari condoni (edilizi e fiscali) che la legislazione recente ha conosciuto e sull'assunto di una omogeneità tra il processo contabile e quello penale e tra la definizione agevolata ed il così detto patteggiamento.

La parte privata, inoltre, chiede una pronuncia additiva che valga ad imporre la sua opzione interpretativa, e, specificamente, una dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella parte in cui non prevedono il differimento del termine per proporre l'appello della parte pubblica all'esito dello spirare del termine per presentare l'istanza da parte del soggetto condannato dal primo giudice.

4. La questione proposta dal rimettente e quella prospettata dalla parte privata intervenuta sono inammissibili: quella prospettata dalla parte privata è del tutto irrituale, perché questa non può ampliare o modificare l'oggetto del giudizio di costituzionalità, quale definito dall'ordinanza di rimessione; quella proposta dalla rimettente sezione terza di appello della Corte dei conti è, anch'essa inammissibile, in quanto tesa a censurare una interpretazione giurisprudenziale, priva di quei caratteri di costanza e ripetizione necessari per integrare un "diritto vivente" valutabile ai fini del giudizio di costituzionalità (vedi, *ex plurimis*, sentenze nn. 146 e 64 del 2008, n. 321 del 2007 e n. 376 del 2004).

Il giudice *a quo*, inoltre, nel ritenere irrimediabilmente vincolante la impostazione fatta propria dalle sezioni riunite, non si dà carico di sperimentare altre soluzioni conformi a Costituzione, né prende in esame la coeva giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale le disposizioni impugnate non prevedono nessun beneficio economico, in quanto la riduzione fino al trenta per cento della condanna di primo grado non è automatica, né dipende dall'applicazione al caso di



specie di nuovi, benevoli criteri di giudizio (dei quali non v'è traccia nelle norme impugnate), ma scaturisce unicamente da un esame della Corte dei conti in sede camerale, condotto in base al normale potere del giudice contabile di determinare equitativamente quanta parte del danno accertato debba essere addossato al convenuto (vedi: artt. 82 ed 83 della legge di contabilità generale dello Stato e sentenze nn. 183 e 184 del 2007, della Corte costituzionale).

In altri termini, secondo detta giurisprudenza costituzionale, la *ratio* delle norme in esame è soltanto quella di ottenere una accelerazione del processo, nonché un rapido incameramento da parte dell'Erario almeno delle somme di minore entità, e non quello di configurare una ipotesi di condono.

P.Q.M.

la Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione terza di appello, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2008.

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2008.

## CORTE DI CASSAZIONE

### Sezione lavoro

Sentenza 14 aprile 2008 n. 9814  
(*Conferimento e revoca di incarichi dirigenziali*)

Ianniruberto: presidente;  
Picone : relatore.

Agenzia delle Entrate c. Pec. - (rigetta).

#### Ritenuto in fatto

1. La sentenza di cui si domanda la cassazione pronunzia sull'appello principale del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle entrate e su quello incidentale di Fcc.Pec. e, in parziale riforma della decisione del tribunale di Campobasso in data 4.12.2003:

a) dichiara illegittima la revoca, disposta il 5.3.2001, dell'incarico dirigenziale conferito alla Pec. il 29.12.2000;

b) dichiara cessata la materia del contendere, per il periodo successivo al 17.6.2002, quanto alla pretesa della Pec. al conferimento di incarico dirigenziale ed ai conseguenti diritti patrimoniali;

c) condanna l'Agenzia delle entrate al pagamento dei maggiori compensi dovuti fino al 17.6.2002, nonché al danno biologico in € 18.000,00.

2. La sentenza, dichiarato il difetto di legittimazione passiva del ministero, cui era subentrata l'Agenzia delle entrate nella titolarità del rapporto di lavoro, ritiene illegittima la revoca *ante tempus* dell'incarico dirigenziale perché, in violazione della normativa recata dal d.P.R. n. 286 del 1999 e del contratto collettivo nazionale di lavoro, non era stata assicurata la partecipazione dell'interessata al procedimento di valutazione comparativa dei dirigenti privati dell'incarico a seguito della riorganizzazione del servizio, né rispettati criteri di scelta oggettivi e corretti; ne fa discendere il diritto della dipendente a conservare la retribuzione in essere al 5.3.2001, escludendo la fondatezza di pretese retributive e risarcitorie relative al periodo precedente; dichiara cessata la materia del contendere per il periodo successivo al 17.6.2002, data a partire dalla quale alla Pec. era stato conferito un incarico dirigenziale, sia pure in esecuzione di misura cautelare concessa dal giudice; riconosce il diritto della dipendente al risarcimento del danno biologico, derivato dalla situazione di dequalificazione professionale e discriminazione, limitatamente al periodo 5.3.2001-17.6.2002.

3. Vi è ricorso principale dell'Agenzia delle entrate per due motivi e ricorso incidentale della Pec., resistente mediante controricorso, per un unico motivo. L'Agenzia ha depositato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c..

#### Considerato in diritto

1. Preliminarmente la Corte riunisce i ricorsi proposti contro la stessa sentenza (art. 335 c.p.c.).

2. Con il primo motivo del ricorso principale, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 5 d.P.R. n. 286/1999, si deduce che alla revoca dell'incarico dirigenziale l'amministrazione aveva proceduto nell'ambito del processo di ristrutturazione della direzione regionale del Molise (comportante la revoca di tutti gli incarichi dirigenziali), con esito di soppressione di due posizioni dirigenziali tra cui l'ufficio diretto dalla Pec.; che nessuna partecipazione dei dipendenti era prevista dalle norme, anche collettive, in relazione alla revoca di incarichi dirigenziali per ragioni organizzative e gestionali; quanto poi alla distribuzione successiva degli incarichi, le scelte dell'amministrazione, di natura negoziale, erano state adottate garantendo la partecipazione dell'interessata (riunioni preventive cui era stata invitata la ricorrente; comunicazione 23.2.2001 in ordine alla diminuzione del numero degli incarichi; nota 1.3.2001 di partecipazione a tutti i dirigenti

della revisione degli incarichi) e comunque si versava nell'area di scelte sottratte ai principi e alle regole valevoli per gli atti amministrativi.

3. Con il secondo motivo del ricorso principale si denuncia motivazione omessa o insufficiente, nonché travisamento del fatto, in relazione all'affermazione della sentenza secondo cui la riorganizzazione (accorpamento di alcuni uffici) non riguardava l'ufficio ispettivo cui era adibita la Pec.. Si sostiene che nessun dato acquisito al processo giustificava l'affermazione, contraddetta dalla circostanza che erano stati revocati tutti gli incarichi dirigenziali e che l'accorpamento degli uffici aveva comportato la soppressione di due posti dirigenziali; che l'amministrazione aveva proceduto alle scelte dei dirigenti cui conferire i nuovi incarichi privilegiando il criterio della maggiore esperienza professionale e che la Pec. aveva rifiutato la proposta di assegnazione ad incarichi equivalenti in altre regioni confinanti.

4. I due motivi del ricorso principale, unitariamente esaminati per la connessione tra le argomentazioni, non sono fondati.

5. Certamente, come la giurisprudenza della Corte ha ripetutamente precisato, gli atti inerenti al conferimento degli incarichi dirigenziali sono esclusi dalla categoria degli atti amministrativi e vanno ascritti a quella degli atti negoziali, ai sensi degli art. 2, comma 1, 5, comma 2 e 63, comma 1, d.lgs. n. 165/2001. Ne discende la sottrazione al regime e alle regole proprie degli atti amministrativi (come dettate in particolare dalla legge n. 241 del 1990), dovendosi fare applicazione delle norme del codice civile in tema di esercizio dei poteri del privato datore di lavoro.

6. E' pure fondata la denuncia di erroneità del richiamo delle disposizioni del d.P.R. n. 286 del 1999, concernente esclusivamente la valutazione di professionalità dei dirigenti nell'espletamento dell'incarico e falsamente applicato in fattispecie di ristrutturazione organizzativa e soppressione di posti dirigenziali. Anche l'accento contenuto in sentenza circa l'estraneità dell'ufficio ispettivo, cui la dipendente era addetta, al processo di riorganizzazione, non è coerente con l'accertamento della revoca di tutti gli incarichi ai fini di una nuova distribuzione, né è suffragata da idonea motivazione.

7. La sentenza impugnata, tuttavia, con le necessarie correzioni della motivazione nei sensi che saranno precisati, non è suscettibile di essere cassata, risultando il dispositivo conforme al diritto (art. 384, comma secondo, c.p.c).

Resiste, infatti, alle censure il nucleo centrale degli accertamenti di fatto compiuti nel giudizio di merito, nella parte in cui evidenziano comportamenti dell'amministrazione non conformi ai precetti di buona fede e correttezza.

8. Vi è da osservare, preliminarmente, che alcuni rilievi mossi alla sentenza dal ricorrente principale e ascrivibili al vizio di omessa o insufficiente motivazione, non sono suscettibili di essere esaminati dalla Corte perché si riferiscono a fatti e circostanze che non risultano compresi tra le questioni trattate nel giudizio di merito, senza che sia stato assolto l'onere di precisare se e con quali modalità siano stati sottoposti al vaglio del giudice di appello. Si tratta, in particolare: delle deduzioni relative ai documenti che si assume comprovanti il coinvolgimento della Pec. nel processo decisionale di attribuzione *ex novo* degli incarichi; del rifiuto della Pec. di essere destinata ad incarico equivalente (peraltro, presso uffici di altre regioni); soprattutto, del criterio della maggiore professionalità che sarebbe stato seguito nella nuova distribuzione degli incarichi e che, anche in questa sede, è rimasto privo di specificazioni.

9. Tanto premesso, si devono richiamare i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte in tema di limiti interni dei poteri attribuiti dalle norme al privato datore di lavoro: questi limiti si configurano in presenza di disposizioni, contrattuali o normative, che dettano le regole di esercizio del potere discrezionale, sul piano sostanziale o su quello del procedimento da seguire, regole suscettibili di essere integrate e precisate dalle clausole generali che obbligano ad applicarle secondo correttezza e buona fede (art. 1175 e 1375 cc). Le sezioni unite della Corte, del resto, enunciano il principio secondo il quale, nell'ambito del rapporto di lavoro "privatizzato" alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il giudice (ordinario) sottopone a sindacato l'esercizio dei poteri, esercitati dall'amministrazione nella veste di datrice di lavoro, sotto il profilo dell'osservanza delle regole di correttezza e buona fede, siccome regole applicabili anche all'attività di diritto privato alla stregua dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (vedi Cass., s.u., 26 giugno 2002, n. 9332).

10. Nella specie, vengono in considerazione le norme contenute nell'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 165/2001: per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del ministro.

Le richiamate disposizioni obbligano, dunque, l'amministrazione datrice di lavoro al rispetto degli indicati criteri di massima e, necessariamente, anche per il tramite delle clausole generali di correttezza e buona fede, "procedimentalizzano" l'esercizio del potere di conferimento degli incarichi (obbligando a valutazioni anche comparative, a consentire forme adeguate di partecipazione ai processi decisionali, ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte).

11. Nella prospettiva giuridica così ricostruita, il dispositivo della sentenza impugnata risulta conforme al diritto, essendo rimasto accertato che nessuna prova l'amministrazione aveva offerto, neppure in giudizio, circa i criteri seguiti e le motivazioni delle scelte, e ciò non tanto con riferimento alla revoca dell'incarico, ma al momento successivo del conferimento dei nuovi incarichi, nel quale era stato esercitato il potere di scelta dei dirigenti ritenuti maggiormente idonei. In questo comportamento è stato correttamente ravvisato inadempimento contrattuale, produttivo di danno risarcibile.

12. L'unico motivo del ricorso incidentale denuncia vizio di motivazione della statuizione relativa al risarcimento del danno, che si assume riconducibile a fattispecie di *mobbing*. Si censura la sentenza per non avere riconosciuto il danno morale, il danno esistenziale per lesione di diritti fondamentali, il danno alla vita di relazione e il danno da perdita di *chance*.

13. Il ricorso incidentale non può essere accolto.

14. La sentenza impugnata, con riferimento alla pretesa risarcitoria dei danni verificatisi per la situazione venutasi a creare dopo la revoca dell'incarico dirigenziale, disposta con ordine di servizio 5.3.2001, e il mancato conferimento di altri incarichi fino al 17.6.2002, riconosce il diritto della Pec. a conservare la maggiore retribuzione connessa all'incarico revocato, ad un titolo che non può che essere qualificato risarcitorio. Quindi, accerta in fatto che la dipendente, dequalificata e fatta oggetto di comportamenti discriminatori e tali da mortificarla sul piano professionale ed umano, aveva sofferto di stato depressivo, comprovato da certificazione sanitaria; liquida, perciò, il danno biologico con criterio equitativo, riducendone l'importo rispetto alla decisione di primo grado in considerazione dell'accertata minore durata della situazione di privazione dell'incarico dirigenziale.

15. Il ricorso incidentale censura la sentenza richiamando esclusivamente principi astratti in tema di danni risarcibili, ma non specifica, in violazione del principio di autosufficienza del ricorso per cassazione, i fatti allegati e le prove offerte a sostegno delle ulteriori pretese risarcitorie, che il giudice del merito non avrebbe considerato, o considerato in modo insufficiente o illogico.

Al riguardo vanno richiamati, con assorbimento in essi delle censure della ricorrente incidentale, i principi di diritto enunciati dalle sezioni unite della Corte (sentenza 24 marzo 2006, n. 6572) a composizione di contrasto di giurisprudenza:

"A) In ipotesi di dequalificazione, il danno professionale - che può consistere sia nel pregiudizio derivante dall'impoverimento della capacità professionale acquisita e/o dalla mancata acquisizione di maggiore capacità, sia nel pregiudizio subito per perdita di chance - può essere riconosciuto solo in presenza di adeguata allegazione, ossia, ad esempio, deducendo l'esercizio di un'attività soggetta a continua evoluzione e caratterizzata da vantaggi connessi all'esperienza professionale destinati a venir meno in conseguenza del loro mancato esercizio per un apprezzabile periodo di tempo, o provando in concreto le aspettative conseguibili in caso di regolare svolgimento del rapporto.

B) Ritenuto che, stante la forte valenza esistenziale del rapporto di lavoro, per danno esistenziale si intende ogni pregiudizio che l'illecito datoriale provoca sul "fare abitudinario" del lavoratore, alterando le sue abitudini di vita e gli assetti relazionali che gli erano propri, sconvolgendo la sua quotidianità e privandolo di occasioni per esprimere e realizzare nel mondo esterno la sua personalità; e ritenuto, altresì, che il danno esistenziale si fonda sulla natura, non meramente emotiva ed interiore (propria del danno morale), ma oggettivamente accertabile del pregiudizio, in caso di demansionamento e di dequalificazione il riconoscimento del diritto del lavoratore al risarcimento del danno professionale, biologico ed esistenziale non può prescindere da una specifica allegazione, nell'atto introduttivo del giudizio, sulla natura e sulle caratteristiche del pregiudizio

accusato: mentre il risarcimento del danno biologico è subordinato all'esistenza di una lesione dell'integrità psicofisica medicalmente accertabile, il danno esistenziale va dimostrato in giudizio con tutti i mezzi consentiti dall'ordinamento, assumendo precipuo rilievo la prova per presunzioni, per cui dalla complessiva valutazione di precisi elementi dedotti (caratteristiche, durata, gravità, conoscibilità all'interno ed all'esterno del luogo di lavoro, frustrazione di precisate e ragionevoli aspettative di progressione professionale, eventuali reazioni poste in essere nei confronti del datore di lavoro comprovanti l'avvenuta lesione dell'interesse relazionale, effetti negativi dispiegati nelle abitudini di vita del lavoratore) si possa, attraverso un prudente apprezzamento, coerentemente risalire al fatto ignoto, ossia all'esistenza del danno, facendo ricorso, *ex art. 155 c.p.c.*, a quelle nozioni generali derivanti dall'esperienza, delle quali ci si serve nel ragionamento presuntivo e nella valutazione delle prove".

Non risultando adempiuti gli oneri di allegazione e prova come sopra specificati, il ricorso incidentale non può essere accolto.

16. La natura delle questioni trattate, la correzione della motivazione della sentenza impugnata e, soprattutto, l'esito complessivo del giudizio di legittimità, induce a ritenere la sussistenza di giusti motivi per compensare per l'intero le spese e gli onorari del processo di cassazione (art. 92 c.p.c.).

P.Q.M.

la Corte riunisce i ricorsi e li rigetta; compensa per l'intero le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della sezione lavoro, il 25 febbraio 2008.  
Depositata in cancelleria in data 14 aprile 2008.

## CONSIGLIO DI STATO

### Sezione V

Sentenza 14 aprile 2008 n. 1609  
(*Destituzione dal servizio*)

Sergio Santoro: presidente;  
Luigi Carboni, Marzio Branca, Aniello Cerreto: consiglieri;  
Francesco Giordano: estensore consigliere.

Azienda Unità Sanitaria Locale Roma/A (avv. Possi) c. Gec. (avv. Di Gioia) - Conferma T.A.R. Lazio - Roma, sez. I *bis*, sent. n. 1041 del 1996).

### Fatto

L'attuale appellante impugna la sentenza specificata in epigrafe, con cui il T.A.R. del Lazio, sezione I *bis*, ha accolto il ricorso (n. 3375/88) proposto in primo grado dal sig. Dmt. Gec., per l'annullamento della delibera del comitato di gestione della U.S.L. RM/1 n. 708/88 del 15/6/1988, con cui era stata disposta la destituzione dall'impiego del dipendente per motivi disciplinari, nonché di tutti gli atti del relativo procedimento.

La sentenza impugnata, che ha disatteso tutte le censure dedotte dal ricorrente, salvo quella concernente il difetto di motivazione della determinazione della commissione di disciplina, viene considerata erronea e ingiusta perché avrebbe dovuto accertare non solo il pieno rispetto delle norme riguardanti il procedimento disciplinare, ma anche la congruità della motivazione posta a base del provvedimento di destituzione.

Il giudice di primo grado avrebbe dovuto riferirsi ai principi affermati dalla giurisprudenza anteriormente alla legge n. 241/90 -secondo cui la motivazione, non essendo obbligatoria, doveva essere "sufficiente" in quanto il provvedimento era stato adottato prima dell'entrata in vigore di tale testo normativo, anziché tener conto dei principi innovativi introdotti dalla menzionata legge.

Invero, un corretto esame del provvedimento ne avrebbe determinato un giudizio di legittimità anche sotto il profilo della sufficienza della motivazione, atteso che la commissione di disciplina ha irrogato la destituzione ravvisando negli atti posti in essere dal dipendente un pregiudizio all'osservanza dei doveri connessi con lo svolgimento di un rapporto di pubblico impiego, di gravità tale da rendere l'interessato non degno di proseguire un tale rapporto con l'amministrazione.

Del resto, l'estrema gravità dei fatti, accertata anche dal giudice di prime cure, costituiva di per sé sufficiente motivazione per l'adozione del provvedimento di decadenza, alla stregua del richiamato art. 84, punto B) del d.P.R. n. 3 del 1957.

Conclude l'istante con la richiesta di accoglimento dell'appello e di annullamento e/o riforma della sentenza impugnata, con vittoria di spese, competenze ed onorari.

Con atto notificato il 23 ottobre 1996 l'appellato sig. Gec. ha controdedotto al gravame avversario proponendo, altresì, ricorso incidentale incentrato sui seguenti profili che la sentenza n. 1041/96 aveva disatteso: a) pregiudiziale penale; b) non corrispondenza fra addebiti contestati e sanzione inflitta; c) intempestiva contestazione circa la carica di amministratore della *omissis*.

In successivi scritti difensivi il sig. Gec. ha ulteriormente argomentato a sostegno della propria posizione processuale, chiedendo, in via principale, il rigetto dell'appello di controparte e, in via subordinata, l'accoglimento del suo appello incidentale, con tutte le conseguenze di legge, anche in ordine a spese ed onorari.

## Diritto

L'appello è infondato.

L'amministrazione appellante, nel rilevare che il giudice di primo grado ha annullato il provvedimento disciplinare ritenendo la motivazione, pur esistente, del tutto insufficiente a giustificare l'adottata determinazione espulsiva, ha affidato la propria impostazione difensiva sostanzialmente ad una sola argomentazione, quella secondo la quale sarebbero stati erroneamente applicati nella circostanza i principi introdotti dalla "legge sulla trasparenza" n. 241 del 1990.

Trattandosi, invece, di un provvedimento del 1988, il primo giudice avrebbe dovuto riferirsi all'orientamento della giurisprudenza amministrativa antecedente all'entrata in vigore della predetta legge, che, partendo dalla constatazione della non obbligatorietà, aveva stabilito il principio secondo il quale la motivazione doveva essere "sufficiente".

La tesi dell'appellante non può essere condivisa.

Occorre, innanzi tutto, osservare che, ad avviso del giudice di prime cure, l'irrogazione della sanzione destitutiva al dipendente che abbia commesso gravi infrazioni disciplinari incompatibili con l'espletamento di pubbliche funzioni, richiede che gli illeciti ascritti all'interessato vengano valutati "sotto il profilo della loro effettiva corrispondenza alle situazioni antidoverose" previste dalla legge e, principalmente, sotto l'aspetto "della gravità delle stesse violazioni che non consente la prosecuzione del rapporto d'impiego con il trasgressore. Ciò impone che siano debitamente desumibili dalla motivazione del provvedimento destitutivo, gli effettivi elementi del giudizio sul comportamento del dipendente" che sono stati ritenuti "di gravità tale da rendere il dipendente non degno di proseguire un tale rapporto con l'amministrazione."

Nel caso di specie, la commissione di disciplina aveva accertato i seguenti illeciti disciplinari: a) omessa presentazione del dipendente a visita ambulatoriale di controllo; b) guida del medesimo su autoambulanza nel giorno indicato dall'organo disciplinare, con dichiarazione alla polizia stradale di avere effettuato nello stesso giorno l'accompagnamento di un malato da Roma a Napoli; c) situazione pregressa e continuata di incompatibilità della carica di amministratore unico della società *omissis* col rapporto di pubblico impiego.

Peraltro, nelle sue conclusioni relative alla proposta di irrogazione della sanzione della destituzione, la predetta commissione si è limitata a riferire che, nel caso in questione, ricorrevano gli estremi della fattispecie prevista dall'art. 84, punto B del d.P.R. n. 3 del 1957.

Appare, dunque, consequenziale che il primo giudice abbia ritenuto l'espressione non "sufficiente ad individuare gli elementi attraverso i quali è maturata la decisione della stessa commissione specie per quanto concerne la valutazione sulla gravità dei fatti e sulla incidenza degli stessi sulla ritenuta incompatibilità della prosecuzione del rapporto di impiego con il ricorrente, tenuto conto anche della molteplicità degli illeciti che la commissione ha mostrato di considerare nell'adottare la sanzione destitutiva".

In effetti, l'irrogazione di una sanzione così grave come la destituzione non può ritenersi adeguatamente sorretta da espressioni generiche, concernenti la semplice ricorrenza delle fattispecie di antidoverosità previste dal T.U. degli impiegati civili dello Stato, senza che "risulti possibile individuare tutti gli effettivi elementi di giudizio sui quali è stata basata la determinazione dell'amministrazione".

Assume, al riguardo, l'appellante che l'organo giudicante di prima istanza avrebbe fatto applicazione alla fattispecie dei principi di trasparenza introdotti dalla legge n. 241 del 1990, mentre la pregressa giurisprudenza si limitava a richiedere una motivazione "sufficiente", ancorché non obbligatoria.

In senso contrario, va però evidenziato che, anche anteriormente all'entrata in vigore della menzionata legge sul procedimento amministrativo, era ritenuta necessaria, per gli atti amministrativi a contenuto discrezionale destinati ad incidere su situazioni giuridiche soggettive e, in particolare, per gli atti sanzionatori volti a ripristinare la legalità violata dal comportamento del privato, una puntuale, adeguata, chiara ed esauriente motivazione che, con riferimento ai parametri della situazione di fatto, recasse l'indicazione delle ragioni giuridiche idonee a giustificare l'applicazione della norma e, quindi, l'adozione della determinazione finale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 1997, n. 115; id., sez. V, 14 ottobre 1998, n. 1463; C.G.A.R.S., 18 giugno 1997, n. 223 e 14 ottobre 1999, n. 550).

In particolare, è stato ritenuto, proprio in materia disciplinare, che "...il provvedimento punitivo è illegittimo se manca una sufficiente connessione logico-giuridica tra le responsabilità effettivamente accertate, la motivazione dell'atto e la sanzione adottata; che, quando le mancanze disciplinari possono dar luogo all'irrogazione di diverse sanzioni, la p.a. datrice di lavoro deve specificare adeguatamente le ragioni in virtù delle quali ritiene di irrogare una, piuttosto che l'altra, previo esame di tutti gli elementi; che, quindi, l'ordinamento impone che vi sia adeguatezza tra illecito ed irroganda sanzione, per cui costituisce eccesso di potere la mancata valutazione relativa alla compatibilità, o meno, dei fatti commessi rispetto alla prosecuzione del rapporto d'impiego pubblico, se è irrogata una sanzione espulsiva." (Cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 ottobre 1995, n. 1439).

Ebbene, è accaduto che, nella presente fattispecie, non è stata neppure formulata una motivazione "sufficiente" a supporto della definitiva sanzione irrogata, ove si consideri che la commissione di disciplina ha semplicemente ritenuto che ricorressero gli estremi della fattispecie prevista dall'art. 84, punto B del d.P.R. n. 3/57 e che si dovesse proporre nei confronti dell'infermiere Dmt. Gec. la sanzione disciplinare della destituzione dal servizio.

Dal canto suo, il comitato di gestione non ha fatto altro che conformarsi alla proposta della commissione di disciplina, dopo aver preso atto che i fatti addebitati al sig. Gec. concretavano quegli "atti in grave contrasto con i doveri dell'impiegato" richiesti dalla norma sopra richiamata per procedere alla proposta destituzione dal servizio.

Il che effettivamente non consente di distinguere gli elementi di giudizio che, nel quadro delle varie infrazioni accertate, abbiano influito sull'esercizio del potere disciplinare al punto di indurre l'amministrazione ad effettuare la scelta di irrogare la sanzione espulsiva al dipendente incolpato.

La ravvisata infondatezza dell'appello principale esime il collegio dal procedere al vaglio nel merito dell'appello incidentale proposto, in subordine, dal sig. Gec., che si rivela, per quanto sopra, inammissibile per difetto di interesse.



In conclusione l'appello all'esame va respinto, ma si rinvergono validi motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti in causa.

P. Q. M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione V, definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo respinge, disponendo la compensazione integrale delle spese di giudizio fra le parti in causa.

Così deciso in Roma, il 13 luglio 2007, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione V, riunito in camera di consiglio, con l'intervento.

Depositata in Segreteria il 14 aprile 2008.

## CONSIGLIO DI STATO

### Sezione VI

Sentenza 15 aprile 2008 n. 1739  
(*Risarcimento del danno da mobbing*)

Claudio Varrone: presidente;  
Luciano Barra Caracciolo, Domenico Cafini, Aldo Scola: consiglieri;  
Gabriella De Michele, consigliere estensore.

Lus. (avv. Rampini) c. Università degli studi di Perugia (avv. Stato De Felice) - Annulla T.A.R. Umbria, 21 marzo 2003, n. 192.

### Decisione

sul ricorso in appello n. 7336/03 proposto dal professor Lus. Ntn., rappresentato e difeso dall'avv. Mario Rampini ed elettivamente domiciliato presso l'avv. Paolo Giuseppe Fiorilli in Roma, via Cola di Rienzo, 180;

### contro

l'università degli studi di Perugia, in persona del rettore p.t., rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato e presso gli uffici della medesima domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

### per l'annullamento

della sentenza del tribunale amministrativo regionale dell'Umbria n. 192/03 del 21.3.2003;  
visto il ricorso con i relativi allegati;  
visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;  
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;  
visti gli atti tutti della causa;  
alla pubblica udienza del 29 gennaio 2008 relatore il consigliere Gabriella De Michele;  
uditi l'avv. Rampini e l'avv. dello Stato De Felice;  
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### fatto

Attraverso l'atto di appello in esame, notificato il 21.7.2003, il professor Ntn. Lus., nella qualità di professore associato di "costruzioni rurali e topografia", presso la facoltà di agraria dell'università degli studi di Perugia, contestava la sentenza del tribunale amministrativo regionale dell'Umbria n. 192/03 del 21.3.2003 (che non risulta notificata), con la quale veniva respinto il ricorso dal medesimo proposto, per il risarcimento del danno derivante da mancata assegnazione ad una struttura dipartimentale, con decorrenza 1.1.1999.

Fino al 30.12.1998, infatti, il citato professor Lus. aveva diretto l'Istituto di genio rurale presso la facoltà sopra indicata e già in data 11.6.1998, in vista di un procedimento di riorganizzazione in dipartimenti dell'ateneo perugino, aveva richiesto, senza ottenere positivo riscontro, l'afferenza del proprio istituto al costituendo dipartimento dell'area economica estimativa della facoltà di agraria o, in subordine, a quella dell'area zootecnica.

Quando poi, con d.r. n. 435 del 30.12.1998, il predetto Istituto di genio rurale era stato disattivato, il docente interessato era venuto a trovarsi senza alcun supporto strutturale per la prosecuzione della propria attività didattica e scientifica e, in tale situazione, con nota del 13.2.1999, aveva richiesto al garante dell'ateneo un immediato intervento, essendo stato trasferito altrove il personale, in precedenza assegnato all'istituto anzidetto e non risultando più fruibili anche i relativi fondi in dotazione per la ricerca, rimasti senza un apparato organizzativo di imputazione.

Nel corso del 1999, si susseguivano diversi tentativi di sistemazione della vicenda: una prima indicazione del preside della facoltà di agraria, secondo cui l'attuale appellante avrebbe potuto trovare sistemazione presso il dipartimento "Uomo e territorio", vedeva infatti contrario il direttore del dipartimento stesso, per presunta "sussistenza di gravi incompatibilità tra il professor Lus. Ed il personale operante nella struttura"; successivamente, venivano respinte ulteriori richieste di afferenza ai dipartimenti di "Ingegneria industriale" e di "Biologia vegetale", fino a che con d.r. in data 2.10.2000, in via solo apparentemente risolutiva, l'appellante stesso veniva assegnato d'ufficio al "dipartimento Uomo e territorio", senza però vedere modificata una situazione di sostanziale isolamento, nonché con persistente mancanza di una struttura di sostegno per la didattica e la ricerca. Quanto sopra, essendo stata detta assegnazione disposta in via provvisoria, a meri fini di "supporto per la gestione dell'attività amministrativa-contabile", senza che il docente in questione venisse inserito in una delle sezioni del dipartimento stesso e, quindi, con assenza per il medesimo di qualsiasi disponibilità di personale tecnico e ausiliario.

A conferma di tale situazione, ancora in data 3.4.2002 il direttore del citato dipartimento "Uomo e territorio" comunicava al direttore amministrativo dell'università e a tutti gli uffici che le comunicazioni indirizzate al professor Lus. avrebbero dovuto essere inviate genericamente presso l'università, anziché al dipartimento di assegnazione, non facendo parte il medesimo professore di alcuna sezione di quest'ultimo. La complessa vicenda sopra sintetizzata, infine, avrebbe avuto termine solo a seguito dell'accoglimento, in data 28.5.2002, dell'istanza di afferenza dell'odierno appellante al dipartimento di "Ingegneria industriale" della facoltà di ingegneria, per svolgere attività di ricerca nel campo delle risorse energetiche in agricoltura.

La richiesta risarcitoria, respinta in primo grado di giudizio, traeva dunque titolo dal lungo periodo (quasi due anni e mezzo) di isolamento professionale, nonché di sostanziale blocco dell'attività scientifica e didattica del diretto interessato.

Nella sentenza appellata, il tribunale riteneva l'azione ritualmente proposta, perché "volta al risarcimento del danno causato ad una posizione giuridica soggettiva, rientrante nell'ambito della giurisdizione esclusiva" del giudice amministrativo: una giurisdizione, nell'ambito della quale non avrebbe più rilievo – a norma dell'art. 7, comma 3 della legge n. 1034/1971, nel testo introdotto dall'art. 7 della legge n. 205/2000 – la natura di diritto soggettivo o di interesse legittimo della situazione soggettiva lesa. Il risarcimento richiesto, tuttavia, non potrebbe essere accordato, per avvenuta consolidazione – e conseguente presunzione di legittimità – del provvedimento di disattivazione dell'istituto già diretto dal ricorrente, poiché da quest'ultimo non tempestivamente impugnato, con conseguente non ravvisabilità di danno "ingiusto".

Ugualmente infondata, sempre in base alla sentenza in questione, sarebbe stata, inoltre, l'istanza risarcitoria riferita ad inerzia dell'amministrazione, non risultando evidenziata l'illegittimità del comportamento omissivo, attraverso la procedura tipizzata del silenzio-rifiuto. la stessa entità del danno, peraltro, sarebbe rimasta non provata e non avrebbe potuto, comunque, corrispondere a danno di natura morale, essendo quest'ultimo risarcibile solo se conseguente ad un reato, in base al combinato disposto degli articoli 2059 cod. civ. 185 codice penale.

Tutte le argomentazioni, in precedenza sintetizzate, venivano analiticamente confutate in sede di appello, con sostanziale riferimento ad una non corretta impostazione della situazione dedotta in giudizio, concernendo quest'ultima la "violazione di precisi obblighi posti a carico dell'ateneo,

quale datore di lavoro”, con corrispondente “lesione di diritti soggettivi” del dipendente interessato, in violazione di precise norme dello statuto e del regolamento generale dell’università in questione. Quanto sopra, attraverso modalità di condotta dei responsabili organizzativi dell’ateneo stesso, tali da configurare una fattispecie di “*mobbing*”, indubbiamente produttiva di danno: tale danno (di cui si chiedeva la quantificazione in via equitativa, *ex art. 1226 cod. civ.*), oltre ad essere attestato da perizia medica in data 30.6.2001, prodotta in giudizio, emergerebbe “*per tabulas*” dal prolungato declassamento del docente in questione, passato dalla posizione di direttore di un istituto, cui afferivano quattro cattedre, alla posizione di professore universitario non più in grado di garantire la didattica e la ricerca, in quanto privato di ogni supporto organizzativo e posto “in uno stato di assoluto isolamento fisico e morale”.

L’amministrazione appellata, costituitasi in giudizio, resisteva formalmente all’accoglimento del giudizio.

### Diritto

Il collegio è chiamato a valutare un’azione risarcitoria, che nella sentenza appellata viene giudicata, in via preliminare, ammissibile e rientrante nella giurisdizione del giudice amministrativo, ma nel merito infondata, non risultando impugnato l’atto amministrativo da cui deriverebbe il danno (disattivazione dell’istituto di genio rurale” presso la facoltà di agraria dell’università di Perugia, in data 31.12.1998) e non essendo stati esperiti rimedi sollecitatori, atti ad escludere la successiva inerzia dell’amministrazione, in ordine all’individuazione di altro idoneo supporto organizzativo per l’insegnamento, in precedenza svolto presso l’istituto anzidetto.

Il collegio condivide solo in parte l’impostazione sopra sintetizzata.

Appare corretta, infatti, la riconosciuta cognizione del giudice amministrativo sulla controversia in esame, rientrando in tale cognizione esclusiva le questioni attinenti al rapporto di impiego dei professori universitari, a norma degli articoli 3 e 63, comma 4 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 (cfr. anche, in tal senso, cass. ss.uu., 5.4.2005, n. 7000, 30.3.2005, n. 6635 e 11.3.2004, n. 5054; Cons. St., sez. VI, 9.3.2005, n. 977); l’estensione di tale giurisdizione al risarcimento del danno, inoltre, è codificata dall’art. 7, comma 3 della legge n. 1034/71, come modificato con legge n. 205/2000.

Non condivisibile, tuttavia, appare l’affermata irrilevanza della distinzione fra situazioni soggettive protette, che si assumano lese, nonché l’indifferenziata applicazione alle medesime della cosiddetta “pregiudiziale amministrativa” (ovvero del necessario previo annullamento dell’atto amministrativo, cui sia riconducibile la lesione), con ulteriore, inedita estensione di tale pregiudiziale a fattispecie di mera inerzia dell’amministrazione.

Sotto il primo profilo è attualmente dibattuto in giurisprudenza il principio, secondo cui la risarcibilità del danno sarebbe inscindibile dalla caducazione del provvedimento produttivo della lesione: (circostanza, quella appena indicata, che richiede di norma sia l’impugnazione del provvedimento stesso entro brevi termini decadenziali, sia il relativo annullamento): al riguardo tuttavia, secondo un recente indirizzo della Corte di cassazione a sezioni unite, confermato da alcune pronunce del giudice amministrativo ( nn. 13659 e 13660 del 13.6.2006, n. 13 del 5.1.2007, n. 1139 del 19.1.2007; Cons. St., sez. V, 31.5.2007, n. 2822), detto giudice non potrebbe esimersi dall’accertare la lesione di un interesse protetto a fini risarcitori, entro il previsto termine di prescrizione, anche indipendentemente dall’intervenuto annullamento dell’atto lesivo, previa valutazione in via incidentale della prospettata illegittimità di tale atto. Un opposto indirizzo (Cons. St., ad. plen. 22.10.2007, n. 12) viceversa – premesso che le sezioni unite della Cassazione possono vincolare, a norma dell’art. 111, comma 8 della Costituzione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti a decidere una controversia, senza però vincolarli anche ad un determinato contenuto della medesima (Corte cost., 12.3.2007, n. 77) – ritiene tuttora valide molte considerazioni poste a base della pregiudiziale in questione, con particolare riguardo alla presunzione di legittimità, che assiste

gli atti amministrativi consolidati per omessa impugnazione nei termini, nonché alla difficile configurabilità, in tale situazione, di un danno ingiusto.

La linea interpretativa da ultimo indicata viene, appunto, recepita dalla sentenza appellata, ma in rapporto ad una fattispecie non pertinente.

Deve in primo luogo rilevarsi, infatti, che il danno risarcibile appare connesso non alla disattivazione, in data 31.12.1998, dell'Istituto di genio rurale diretto dall'appellante, ma alla successiva omessa assegnazione di quest'ultimo ad altra area dipartimentale, in violazione di precisi obblighi dell'ateneo, in rapporto ai quali il medesimo appellante intende far valere un vero e proprio diritto soggettivo. L'assenza di interesse all'impugnazione dell'atto sopra citato – di natura organizzatoria e rispondente a previsioni legislative in materia – è evidenziata dalla preventiva richiesta del professor Lus., in data 11.6.1998, di provvedere a nuova aggregazione dipartimentale dell'istituto di appartenenza, con successive contestazioni sollevate dal medesimo, in via esclusiva, in rapporto all'assenza di misure risolutive al riguardo, tenuto conto delle pesanti conseguenze professionali e personali, subite per la persistente mancanza di una qualsiasi struttura organizzativa di riferimento.

Se da una parte, poi, non può considerarsi ostativa al risarcimento di cui trattasi l'omessa impugnazione dell'atto sopra indicato, del quale l'attuale appellante non ha mai inteso contestare la legittimità, senz'altro non condivisibile appare l'ulteriore argomentazione, secondo cui la cosiddetta pregiudiziale amministrativa dovrebbe essere individuata nella "impugnazione vittoriosa del silenzio rifiuto". ancora una volta, a tale riguardo, si confonde una situazione di danno, ricondotta dall'interessato a lesione di diritti soggettivi, inerenti al rapporto di pubblico impiego, con quella riconducibile ad istituti – prima di creazione giurisprudenziale, poi diversamente codificati dal legislatore (Cons. St., ad. plen., 10.3.1978, n. 10 e successiva giurisprudenza pacifica; art. 21 *bis* l. n. 1034/1971, nel testo introdotto dall'art. 2 della legge n. 205/2000; artt. 2, comma 5 e 20 l. n. 241/90, come successivamente modificati ed integrati) – volti al soddisfacimento dell'interesse legittimo, finalizzato alla conclusione espressa e motivata di un procedimento. non solo, viceversa, tali istituti non attengono a diritti, della cui lesione l'interessato può direttamente chiedere l'accertamento, entro l'ordinario termine di prescrizione (senza necessità di procedere a formalizzazione dell'eventuale silenzio, in senso positivo o negativo), ma la mera inerzia, intesa come comportamento omissivo non significativo dell'amministrazione, in violazione di un obbligo di provvedere, resta qualificabile come condotta antigiuridica, non suscettibile di consolidazione e per la cui declaratoria, pertanto, non sono ravvisabili termini decadenziali.

L'omesso avvio di una procedura, formalizzata a norma del ricordato art. 21 *bis* l. n. 1034/71, avrebbe potuto rilevare ai fini risarcitori, pertanto, non come fattore pregiudiziale ostativo, ma come presupposto per una diminuzione di entità del danno risarcibile, a norma dell'art. 1227 cod. civ., solo peraltro ove l'interesse dell'attuale appellante fosse stato coincidente con l'interesse legittimo ad un determinato esercizio della potestà auto-organizzatoria dell'amministrazione, ovvero qualora fosse stato contestato non l'"*an*" – come nella fattispecie avvenuto – ma il "*quomodo*" della riorganizzazione degli istituti universitari, con assegnazione dell'appellante ad un determinato dipartimento piuttosto che ad un altro. la domanda giudiziale nella fattispecie proposta, invece, appare riconducibile ad una fattispecie più complessa, ovvero a quella del cosiddetto "*mobbing*", in rapporto al quale la problematica sollevata appare relativamente nuova e pone, innanzi tutto, un'ulteriore questione di giurisdizione.

la risarcibilità del danno derivante da *mobbing*, infatti, può essere rivendicata dal dipendente interessato in due modi: in via *extra*-contrattuale, a norma dell'art. 2043 cod. civ., ovvero in via contrattuale, tenuto conto dell'obbligo del datore di lavoro, riconducibile all'art. 2087 cod. civ., di tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro (cfr. in tal senso, fra le tante, cass. ss.uu. 28.7.1998, n. 7394).

Un primo orientamento della giurisprudenza, in effetti (cfr. Cons. St., sez. v, 9.10.2002, n. 5414; TAR Lazio, Roma, sez. III, 25.6.2004, n. 6254; TAR Veneto, 8.1.2004, n. 2), tendeva a ricondurre alla giurisdizione amministrativa esclusiva tutte le controversie patrimoniali inerenti al rapporto di impiego, senza distinguere fra responsabilità contrattuale e aquiliana, essendo ritenuto sufficiente – per radicare la cognizione del giudice amministrativo sui rapporti di lavoro, rientranti nella giurisdizione esclusiva del medesimo – un comportamento illegittimo del datore di lavoro, e quindi un collegamento non occasionale fra la causa pretendi e il rapporto di impiego.

Non risulta conforme al predetto indirizzo, tuttavia, il più recente orientamento della Corte di cassazione a sezioni unite, che pone a base del riparto non la prospettazione delle parti, ma il cosiddetto *petitum* sostanziale, da individuare anche in funzione della *causa pretendi*, ovvero dell'intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio, come individuata dal giudice in relazione ai fatti allegati ed al rapporto giuridico di cui tali fatti sono manifestazione; tenuto conto di quanto sopra, risulta necessario accertare la natura giuridica dell'azione di responsabilità in concreto proposta, in quanto solo l'azione per responsabilità contrattuale è ritenuta rientrante nella cognizione del giudice amministrativo, mentre dovrebbe ritenersi di competenza del giudice ordinario l'azione proposta in via *extra*-contrattuale (cass. ss. uu. 4.5.2004, n. 8438).

Quest'ultimo indirizzo, in effetti, appare più conforme alle linee-guida, che emergono dalla sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004, in quanto la responsabilità *extra*-contrattuale per *mobbing* è riconducibile, sostanzialmente, a comportamenti vessatori dei superiori gerarchici o dei colleghi di lavoro del dipendente interessato, al di là dei limiti, che la suprema corte ha indicato quali parametri di rango costituzionale per la giurisdizione del giudice amministrativo, escludendo da tali parametri la categoria generalizzata dei "comportamenti" (al di fuori, deve ritenersi, della valutazione in via incidentale dei medesimi, ove riconducibili ad una lesione di interessi legittimi, o di diritti soggettivi sussistenti in una materia, che sia oggetto di giurisdizione esclusiva). la predetta giurisdizione sul risarcimento del danno, anche biologico, derivante da *mobbing* sussiste, dunque, nella misura strettamente riconducibile ad un contesto di specifiche inadempienze agli obblighi del datore di lavoro; dette inadempienze possono ravvisarsi anche in comportamenti omissivi, contraddittori o dilatori dell'amministrazione, ovvero in atti posti in essere in violazione di norme, sulle quali non sussistano incertezze interpretative, o ancora nella reiterazione di atti, anche affetti da mere irregolarità formali, ma dal cui insieme emerga una grave alterazione del rapporto sinallagmatico, tale da determinare un danno all'immagine professionale e alla salute del dipendente.

Nella situazione in esame, il docente interessato ha fornito ampi riscontri in ordine all'obbligo disatteso dall'ateneo perugino, con particolare riguardo all'articolo 77 del relativo statuto, in base al quale "ogni professore e ricercatore deve afferire ad una struttura di ricerca e può aderire a centri di ricerca, secondo le modalità stabilite dal regolamento generale...e dai regolamenti interni delle singole strutture"; l'art. 7 del regolamento generale del medesimo ateneo, a sua volta, dispone che – caso di dissoluzione di preesistenti istituti – vi sia richiesta contenente "indicazione sulla collocazione di tutti i professori e ricercatori afferenti ai preesistenti istituti...anche ai fini logistici", mentre il successivo art. 9 prevede che "in caso di mancato accoglimento della domanda di afferenza ad uno o più dipartimenti, presentata da un professore o ricercatore, il senato accademico, sentito l'interessato e tenuto conto del settore scientifico-disciplinare di appartenenza, lo assegna d'ufficio ad un dipartimento".

Non può non ascriversi a grave disservizio, dunque, l'assenza di qualsiasi assegnazione dell'attuale appellante – per oltre due anni – a qualsiasi struttura di supporto, con conseguente lesione del diritto dell'interessato all'espletamento di funzioni non inferiori a quelle proprie della qualifica e del connesso interesse, anche pubblico, all'ottimale svolgimento dell'attività didattica e di ricerca: nessuna controdeduzione, nel caso di specie, viene fornita alle affermazioni dell'appellante, che dichiara di essere stato costretto a svolgere anche mansioni proprie del personale ausiliario, ("pulizia dei locali, preparazione delle aule e dei materiali per lo svolgimento dell'attività didattica,

custodia dei materiali inventariati e della biblioteca, mansioni di segreteria, apertura della porta di ingresso....”).

In ordine alla situazione sopra descritta non mancano indizi di sviamento – stando al carteggio prodotto dal medesimo appellante, carteggio da cui emergono atteggiamenti omissivi, ma anche talvolta ostruzionistici o di rifiuto, da parte di alcuni responsabili delle strutture in questione. L’amministrazione appellata, viceversa, non ha fornito alcun supporto documentale, o anche solo argomentativo, per giustificare i tempi della contestata procedura di riorganizzazione dell’università di cui trattasi: una circostanza, questa, da cui non possono non trarsi le conseguenze, di cui all’art. 116, comma 2 cod. proc. civ., posto che – in base a nozioni di comune esperienza (apprezzabili dal giudice *ex art. 115, comma 2 c.p.c.*) – nel caso di specie l’amministrazione era chiamata ad una scelta relativamente semplice (individuazione di quello, tra i dipartimenti già istituiti, a cui sembrasse più opportuno aggregare le funzioni dell’ex istituto di genio rurale), con successiva adozione di tutte le misure che si rivelassero necessarie, per tutelare le condizioni di lavoro nelle nuove strutture, ai sensi e per gli effetti dell’art. 2087 cod. civ..

Il collegio ritiene ravvisabile, pertanto, una fattispecie di danno risarcibile, la cui quantificazione viene dall’appellante rimessa a criteri equitativi, *ex art. 1226 cod. civ.*

A tale riguardo, il collegio stesso ritiene che la lesione, subita dal diretto interessato, sia pacificamente riconducibile alla condizione di estremo disagio logistico e organizzativo, in cui il medesimo ha dovuto espletare oltre due anni di attività, senza dubbio in corrispondenza dell’ingiustificato ritardo, con cui è intervenuta la definitiva individuazione – peraltro presso altra facoltà – della struttura di riferimento per l’attività didattica del medesimo; l’assenza di colpa dell’amministrazione al riguardo – trattandosi di responsabilità contrattuale – avrebbe dovuto essere provata dall’amministrazione stessa, che non ha viceversa fornito alcun elemento, atto ad escludere che l’inadempimento agli obblighi, sopra specificati, del datore di lavoro, fosse nella fattispecie riconducibile a cause, non imputabili all’amministrazione stessa, nei termini esplicitati dall’art. 1218 cod. civ..

Circa la quantificazione del danno, infine, il collegio non può non tenere conto – oltre che di elementi presuntivi, connessi all’indubbia situazione di disagio, in cui l’interessato è venuto a trovarsi – della consulenza medica in data 30.6.2001, attestante un “disturbo da *stress* post-traumatico da *mobbing*”.

Sotto altro profilo, tuttavia, deve anche essere sottolineata – ai sensi e per gli effetti dell’art. 1227 cod. civ. – l’omessa attivazione di qualsiasi strumento giurisdizionale sollecitatorio, con richiesta di tutela interinale d’urgenza, in ordine alla motivata conclusione della attività di auto-organizzazione dell’amministrazione, in termini che l’interessato poteva connettere alla richiesta declaratoria del proprio diritto.

Ulteriori fattori riduttivi della richiesta dell’interessato (£. 250.0000.000 oltre ad interessi e rivalutazione monetaria, da convertire in euro, “salvo il maggiore o minore importo ritenuto di giustizia”), appaiono riconducibili alla già intervenuta soluzione del problema organizzativo di cui si è discusso, alla ininfluenza della situazione contestata ai fini retributivi, nonché alla mancata dimostrazione sia di un “danno biologico permanente”, sia della perfetta integrità dello stato psico-fisico del docente in questione, in data antecedente alla vicenda di cui trattasi. In base ai criteri enunciati, il collegio ritiene equa, a norma dell’art. 1226 cod. civ., una quantificazione del danno, corrispondente alla situazione di grave disagio organizzativo subita dall’interessato, pari a 40.000 euro (€ 40.000/00), con interessi e rivalutazione decorrenti, nei termini di legge, solo dalla data di quantificazione del danno stesso, attraverso la presente pronuncia.

Tenuto conto dei diversi profili di valutazione, in precedenza enunciati, il collegio ritiene di dover accogliere l’appello, con conseguente annullamento della sentenza appellata ed accoglimento, in via

di riforma della sentenza stessa, dell'istanza risarcitoria, con conseguente condanna dell'amministrazione universitaria a corrispondere al professor Lus. il risarcimento dei danni, nella misura ritenuta equa di €. 40.000,00 (euro quarantamila/00); le spese giudiziali – da porre a carico della parte soccombente – vengono infine liquidate nella misura di €. 5.000,00 (euro cinquemila/00).

P. Q. M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta:

- accoglie il ricorso in appello indicato in epigrafe;
- annulla la sentenza del tribunale amministrativo regionale dell'Umbria n. 192/03 del 21.3.2003 e, in riforma della medesima,
- condanna l'università degli studi di Perugia al risarcimento del danno, nella misura ritenuta equa di €. 40.000,00 (euro quarantamila/00);
- condanna altresì la medesima università al pagamento delle spese giudiziali, nella misura di €. 5000,00 (euro cinquemila/00),
- ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 29 gennaio 2008, dal consiglio di stato in sede giurisdizionale - sez. VI.



## CONSIGLIO DI STATO

### Sezione VI

Sentenza 6 maggio 2008 n. 2015  
(*Mobbing*)

Giuseppe Barbagallo: presidente;  
Carmine Volpe, Paolo Buonvino, Domenico Cafini: consiglieri;  
Roberto Chieppa: consigliere est.;  
Roberto Chieppa, Vittorio Zoffoli: consiglieri segretari.

Tcc. (avv. Sforza) c. Ministero della pubblica istruzione (avv. Stato Massarelli) - Conferma T.A.R. Lazio - Roma, sez. III *bis*, sent. n. 14604 del 2006.

### Decisione

sul ricorso in appello proposto da Tcc. Frnt., rappresentato e difeso dall' avv.to Arturo Sforza, ed elettivamente domiciliato presso lo stesso, in Roma, via Ettore Rolli, n. 24;

### contro

Ministero della pubblica istruzione, Ufficio scolastico regionale della Calabria e Istituto professionale di Stato per i servizi commerciali di Tropea, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, costituitisi in giudizio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato ed elettivamente domiciliati presso la stessa, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

### per l'annullamento

della sentenza del tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III *bis*, n. 14604/2006;  
visto il ricorso con i relativi allegati;  
visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni appellate;  
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;  
visti gli atti tutti della causa;  
alla pubblica udienza del 19.2.2008 relatore il consigliere Roberto Chieppa.  
uditi l'avv. dello Stato Massarelli e l'avv. Sforza;  
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### Fatto e diritto

1. Con l'impugnata sentenza il Tar del Lazio ha respinto il ricorso proposto dal signor Frnt. Tcc., già preside dell'Istituto professionale di Stato per i servizi commerciali di Tropea, per l'accertamento del suo diritto al risarcimento, a titolo di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, dei danni subiti a opera delle resistenti amministrazioni scolastiche e per la conseguente condanna di queste ultime al pagamento delle relative somme di denaro.  
Tcc. Frnt. ha impugnato tale decisione, sostenendo di aver subito un danno biologico e un danno non patrimoniale a seguito delle condotta dell'amministrazione inquadrabile nella fattispecie del *mobbing*.  
Le amministrazioni scolastiche si sono costituite in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.  
Con ordinanza n. 6213/2007 questa sezione ha disposto l'acquisizione del fascicolo del giudizio di primo grado.

Acquisito il fascicolo, all'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

2. L'oggetto del presente giudizio è costituito da una domanda risarcitoria proposta da Tcc. Frnt., preside scolastico, per i danni asseritamente subiti a seguito di un comportamento ritenuto vessatorio da parte dell'amministrazione nel periodo intercorrente dal 1993 al 2000, concretatosi in diversi provvedimenti, la cui illegittimità è stata accertata con sentenza del Tar del Lazio n. 907/1999, confermata dalla decisione di questa sezione n. 6881/2000.

Con riguardo al profilo della giurisdizione, va preliminarmente rilevato che sulla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo si è formato un giudicato interno, che esime questo Collegio dall'esame della questione.

Infatti, in ordine all'originaria domanda proposta dall'appellante davanti al giudice ordinario il tribunale di Vibo Valentia con sentenza n. 541/2004 ha dichiarato il difetto di giurisdizione; successivamente, con l'impugnata sentenza il Tar del Lazio, con statuizione non impugnata, ha anche confermato la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo.

3. Passando al merito del ricorso, è opportuno richiamare le vicende, da cui trae origine la domanda risarcitoria.

Con la menzionata sentenza del Tar del Lazio n. 907/99, confermata da questa sezione e quindi passata in giudicato, sono stati annullati gli atti con i quali il ricorrente era stato rispettivamente: dispensato dal servizio di preside e restituito ai ruoli di provenienza (decreto ministeriale del 20 febbraio 1993); assegnato per l'anno scolastico 1992-93 a prestare servizio di docente presso l'Istituto tecnico per geometri di Vibo Valentia (decreto provveditoriale del 21 aprile 1993); destinatario, per l'anno scolastico 1992-93, del giudizio sintetico di "insufficiente" attribuitogli dal provveditore agli studi di Catanzaro.

Secondo l'appellante, dalla data di adozione di tali illegittimi provvedimenti (1993) fino alla sentenza emanata dal Consiglio di Stato nel 2000, egli sarebbe stato oggetto di una serie di comportamenti vessatori (critiche, maltrattamenti, ingiustificate ed esasperate offese alla dignità personale, lesione e delegittimazione dell'immagine all'interno e all'esterno della sede di lavoro, attacchi alla professionalità) tali da concretare un'ipotesi di *mobbing*, generatrice dei compositi profili di danno, quantificati in euro 258.230,00, a titolo di danno morale, e della medesima somma di euro 258.230,00, a titolo di danno biologico e di danno alla professionalità.

Il giudice di primo grado ha ritenuto che la prova della sussistenza del comportamento vessatorio da parte dell'amministrazione e della sussistenza della fattispecie del *mobbing* non emergesse dalla sentenza n. 907/99 del Tar del Lazio e non fosse stata fornita dal ricorrente.

L'appellante contesta tale statuizione e sostiene che le plurime illegittimità commesse dall'amministrazione ed ormai accertate con sentenza passata in giudicato siano il chiaro indice di un disegno mirato a colpire il ricorrente e a screditarlo, con evidente pregiudizio di carattere patrimoniale e non, collegato al deterioramento delle condizioni di salute e agli effetti del demansionamento subito.

La pretesa risarcitoria è priva di fondamento.

Non è qui in discussione il fatto che il ricorrente sia stato il destinatario di una serie di provvedimenti diretti ad incidere negativamente sulla sua sfera giuridica, rivelatisi illegittimi e in quanto tali annullati dal giudice amministrativo.

Tuttavia, l'illegittimità dell'atto amministrativo, che si assume essere stato causa del danno, è un requisito necessario ma non sufficiente per la fondatezza dell'azione risarcitoria, poiché occorre altresì che il ricorrente dimostri a) la sussistenza di un evento dannoso; b) la qualificazione del danno come danno ingiusto, in relazione alla sua incidenza su un interesse rilevante per l'ordinamento; c) il nesso di causalità con l'illegittimità o comunque con la condotta (positiva o omissiva) della p.a.; d) l'elemento soggettivo (colpa della p.a.).

Nel caso di specie, tali elementi non emergono dal giudicato formatosi sulle illegittimità compiute dall'amministrazione, che contiene solo argomentazioni giuridiche per le quali le distinte amministrazioni scolastiche hanno agito *contra jus*; il termine vessatorio, contenuto nella sentenza del Tar e richiamato dall'appellante, va riferito, come chiarito dallo stesso Tar, alla parte narrativa delle tesi del ricorrente, e non ad una valutazione del giudice.

Il ricorrente non ha in alcun modo dimostrato che dagli annullati provvedimenti illegittimi sia a lui derivato un danno biologico, essendosi limitato a produrre alcuni certificati medici, idonei a provare al massimo l'esistenza di alcune patologie, ma non la dipendenza delle stesse dalla condotta dell'amministrazione.

Anche con riferimento alla fattispecie del *mobbing*, si osserva che il ricorrente non ha fornito idonea prova ed anzi dagli elementi agli atti si può escludere la sussistenza di detta fattispecie.

Il termine *mobbing* deriva dal verbo *to mob* (che significa assalire, prendere d'assalto, malmenare) e viene spesso utilizzato in luogo del termine *harassment* per indicare le molestie morali sul luogo di lavoro.

La giurisprudenza ha chiarito che costituisce *mobbing* l'insieme delle condotte datoriali protratte nel tempo e con le caratteristiche della persecuzione finalizzata all'emarginazione del dipendente con comportamenti datoriali, materiali o provvedimentali, indipendentemente dall'inadempimento di specifici obblighi contrattuali o dalla violazione di specifiche norme attinenti alla tutela del lavoratore subordinato; sicché, la sussistenza della lesione, del bene protetto e delle sue conseguenze deve essere verificata - procedendosi alla valutazione complessiva degli episodi dedotti in giudizio come lesivi - considerando l'idoneità offensiva della condotta, che può essere dimostrata, per la sistematicità e durata dell'azione nel tempo, dalle sue caratteristiche oggettive di persecuzione e discriminazione, risultanti specificamente da una connotazione emulativa e pretestuosa (Cass. cv. sez. lav., n. 4774/2006).

Tuttavia, determinati comportamenti non possono essere qualificati come *harassment* o *mobbing* se è dimostrato che vi è una ragionevole ed alternativa spiegazione.

Nel caso di specie, i provvedimenti adottati dall'amministrazione scolastica, seppur risultati poi illegittimi, sono derivati da una serie di proteste di genitori ed alunni nei confronti del ricorrente, che hanno indotto l'amministrazione ad intervenire.

Negli atti del presente giudizio vi è ampia traccia di tali segnalazioni e, anche senza dover entrare nel merito dei singoli episodi, emerge come l'intento dell'amministrazione non sia stato persecutorio o comunque diretto a sottoporre il dipendente a molestie morali.

La p.a. è intervenuta per cercare di dare una risposta ad un problema, che era stato posto in diverse occasioni da genitori ed alunni; pur non essendo intervenuta nel modo corretto, non vi è la prova dell'esistenza di un disegno complessivo inquadrabile nella fattispecie del *mobbing*.

Anche con riferimento al demansionamento, la giurisprudenza ha precisato che il riconoscimento del diritto del lavoratore al risarcimento del danno professionale, biologico o esistenziale, che asseritamente ne deriva - non ricorrendo automaticamente in tutti i casi di inadempimento datoriale - non può prescindere da una specifica allegazione sulla natura e sulle caratteristiche del pregiudizio medesimo; mentre il risarcimento del danno biologico è subordinato all'esistenza di una lesione dell'integrità psico-fisica medicalmente accertabile, il danno esistenziale - da intendere come ogni pregiudizio (di natura non meramente emotiva ed interiore, ma oggettivamente accertabile) provocato sul fare reddituale del soggetto, che alteri le sue abitudini e gli assetti relazionali propri, inducendolo a scelte di vita diverse quanto all'espressione e realizzazione della sua personalità nel mondo esterno - va dimostrato in giudizio con tutti i mezzi consentiti dall'ordinamento (Cass. civ., sez. lav., n. 6572/2006; n. 2621/2008; n. 2729/2008).

Tale prova non è stata fornita nel presente giudizio con riferimento ad entrambe le tipologie di danno e ciò conduce alla reiezione della domanda risarcitoria, senza che possa assumere rilievo il richiamo ad altro precedente del Tar (Tar Lazio, n. 6254/2004), non ancora passato in giudicato e comunque collegato ad un caso diverso negli aspetti di fatto.

4. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

Tenuto conto della peculiarità della controversia, ricorrono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P. Q. M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta:

- respinge il ricorso in appello indicato in epigrafe;
- compensa tra le parti le spese del giudizio;
- ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 19.2.2008 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI, riunito in camera di consiglio.

## CORTE DEI CONTI

Sezione prima giurisdizionale centrale

Sentenza n. 154 del 13 novembre 2007  
(*Raddoppio dell'indennità di carica*)

Vito Minerva: presidente;  
Davide Morgante, Rocco Di Passio, Maria Fratocchi: consiglieri,  
Rita Loreto: consigliere relatore.

Visti gli atti e documenti della causa;  
uditi, nella pubblica udienza del 13 novembre 2007, il consigliere relatore dott.ssa Rita Loreto, l'avv. prof. Nino Longobardi per l'appellante B. C., l'avv. Alessio Petretti per R. F. e l'avv. Antonella Giglio per A.A., nonché il pubblico ministero nella persona del vice procuratore generale dott. Tommaso Cottone;

ritenuto in

### FATTO

Con atto depositato in data 19 marzo 2004 il procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia ha convenuto in giudizio il signor B.C., sindaco *pro-tempore* del Comune di S., il segretario generale dell'ente, signor R.F. e i consiglieri comunali in carica al momento dei fatti, fra cui il signor A.A. (nonché A.A., R.B., C.A., G.B., A.B., D.B., G.D.G., A.F., A., D.F., G.G., E.F., M.G., M.G., G.P., R.G., M.P., A.C., L.P., C.R., L.G.R., L.T., C.M., F.Z., A.F.) per avere deliberato, in assenza dei presupposti di legge, il raddoppio dell'indennità di carica in favore del sindaco, relativamente agli anni 1997, 1998, 1999 e ai primi cinque mesi del 2000.

L'ammontare del danno di cui la Procura regionale chiedeva la condanna era determinato in euro 55.077,57, che per l'80% addebitava al sindaco C. e per il restante 20% ripartiva fra il segretario generale F., responsabile di non aver fatto rilevare l'illegittimità della suddetta corresponsione e i consiglieri comunali i quali, alternativamente, avevano preso parte alle due delibere, n. 82 del 9 dicembre 1997 e n. 18 del 14 marzo 1998, con cui veniva approvato il raddoppio dell'indennità di carica spettante al sindaco, rideterminata così nella misura di lire 5.270.760 mensili. Quanto al sindaco, lo si rimproverava di aver affermato, con appositi atti notori, di svolgere, benché pensionato, attività di libero professionista in materia di consulenza aziendale e bancaria dal 1 gennaio 1997, per conto dell'*omissis* (*omissis*) e dell'*omissis*, e pertanto di trovarsi nelle condizioni per godere di tale beneficio ai sensi dell'art. 3 della legge n. 816/1985; la qual cosa, in realtà, non corrispondeva al vero.

Il collegio di primo grado, con sentenza 185/05 in data 25.11.2004 - 11.03.2005 emessa dalla sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, nel condannare i convenuti riduceva di un terzo il danno posto a carico del segretario comunale e dei consiglieri, in considerazione dell'apporto causale imputabile al dirigente del settore AA.GG., non evocato in giudizio dal P.M., mentre non apportava alcuna attenuante nei confronti del sindaco, in considerazione dell'influenza dominante da questi esercitata nella vicenda per cui è causa. La ripartizione del danno veniva pertanto rideterminata dai primi giudici commisurando al 70% (pari ad euro 16.641,23) il danno stimato riconducibile all'attività del sindaco C., al 10% (pari ad euro 3.671,84) quello attribuibile al segretario generale F. e il residuo 20% da ripartire fra i venti consiglieri comunali citati in giudizio, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali.

Avverso la sentenza di primo grado hanno proposto appello il sindaco B.C., il segretario comunale R.F. ed il consigliere comunale A.A..

Il signor B.C., con il patrocinio dell'avv. Giovanni Brambilla Pisoni e del prof. avv. Nino Longobardi, ha formulato i seguenti motivi di appello:

- prescrizione dell'azione di responsabilità: trattandosi di fattispecie di retribuzioni liquidate in eccesso rispetto al dovuto, la prescrizione decorre, secondo l'appellante, dall'adozione delle delibere del dicembre 1997 e del marzo 1998, mentre il primo atto interruttivo risale al novembre 2003; pertanto l'azione di responsabilità sarebbe intempestiva;

- violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 816/1985, nonché carenza, illogicità e contraddittorietà della motivazione: adduce l'appellante che nel periodo in contestazione avrebbe svolto attività lavorativa non dipendente, come comprovato dalle allegate dichiarazioni dei redditi, e che tale circostanza costituisce presupposto sufficiente, unitamente alla popolazione del Comune superiore a 10.000 abitanti, a legittimare il raddoppio dell'indennità in questione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 816/1985.

Sarebbero state travisate, a detta dell'appellante, le dichiarazioni sostitutive allegate dall'interessato, nelle quali, si dava conto di svolgere attività di consigliere di amministrazione dell'*omissis* e dell'*omissis*, attività che senz'altro può qualificarsi come "libero professionista in materia di consulenza aziendale e bancaria" e quindi attività lavorativa autonoma e retribuita, non svolta a titolo di servizio onorario.

L'assunto risulterebbe provato, secondo il C., dalle dichiarazioni dei redditi relative agli anni dal 1997 al 2000, nelle quali è stata evidenziata una diminuzione dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, e ciò sarebbe da imputarsi alla limitazione dell'attività stessa per effetto della carica di sindaco;

- insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave: poiché la norma in questione parla di "attività lavorativa non dipendente" e mai restringe la predetta attività a quella "libero professionista" come affermato invece dalla sezione di primo grado, manca del tutto la prova che il C. versava in una situazione di colpa cosciente e meno che mai di una macchinazione o di un raggiro sulla base delle dichiarazioni sostitutive prodotte.

L'appellante R. F., con il patrocinio degli avv.ti Alessio Petretti e Paolo Bonomi, ha dedotto:

- l'avvenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno;

- la mancanza del requisito della colpa grave, e tanto meno del dolo, dal momento che l'interessato ha fatto tutto quanto era stato a lui richiesto dall'organo collegiale, esponendo ai consiglieri quella che era la regolamentazione legislativa vigente in materia, nell'ottica di una attività di collaborazione con gli organi dell'ente e non di controllo, essendo stato soppresso il parere di legittimità del segretario comunale sulle deliberazioni dell'ente con l'entrata in vigore dell'art. 17 della l. n. 127/97.

In ogni caso, non era compito del segretario verificare la veridicità della documentazione prodotta dal sindaco a supporto della domanda di raddoppio dell'indennità;

- quanto al danno, questo dovrebbe, a detta dell'appellante, essere integralmente addebitato al sindaco, che è stato colui che ha formulato l'istanza di raddoppio dell'indennità e l'unico che ne ha beneficiato.

L'appellante A.A., consigliere comunale all'epoca dei fatti, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Mancini e Pierluigi Varischi, ha eccepito:

- la mancanza, in capo ai consiglieri comunali, di poteri di controllo sulle dichiarazioni del sindaco, poteri non rinvenibili nel sistema previsto dalla l. n.142/'90. Gli stessi si fidarono dei pareri favorevoli espressi dal responsabile del servizio interessato e dal responsabile di Ragioneria .

In ogni caso, i poteri di controllo dei consiglieri non si sarebbero potuti estendere a soggetti terzi, in relazione ai quali il sindaco affermava di svolgere attività di lavoro autonomo. Nei loro confronti può ritenersi operante la c.d. "scriminante politica", e in ogni caso mancherebbe il requisito soggettivo della colpa grave;

- mancanza di responsabilità, per avere i consiglieri compiuto una scelta discrezionale di merito,

insindacabile da parte del giudice contabile, in ordine alle conseguenze del predetto raddoppio sull'entità complessiva dell'indennità del sindaco;

- contraddittorietà ed illogicità della motivazione, perché se è vero che il C., come affermato dai primi giudici, ha posto in essere un raggirio, sarebbe quindi da escludere la responsabilità dei consiglieri che sarebbero stati indotti in errore proprio da quel raggirio;

- intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità, da ritenersi decorrente dalla data delle delibere ovvero dal primo pagamento. A tal proposito afferma che l'invito a dedurre non ha efficacia interruttiva della prescrizione;

- mancanza del nesso di causalità con la parte del danno riferibile alle indennità percepite negli anni 1999 e 2000 in quanto relativamente ad esse non fu adottata alcuna delibera.

Il procuratore generale ha formulato le proprie conclusioni con atto scritto depositato il 10 ottobre 2005, con il quale ha rilevato:

- in merito alla presunta prescrizione del diritto al risarcimento, la decorrenza della stessa va ricondotta alla data del fatto dannoso, comprensivo dell'evento, e a tal fine non può assumere rilevanza la data delle delibere che hanno concesso il beneficio in esame, bensì quella di effettivo pagamento dell'indebita maggiorazione; inoltre la giurisprudenza contabile più recente è nel senso di attribuire efficacia interruttiva all'invito a dedurre;

- con riferimento alle contestazioni del dott. C., precisa che la funzione di consigliere di amministrazione, da lui rivestita presso l'*omissis* e l'*omissis*, non rientra nella categoria di "attività lavorativa non dipendente" che ai sensi dell'art. 3 della legge n. 816/1985 legittima il raddoppio della indennità di carica.

Né a tal fine possono utilmente menzionarsi le dichiarazioni dei redditi dell'appellante, poiché la normativa tributaria non individua la natura del rapporto dell'amministratore con la società gestita.

Quanto al profilo psicologico, il procuratore generale ha individuato almeno il profilo della colpa grave sia a carico del sindaco, che ha formulato dichiarazioni ambigue e comunque prive della dovuta chiarezza, sia a carico del consiglieri di amministrazione, che avrebbero potuto richiedere un approfondimento istruttorio sulla natura dell'attività esercitata dal sindaco; sia, infine, a carico del segretario comunale, che ha omesso l'uso della necessaria professionalità nel rendere il dovuto parere al Consiglio comunale.

Con successive memorie depositate, rispettivamente, in data 19 e 23 ottobre 2007 gli appellanti B. C. ed A.A. hanno formulato ulteriori considerazioni a sostegno delle proprie tesi difensive.

Alla pubblica udienza del giorno 13 novembre 2007 l'avv. Longobardi per il dr. C. ha insistito per l'insussistenza di colpa grave a carico del proprio assistito ed ha richiamato il parere del Consiglio di Stato che avrebbe riconosciuto la possibilità del raddoppio anche nei confronti di pensionati purché esercitanti attività lavorativa autonoma.

Gli avvocati Petretti per F. e Gigli per A. si sono riportati agli atti scritti.

Il pubblico ministero, nella persona del vice procuratore generale dr. Tommaso Cottone, ha segnalato che l'eccezione di prescrizione viene posta per la prima volta in appello dal signor F. e che per gli altri responsabili la prescrizione decorre comunque dalla maturazione del danno, cioè dalle date dei vari pagamenti.

Nel merito, ha ribadito la responsabilità degli appellanti, e soprattutto del sindaco, per l'illegittimo riconoscimento del beneficio, in aperta violazione di legge.

Ritenuto in

## DIRITTO

Il collegio dispone preliminarmente la riunione degli appelli ai sensi dell'art. 335 c.p.c., in quanto proposti tutti avverso una medesima sentenza, al fine di pervenire ad un'unica decisione.

1. Prescrizione dell'azione di responsabilità. Viene anzitutto all'esame la questione della prescrizione dell'azione contabile, motivo dedotto da tutti gli appellanti.

Con riferimento all'appellante F. il collegio rileva che, come pure precisato dal pubblico ministero, dalla sentenza e dagli atti e memorie del giudizio di primo grado non risulta che all'epoca l'appellante avesse espressamente sollevato eccezione di prescrizione; pertanto essa, in quanto proposta per la prima volta con il gravame, contrasta con il divieto, di cui all'art. 345 c.p.c., di formulare nuove eccezioni in appello che non siano rilevabili d'ufficio.

Quanto agli appellanti C. e A., entrambi hanno dedotto la prescrizione del diritto azionato in quanto la stessa dovrebbe considerarsi decorrente dalla data delle delibere che hanno accordato il beneficio in questione ovvero dal primo pagamento.

Nella fattispecie va pertanto verificato il *dies a quo* di decorrenza della prescrizione di cui all'art. 1, 2° comma, legge n. 20 del 1994, nel testo sostituito dal d.l. n. 543/1996, là dove prescrive in ogni caso la decorrenza del diritto al risarcimento del danno dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso.

Si tratta, cioè, dell'interpretazione data all'espressione "fatto dannoso" usata dal legislatore del 1994.

Ebbene, la giurisprudenza formatasi sul termine iniziale della prescrizione, in ipotesi di indebite erogazioni, è rimasta a lungo oscillante tra due distinte posizioni: l'una, che parla di fatto e non di evento dannoso, e fa riferimento quale termine iniziale per il decorso della prescrizione al comportamento che abbia posto le necessarie ed ineludibili premesse di un evento che ne diviene mera ed obbligata conseguenza (sez. III centrale, 30.09.2002, n. 300); l'altra, che individua invece il "fatto dannoso" nell'erogazione di somme da parte della pubblica amministrazione e non nel fatto che tale erogazione ha reso inevitabile: tale interpretazione deve ritenersi attualmente prevalente (sez. I centrale, 06.02.2007, n. 17; 05.12.2003, n. 427; 07.10.2002, n. 341).

In proposito reputano i giudicanti di dover chiarire che, trattandosi di danno a formazione progressiva, e dovendosi dare necessariamente rilievo alla c.d. effettività del danno, occorre aver riguardo non tanto all'atto deliberativo quanto alle distinte date di pagamento dei singoli ratei dell'indennità.

La giurisprudenza prevalente di questa Corte dei conti, infatti, è concorde nel ritenere che il "fatto dannoso" sia costituito dal binomio condotta-evento e che la fattispecie dannosa si perfezioni con il verificarsi di quest'ultimo.

Ciò significa, con riferimento al termine iniziale della prescrizione della relativa azione di responsabilità, che non può ritenersi sufficiente a dare inizio al periodo prescrizionale la semplice condotta trasgressiva di specifici obblighi di servizio, ma occorre anche la verifica dell'effetto lesivo di detta condotta.

Ciò vale in particolar modo nelle ipotesi in cui gli elementi costitutivi del fatto dannoso, e cioè l'azione/omissione e l'effetto lesivo, siano temporalmente ascrivibili a periodi diversi: in tali casi è solo dal verificarsi dell'*eventus damni* che inizia a decorrere la prescrizione.

Prima dell'effetto lesivo dunque non vi è interesse ad agire, difettando i requisiti della certezza e della attualità del danno.

Tale tesi permette di interpretare l'art. 1 comma 2° della legge n. 20/1994 anche in correlazione con le disposizioni del codice civile che disciplinano l'istituto della prescrizione e segnatamente, in correlazione con l'art. 2935 c.c., secondo cui la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Siffatta interpretazione ha ricevuto una ulteriore conferma con la recente pronuncia delle sezioni riunite di questa Corte dei conti, che risolvendo la relativa questione di massima, con sentenza n.



5/2007/ QM depositata il 19 luglio 2007 hanno escluso che, ai fini della decorrenza della prescrizione, sia sufficiente il compimento della condotta illecita, rilevando che una lettura che colleghi l'endiadi "commissione del fatto" al mero dispiegarsi della condotta trasgressiva, senza alcun riferimento alle conseguenze dannose che ne sono derivate, condurrebbe all'esito assurdo di dover ritenere che, nella materia della responsabilità amministrativa, la prescrizione inizi a decorrere in un momento in cui, per non essere ancora concreto ed attuale il danno, non sarebbe azionabile alcuna pretesa risarcitoria e la domanda giudiziale in ipotesi proposta dovrebbe essere respinta per insussistenza dell'elemento oggettivo della responsabilità.

Di contro, le sezioni riunite hanno affermato che di decorrenza della prescrizione possa parlarsi solo nel momento in cui la condotta *contra ius* abbia prodotto l'evento dannoso avente i caratteri della concretezza e dell'attualità, ragion per cui quando il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo, tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o, comunque, ad un'unica manifestazione di volontà, la decorrenza della prescrizione va individuata nella data di ciascun pagamento.

Ciò premesso, nel caso specifico il fatto dannoso è stato individuato nell'erogazione del raddoppio della indennità di carica a soggetto non in possesso dei requisiti di legge.

Ha ritenuto il giudice di prime cure che in fattispecie non si debba avere riguardo all'atto deliberativo in sé, quanto piuttosto alle distinte date di pagamento dei singoli ratei dell'indennità per cui è causa, e che comunque la prescrizione si è verificata per i ratei mensili dell'indennità erogati fino al novembre 1998, e cioè al compiersi del quinquennio anteriore alla data di notifica dell'invito a dedurre con effetti interruttivi, avvenuta nel novembre 2003 (data valida per tutti i convenuti tranne che per il consigliere G., non appellante, per il quale il diritto è da considerarsi prescritto fino a gennaio 1999) e ad eccezione del consigliere F. che non ha rilevato la prescrizione.

Ritiene questo giudice di condividere le motivazioni espresse al riguardo nella sentenza appellata, in quanto aderenti alla interpretazione prevalente in tema di decorrenza della prescrizione; con riferimento all'invito a dedurre, poi, si limita a ricordare che la giurisprudenza assolutamente prevalente di questa corte riconosce al medesimo valenza interruttiva della prescrizione (sezioni riunite, nn. 14/2000, 6/2003 e 1/2004; sez. I centrale, n. 3/A/2005; sez. III centrale, n. 348/A/2004).

2. Inammissibilità dell'azione per insindacabilità della scelta discrezionale. Né può valere, nella specie, l'eccezione, pure formulata, di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali *ex art. 3 della legge n. 639/1996*, modificativo dell'art. 1 della l. n. 20/1994.

Come già affermato dalla giurisprudenza costante della Corte dei conti, anche di questa sezione (sez. I centrale, 23.09.2005, n. 292/A; sez. III centrale, 21.01.2004, n. 30/A; sez. Lazio, n. 2096 del 20.10.2003), occorre sul punto precisare che la disposizione del 1996 in realtà non modifica i principi giurisprudenziali già in precedenza consolidatisi in tema di sindacato del giudice contabile sull'attività discrezionale della pubblica amministrazione; principi secondo i quali al giudice della responsabilità amministrativa è precluso ogni apprezzamento che investa le valutazioni di convenienza e opportunità compiute dall'autorità deliberante, essendo vietata ogni ingerenza nell'attività di ponderazione comparata degli interessi, mentre viceversa è consentito, e anzi connaturato alla tipologia del giudizio, il vaglio dell'attività discrezionale degli amministratori, con riferimento alla rispondenza della stessa a criteri di razionalità e congruità rilevabili dalla comune esperienza amministrativa, al fine di stabilire se la scelta risponda a quei criteri di prudente apprezzamento cui deve sempre ispirarsi l'azione dei pubblici apparati.

L'insindacabilità delle scelte amministrative, dunque, non esclude la verifica giudiziale sul corretto esercizio del potere discrezionale stesso; verifica che si avvale di parametri esterni, quali ad esempio la competenza e la materia, ed interni, come la congruità e la proporzionalità delle scelte, la rispondenza delle stesse a principi di razionalità, trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa allo scopo di assicurarne il buon andamento, per dettato costituzionale fissati come criteri cui l'azione amministrativa deve conformarsi, cosicché il perseguimento di fini non conformi all'interesse pubblico concreto imputato dall'ordinamento all'ente si traduce in una lesione di interessi alla comunità. (sez. I centr. n. 266 del 17.9.2001). Rientra quindi nei poteri del giudice contabile la verifica della rispondenza della destinazione dei mezzi finanziari pubblici al fine interesse pubblico concreto che l'ente deve perseguire; nonché il sindacato del comportamento discrezionale dei pubblici amministratori sulla natura di interesse pubblico del fine da perseguire. E

se tale comportamento è illecito, viene a mancare la ragione giuridica della destinazione dei mezzi finanziari pubblici per il soddisfacimento di quell'interesse pubblico concreto.

Occorre pertanto distinguere tra merito e conformità dell'azione ai canoni generali già citati. Nella fattispecie oggetto del presente giudizio, infatti, non si tratta di sindacare il merito di una scelta compiuta, bensì di fare chiarezza sulla sussistenza o meno delle condizioni cui è subordinato l'esercizio legittimo e lecito del potere di scelta in quella materia; occorre cioè accertare se i soggetti agenti abbiano tenuto conto, o meno, delle prescrizioni di legge o di statuto e se siano stati rispettati il principio di ragionevolezza e quelli della economicità e del buon andamento dell'azione amministrativa, costituzionalmente garantiti anch'essi (artt. 95 e 97 Cost.).

Nella fattispecie all'esame l'atto compiuto travalica i principi di economicità, di convenienza e di razionalità delle scelte. Esso esprime una scelta abnorme e palesemente arbitraria, tanto da configurare il vizio di eccesso di potere. L'illiceità della scelta rende, quindi, improponibile l'eccezione, non ponendosi un problema di insindacabilità delle scelte discrezionali quando si sia agito in contrasto con prescrizioni dell'ordinamento e l'opzione scelta disattenda in modo palese canoni di razionalità e di adeguatezza funzionale. (sez. III centr. n. 2/A del 7.1.2003).

3. "Esimente politica" di cui all'art. 1, co. 1-ter, della l. n. 20/94. Si afferma che l'organo politico deliberante dovrebbe andare esente da responsabilità ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter, della l. n. 20/1994, poiché ha semplicemente approvato atti rientranti nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi.

Anche tale eccezione è da respingere, in quanto l'esimente politica è esperibile nei confronti degli organi di governo dell'ente nella loro attività di elezione delle scelte attinenti alla politica generale dell'ente locale, nella specie non in contestazione (sez. I centrale, n. 115/2003). Inoltre l'atto posto in essere dagli amministratori del Comune di S. non era particolarmente complesso, né richiedeva particolari cognizioni tecniche o giuridiche, occorreva soltanto chiedersi se poteva o meno corrispondersi un raddoppio dell'indennità di carica.

In secondo luogo, la giurisprudenza pacifica afferma che la c.d. "scriminante politica" non è applicabile nelle materie riservate agli organi di governo, nelle quali gli uffici amministrativi e tecnici della struttura abbiano espletato funzioni istruttorie o consultive e comunque di mero supporto strumentale; oppure, è esclusa quando l'evidenza dell'erroneità dell'atto sia stata tale da escludere qualsiasi buona fede (sez. II centr., n. 29/A del 3.2.1999; n. 303/A del 3.11.2003; sez. Lazio, n. 2087 del 12.10.2005; sez. Lombardia, n. 323 del 6.03.2003).

Anche nel caso di specie, la competenza a deliberare il raddoppio dell'indennità del sindaco era atto rientrante nelle attribuzioni degli organi di governo deliberanti e, in quanto tale, non è ad esso applicabile la scriminante politica.

4. Le singole responsabilità. Nel merito, tutti gli appellanti hanno respinto gli addebiti di responsabilità adducendo la mancanza del requisito della colpa grave e la carenza e illogicità della motivazione dell'appellata sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 816 del 1985.

Il collegio deve preliminarmente verificare se sussistevano, nella fattispecie, i presupposti per disporre, ai sensi dell'art. 3 della norma citata, il raddoppio dell'indennità del sindaco.

La norma in questione, dopo aver previsto la corresponsione, in favore del sindaco, di una indennità mensile di carica deliberata dal Consiglio comunale entro precisi limiti stabiliti per ciascuna classe di comuni, dispone al comma secondo che siffatti limiti sono raddoppiati per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti "che svolgano attività lavorativa non dipendente o che, quali lavoratori dipendenti, siano collocati in aspettativa non retribuita".

Con il raddoppio dell'indennità di carica, previsto dalla menzionata legge n. 816/85, il legislatore ha inteso indennizzare quegli amministratori locali che, proprio in virtù dell'esercizio delle funzioni connesse alla carica rivestita siano costretti a distogliere tempo ed energia alla propria attività lavorativa con perdita di guadagno, sia che si tratti di attività autonoma, sia che si tratti di attività dipendente con collocamento in aspettativa senza assegni; è palese, quindi, la natura risarcitoria del beneficio, spettando il raddoppio per compensare il sacrificio temporale ed economico per la disponibilità del tempo necessario all'esercizio del mandato elettivo.

E' evidente, perciò, che tale beneficio non possa essere corrisposto a chi non svolga attività lavorativa perché, ad esempio, disoccupato, studente, casalinga o pensionato.

Sennonché il Consiglio di Stato, pronunciandosi in merito ad un quesito formulato dal Ministero dell'interno, con parere n. 1965/1986 reso in data 9 gennaio 1987 ha chiarito che se il pensionato svolge attività lavorativa, autonoma o dipendente, ricorrendo le altre condizioni previste dalla legge opererà il raddoppio dell'indennità.

Ed è a tale parere che gli appellanti hanno fatto riferimento nel corrispondere siffatto beneficio.

Ora, poiché nel caso di specie il sindaco B.C. non esercitava attività lavorativa dipendente, occorre verificare se costui svolgesse attività lavorativa autonoma, come dal medesimo dichiarato.

In proposito i giudici di primo grado hanno correttamente sostenuto che "il sindaco non svolgeva professionalmente alcuna attività di lavoro autonomo, non essendo plausibile assimilare, ai fini considerati, le funzioni di consigliere di amministrazione dell'*omissis* e dell'Istituto italiano di *omissis* dal medesimo svolte, a detta attività caratterizzata dall'impiego a proprio rischio dei mezzi necessari per far fronte alla domanda della clientela".

Non si ravvisa in proposito alcuna lacuna o illogicità nella motivazione, avendo la sentenza appellata dimostrato con dovizia di particolari la carenza, nella specie, delle condizioni rese palesi dal dettato normativo di cui sopra.

Venendo all'esame delle condotte degli appellanti, il collegio non può che riconfermare l'illiceità del comportamento tenuto dal sindaco B.C. per l'evidente interesse alla attribuzione del beneficio, reso palese dalle contraddittorie e reticenti dichiarazioni sostitutive formulate, con cui ha ottenuto la concessione del raddoppio della indennità, intenzionalmente volte a qualificare l'attività espletata come "libero professionale in materia di consulenza aziendale e bancaria".

Ebbene, la funzione di consigliere di amministrazione, attività effettivamente svolta dal sindaco *pro tempore*, non può considerarsi tale in quanto, pur richiedendo una partecipazione informata alle riunioni del consiglio di amministrazione e comportando possibili responsabilità, non si concreta nell'esercizio professionale di una specifica competenza tecnica per la risoluzione di particolari problematiche, come è richiesto ad un consulente, che perciò riceve una retribuzione e non un indennizzo, come il consigliere di amministrazione.

Né può sostenersi che tale funzione possa rientrare nella categoria delle "attività lavorative autonome", come richiesto dalla citata norma, atteso il carattere non professionale dell'incarico e la mancanza di una clientela o dell'avviamento commerciale che caratterizzano le medesime.

Inoltre, le dichiarazioni dei redditi prodotte dall'appellante non possono ritenersi di una qualche utilità in proposito, in quanto si tratta di atti unilaterali e la normativa tributaria, come pure rilevato dal pubblico ministero, si limita a considerare, ai soli fini fiscali, come derivanti da lavoro autonomo le relative entrate.

Anche il nuovo calcolo della pensione da parte dell'INPS è avvenuto in base a dichiarazioni dell'appellante che ha qualificato come derivante da lavoro autonomo il reddito in questione; l'inserimento, poi, dello stesso fra quelli da lavoro autonomo è stato considerato dall'INPS ai soli fini pensionistici.

In ragione di quanto appena esposto il collegio reputa senz'altro sussistente la colpa grave dell'appellante, ai limiti addirittura del dolo, per aver rilasciato, al deliberato fine di ottenere il raddoppio dell'indennità, dichiarazioni mendaci o comunque non veritiere, com'è dimostrato dalla circostanza che le stesse sono state chiaramente smentite dagli enti presso cui il C. aveva dichiarato di svolgere siffatta attività libero-professionale; per aver addirittura partecipato alla votazione consiliare inerente siffatto raddoppio nella seduta del 14 marzo 1998; infine per aver agito in palese assenza dei presupposti di legge, atteso che l'appellante ha dichiarato in sede di audizione personale (verbale del 17.02.2004) di aver sempre percepito integralmente i compensi derivanti dagli incarichi di che trattasi, sicché neppure è ravvisabile, nella specie, una qualsivoglia contrazione delle entrate imputabile alla carica esercitata.

Il segretario comunale, signor R.F., ha prospettato l'intervenuta abrogazione, con l'entrata in vigore del comma 85 dell'art. 17 della legge n. 127/'97, dell'art. 53 della legge n. 142/90 che poneva in capo al segretario dell'ente locale l'obbligo di esprimere il parere di legittimità sulle deliberazioni dell'ente; per cui attualmente residuerebbe a suo carico solo l'attività di verifica che la "cosa

pubblica” sia gestita in conformità ai criteri espressi nella stessa legge n. 127/97, non più in un’ottica di controllo dei singoli atti, bensì di collaborazione con gli organi dell’ente nel rispetto delle norme, sia statali che locali, poste dall’ordinamento giuridico.

Al riguardo questo giudice deve precisare che la giurisprudenza della Corte dei conti ha più volte chiarito che l’intervenuta soppressione, ai sensi dell’art. 17, co. 85° della legge citata, del parere di legittimità del segretario (comunale o provinciale) su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta o al consiglio, già previsto dall’art. 53 della l. n. 142/1990, non esclude che permangano in capo al segretario tutta una serie di compiti ed adempimenti che, lungi dal determinare un’area di deresponsabilizzazione del medesimo, lo impegnano, invece, ad un corretto svolgimento degli stessi, pena la sua soggezione, in ragione del rapporto di servizio instaurato con l’ente locale, all’azione di responsabilità amministrativa, ove di questa ricorrano gli specifici presupposti.

Ciò in quanto il suddetto, ai sensi dell’art. 17 della l. 127/97 e, successivamente, dell’art. 97 d.lgs.18.08.2000, n. 267 mantiene la specifica funzione ausiliaria di garante della legalità e correttezza amministrativa dell’azione dell’ente locale. Infatti il t.u. n. 267/2000 ha assegnato al segretario dell’ente locale, in linea generale, oltre agli altri compiti indicati all’art. 97 del t.u. citato, le “funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell’ente in ordine alla conformità dell’azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti” e quelle di “sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinarne l’attività”.

Nondimeno la suddetta modifica normativa non esclude che il segretario comunale, proprio in virtù di tali specifici compiti di consulenza giuridico-amministrativa, possa, ed ove richiestone, debba, comunque rendere il proprio parere in ordine alla conformità dell’azione amministrativa alle leggi, agli statuti ed ai regolamenti e che del parere reso debba rispondere in via amministrativa, in adesione ad un principio generale, operante a prescindere dalla natura obbligatoria o facoltativa del parere espresso (sez. II centr. 17.03.2004, n. 88/A; 23.06.2004, n. 197/A; sez. giur.le Puglia, 8 luglio 2003, n. 594).

In altri termini l’affidamento, alla stregua della previsione normativa di cui all’art. 97 t.u. 18 agosto 2000, n. 267, al segretario comunale di funzioni di assistenza e di collaborazione giuridica ed amministrativa di tutti gli organi dell’ente locale assorbe, in qualche guisa, lo specifico compito, dianzi espressamente previsto dall’art. 53 l.8 giugno 1990 n. 142, di esprimere un previo parere di legittimità sulle deliberazioni di giunta; di tal che l’evoluzione normativa in materia ben lungi dall’evidenziare una sottrazione del già citato segretario alla responsabilità amministrativa ne ha invece sottolineato le maggiori responsabilità in ragione della rilevata estensione delle funzioni.

Nel caso di specie, peraltro, il signor F. era ugualmente tenuto ad esprimere il parere di legittimità ai sensi delle disposizioni contenute negli statuti del Comune di S. che, negli anni interessati, regolamentavano la vita del Comune e la funzione degli organi. In particolare l’art. 87 dello statuto approvato con deliberazione del C.C. n. 20 del 1994 prevedeva, fra le funzioni del segretario, quella di “esprimere il preventivo parere di legittimità su ogni proposta di deliberazione sottoposta a Giunta comunale e Consiglio comunale”; di adottare i provvedimenti necessari per il conseguimento dei risultati dell’azione amministrativa secondo principi di economicità, efficienza ed efficacia; di assumere i provvedimenti organizzativi per garantire il diritto di accesso dei consiglieri e dei cittadini agli atti e alle informazioni.

Gli articoli 17, comma 6 e 77, comma 5 dello statuto approvato con deliberazioni del C.C. n. 97 dell’11.12.1998 e n. 16 dell’11.2.1999 prevedevano altresì che ogni proposta di deliberazione sottoposta al Consiglio dovesse essere corredata dal “parere del segretario comunale sotto il profilo della legittimità” e che il medesimo collaborasse, anche con l’espressione di pareri li legittimità, con gli organi del Comune.

Pertanto il signor F. era tenuto all’osservanza degli obblighi che derivavano, oltre che dalla legge, anche dalle disposizioni statutarie, e quindi a lui comunque competeva rendere il prescritto parere di legittimità in ordine alle deliberazioni degli organi dell’ente locale.

Correttamente, pertanto, i primi giudici hanno censurato il comportamento illecito del segretario comunale il quale, presente ad entrambe le delibere con cui si è disposto il raddoppio dell’indennità, ed esplicitamente interpellato da alcuni consiglieri, come emerge dal verbale della seduta del dicembre 1997, ha deliberatamente omissso di segnalare la illegittimità, nella specie, della

concessione del suddetto beneficio.

Da ultimo, rileva il collegio, che il comportamento del signor F. appare ancor più biasimevole alla luce delle dichiarazioni fatte dal medesimo nelle deduzioni all'invito e in occasione dell'audizione personale, dalle quali emerge con evidenza la natura determinante del suo intervento nella seduta del Consiglio comunale deputato all'approvazione del citato beneficio.

Egli ha infatti dichiarato al procuratore regionale, con raccomandata in data 5.04.2004: "Prima del Consiglio comunale il sindaco dr. B.C. mi chiese di esprimere per iscritto il mio parere in proposito; detto parere da me reso puntuale ed approfondito era negativo ed esprimeva quanto da diverse parti è emerso, e cioè che il dr. C., nella sua posizione di pensionato, e con i piccoli incarichi di componente di alcuni consigli di amministrazione non aveva diritto al raddoppio dell'indennità. Non nascondo che la cosa non fu certamente ben accolta dal sindaco e ciò non produsse certo buoni rapporti".

Siffatte ammissioni, confermate nel verbale di audizione personale del 20 aprile 2004, dimostrano quindi che il F. era perfettamente consapevole della assoluta carenza dei presupposti normativi per concedere il raddoppio dell'indennità e della natura non veritiera delle dichiarazioni contenute negli atti notori rilasciati dal sindaco C.; malgrado ciò egli intervenne nelle sedute del Consiglio in maniera determinante, fugando i dubbi dei consiglieri con considerazioni assolutamente tranquillizzanti.

Per tali motivi ritiene questo giudice di dover pienamente confermare, nei confronti del signor F., il verdetto di responsabilità pronunciato dai primi giudici.

In merito alle osservazioni dell'appellante A.A. è da premettere che, dei consiglieri comunali condannati dai primi giudici, solo l'A. ha prodotto appello contestando gli addebiti di responsabilità, mentre nei confronti di tutti gli altri diciannove consiglieri non appellanti le statuizioni di condanna della sentenza di primo grado sono ormai divenute irrevocabili per l'intervenuto giudicato.

Secondo quanto eccepito dall'A. esulerebbe, dal mandato del consigliere comunale, il dovere di verifica sull'effettiva sussistenza dei presupposti per il raddoppio dell'indennità, ravvisandosi a suo carico, tutt'al più, compiti di controllo politico sull'attività dell'ente.

Il collegio non condivide siffatte argomentazioni, dovendosi in proposito precisare che l'organo collegiale di governo dell'ente può esprimersi, se non effettuando direttamente un'istruttoria, almeno richiedendo un approfondimento istruttorio agli uffici burocratici competenti.

Sennonché, nel caso di specie si sono verificate una serie di circostanze concomitanti che potevano apparire idonee a fugare i dubbi e le perplessità insorte, in sede di votazione, nei consiglieri comunali.

Risulta, infatti, dagli atti di causa che in ordine alla proposta di deliberazione, una volta ultimata la fase istruttoria, sia il responsabile del servizio interessato che il responsabile di Ragioneria avevano espresso pareri favorevoli di regolarità tecnica e di regolarità contabile.

Attraverso il primo dei due pareri il dirigente del settore Affari generali attestava, in buona sostanza, la correttezza e la sufficienza dell'istruttoria, nonché l'idoneità dell'atto a perseguire gli obiettivi generali e specifici dell'attività amministrativa e la legittimità dell'atto stesso in relazione alle leggi disciplinanti la materia dedotta in deliberazione.

Con il proprio parere, invece, il responsabile di Ragioneria attestava la regolarità contabile, sotto il profilo della legalità della spesa, dell'imputazione al giusto capitolo di bilancio e della capienza di quest'ultimo.

Anche l'intervento del segretario comunale, come è stato in precedenza illustrato, servì a rappresentare l'operazione in questione come del tutto legittima e senz'altro consentita alla luce del noto parere del Consiglio di Stato, avendo quest'ultimo intenzionalmente omissivo di precisare quale fosse l'effettiva natura dell'attività svolta dal sindaco.

Aggiungasi a ciò l'ulteriore circostanza rilevata dall'A., e cioè che nella cartellina riguardante la proposta di deliberazione di rideterminazione dell'indennità di carica per l'anno 1997 (poi divenuta deliberazione n. 82/97) era anche presente la dichiarazione del sindaco, dr. B.C., resa nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto notorio, in cui lo stesso attestava "di svolgere attività di libero professionista in materia di consulenza aziendale e bancaria dal 1.1.1997".

Appare quindi evidente che al momento della approvazione delle delibere risultava assolutamente

pacifica, per l'appellante, la legittimità delle proposte di deliberazione, atteso che, conformemente al quadro normativo di riferimento (art. 3 l. n. 816/1985), il comune di S. conta più di 10.000 abitanti ed il sindaco aveva certificato di svolgere un'attività lavorativa non dipendente.

Alla luce della documentazione in atti e dell'istruttoria esperita può dunque affermarsi che l'A. non aveva motivo di dubitare sull'esatta applicabilità della fattispecie normativa al caso concreto, né era notorio che la situazione reale fosse diversa da quanto rappresentato.

Pertanto il collegio non rileva, nella specie, quell'agire con abnorme superficialità e trascuratezza, in spregio di norme giuridiche e tecniche, di comune percezione dell'amministratore medio, che rileva ai fini dell'individuazione della colpa grave, elemento costitutivo necessario ed imprescindibile dell'obbligazione di responsabilità.

In conclusione, nei confronti del signor A.A. deve essere formulata pronuncia assolutoria, mentre gli appelli proposti da B.C. e R.F. vanno rigettati.

Questo giudice conferma, per il resto, il dispositivo della sentenza appellata.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale, definitivamente pronunciando, in parziale riforma della sentenza n. 185/05 della sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia in data 25.11.2004 -11.03.2005:

- accoglie l'appello del signor A.A. e, per l'effetto,
- assolve A.A. dalla domanda attorea,
- rigetta per il resto gli appelli proposti da B.C. e R.F. nei confronti della sentenza n. 185/05 emessa dalla sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia in data 25.11.2004 - 11.03.2005,
- condanna, inoltre, i predetti B.C. e R.F. al pagamento delle spese processuali del presente giudizio, liquidate in euro 445,18 (quattrocentoquarantacinque/18),
- conferma per il resto il dispositivo della sentenza appellata,
- manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL LAZIO

Latina, sezione I

Sentenza 12 aprile 2008 n. 378

*(Assunzione in ritardo)*

Francesco Corsaro: presidente;  
Antonio Massimo Marra: primo referendario;  
Roberto Maria Bucchi, primo referendario, estensore.

Visto il ricorso con i relativi allegati;  
visto l'atto di costituzione in giudizio della azienda Usl di Frosinone;  
viste le memorie difensive;  
visti tutti gli atti della causa;  
relatore nell'udienza pubblica del giorno 21/03/2008 il dott. Roberto Maria Bucchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

fatto e diritto

1) Con ricorso notificato a mezzo servizio postale l'11 agosto 2000 e depositato il successivo 1 settembre, la signora Spp. Npi., premesso:

- che con sentenza n. 531/96 questa sezione ha annullato la delibera n. 44 del 27.10.1993, con la quale la U.S.L. FR 10 di Cassino (attuale azienda USL Frosinone) aveva disposto la decadenza dalla nomina in ruolo a posto di coadiutore amministrativo della ricorrente;
- che, formatosi il giudicato su tale pronuncia, la azienda USL di Frosinone (che nelle more ha incorporato la USL FR 10 di Cassino) in attuazione della delibera n. 2488/96 del 10.12.1996 ha assunto la ricorrente con contratto sottoscritto il 29.4.1997;
- che, ritenendo che la detta assunzione debba far data dalla illegittima decadenza dalla nomina, e che la ritardata assunzione sia da imputare a comportamento illegittimo della P. A., ha proposto giudizio davanti al tribunale di Cassino, il quale, però, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione e la giurisdizione del giudice amministrativo.

2) Tanto premesso, la signora Npi. chiede che venga accertato il diritto, a titolo di risarcimento danni, al pagamento di una somma equivalente alla retribuzione non percepita per il periodo 1.1.1993 – 29.4.1997, con condanna dell'azienda USL di Frosinone e la Regione Lazio in solido tra loro, al pagamento della somma suddetta maggiorata di interessi e rivalutazione dalle singole scadenze al saldo.

3) Con atto depositato il 7 novembre 2000 si è costituita in giudizio l'azienda U.S.L. di Frosinone, la quale, con successiva memoria, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, deducendo che l'attuale azienda USL Frosinone ha disposto l'assunzione della ricorrente dal 29.4.1997 perché non aveva titolo per assumere impegni per debiti pregressi, che per legge non potevano e non possono gravare sulla stessa; ciò in quanto ai sensi dell'art. 6 comma 1 L. 724/1994, come integrato dall'art. 1 comma 14 della L. 549/95, gli eventuali titoli obbligatori già di pertinenza delle sopresse UU.SS.LL non furono trasferiti alle subentranti ASL, ma all'apposita gestione stralcio o liquidatoria presso la Regione, alla quale sola spettava – fino al venir meno di siffatta gestione – la legittimazione sostanziale e processuale per le pregresse poste debitorie e creditorie riferibili alle ex UU.SS.LL.

La ricorrente però non ha mai notificato la sentenza del TAR Lazio sezione staccata di Latina n. 531/96 a detta gestione liquidatoria, né ha mai chiesto a tale gestione la esecuzione della sentenza e non ha neppure prodotto contro la stessa né il precedente né il presente ricorso che è quindi inammissibile.

Inoltre vi è comunque il difetto di legittimazione passiva della azienda USL di Frosinone perché con la chiusura della gestione liquidatoria c'è stata la riassunzione della piena ed unica legittimazione sia sostanziale che processuale della Regione Lazio siccome succeduta *ex lege* nei rapporti creditori e debitori facenti capo alle sopresse U.S.L.

4) Alla pubblica udienza del 21 marzo 2008, la causa è stata riservata per la decisione.

5) In via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità.

6) Osserva il collegio che la sentenza della Corte di cassazione ss.uu n. 1989/1997 ha statuito che "Le disposizioni normative sopra riportate hanno chiaramente individuato nella regione il soggetto giuridico obbligato ad assumere integralmente a proprio carico i debiti relativi alle pregresse gestioni delle unità sanitarie locali.

Ai sensi della legge n. 724 del 1994, le istituite aziende non subentrano affatto nei rapporti obbligatori di cui erano titolari le sopresse USL, mentre, con la prevista "gestione a stralcio", si è realizzato lo scopo, incompatibile con l'ipotesi della successione universale, di tenere separata l'attività di accertamento delle obbligazioni che si riferiscono alle cessate USL, da quella relativa alle neocostituite ASL.

Con la legge n. 549 del 1995 è stata operata la trasformazione delle "gestioni a stralcio" in "gestioni liquidatorie". Queste ultime vengono amministrate dai direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, rispetto ai quali sono appunto le regioni i soggetti titolari del potere - dovere di attribuire la funzioni di "commissari liquidatori": in buona sostanza, essi svolgono, su mandato dell'ente territoriale, compiti non limitati alla mera riscossione dei residui attivi ed al pagamento dei residui passivi, ma estesi all'amministrazione e liquidazione della situazione debitoria, attraverso la fase dell'accertamento, cioè della ricognizione delle obbligazioni giuridicamente perfezionate nei confronti delle USL alla data del 31 dicembre 1994.

La funzione di commissario liquidatore da parte dei direttori generali delle aziende sanitarie locali è, dunque, prevista nell'interesse e per conto della regione, agendo essi in qualità di organi di tale ente, laddove nessuna disposizione autorizza a ritenere che sia stato attuato anche un trasferimento alle neocostituite aziende degli obblighi già attribuiti alla stessa regione per il pagamento dei debiti delle pregresse gestioni delle unità sanitarie locali.

Ciò induce anche a ritenere che le disposizioni contenute nei citati decreti - legge non convertiti in tema di contabilità delle USL avessero un valore meramente ricognitivo e confermativo dell'obbligo della regione di pagare i debiti facenti capo ai soppressi organismi.

Ne consegue, come, del resto, la giurisprudenza di questa corte ha avuto modo di affermare (v. sent. 5 dicembre 1995, n. 12512 e 9 novembre 1996, n. 9804), che, negli esposti sensi, è stata realizzata una sorta di successione *ex lege* delle regioni nei rapporti obbligatori già di pertinenza delle sopresse USL" (Corte di cassazione ss.uu n. 1989/1997).

7) Ciò premesso, osserva il collegio che il ricorso è stato notificato sia all'azienda USL Frosinone sia alla Regione Lazio, quest'ultima obbligata a farsi carico dei debiti di competenza della ex USL FR 10 di Cassino.

8) Nel merito il ricorso è fondato nei limiti di seguito spiegati.

9) Osserva il collegio, che con il provvedimento n. 44 del 27.1.1993 (successivamente annullato dalla sezione con la sentenza 531/96) l'amministrazione aveva disposto la decadenza dalla nomina in ruolo (con decorrenza 1.1.1993), mentre il contratto di lavoro non era stato ancora stipulato e conseguentemente non vi era stata presa di servizio da parte della ricorrente.



10) Ciò premesso, la giurisprudenza amministrativa ha da tempo chiarito che la *restitutio in integrum*, cioè la piena reintegrazione del dipendente, con diritto a percepire anche la retribuzione, spetta solo quando è stata riconosciuta l'illegittima interruzione di un rapporto già in corso e non anche – come nella fattispecie che ci occupa - nel caso di illegittimo diniego di costituzione del rapporto stesso, in quanto la retribuzione è elemento di un rapporto sinallagmatico, che sia già realmente costituito e consolidato (cfr., Cons. St., ad. plen., 12 dicembre 1991 n. 10; Cons. St., V, 6 settembre 1999 n. 1023; id, 24 marzo 1998 n. 365; Cons. St, VI, 11 maggio 1998 n. 687; id, 9 aprile 1998 n. 440 e già diffusamente id, 29 settembre 1988 n. 1060; CGA, 13 ottobre 1998 n. 612, id, 27 maggio 1997 n. 102).

Lo stesso orientamento era stato espresso dalla cassazione, a sezione unite, la quale ha affermato che gli intervalli non lavorati, in difetto di un obbligo del lavoratore di continuare ad effettuare la propria prestazione o di tenersi disponibile per effettuarla, non implicano diritto alla retribuzione, in carenza di una deroga al principio generale secondo cui tale retribuzione postula la prestazione lavorativa (cassazione civile, sez. un., 5 marzo 1991 n. 2334; conf. cass. civ., 4 ottobre 1996 n. 8695).

È vero che vi sono ipotesi in cui la legge impone la corresponsione della retribuzione, malgrado la mancanza di controprestazione lavorativa (riposo settimanale, ferie annuali, ecc.) o malgrado la sospensione dell'obbligazione di lavoro (malattia, infortunio, gravidanza, ecc.). Ma in tali casi, se pure è assente il sinallagma funzionale, non manca quello genetico, sicché, pur mancando una prestazione lavorativa in atto, l'obbligazione retributiva è pur sempre collegata all'esistenza dell'obbligazione di lavoro nell'arco temporale complessivo del rapporto.

Dalla natura sinallagmatica del rapporto ne discende allora che la regola è che la retribuzione presuppone la prestazione lavorativa, e che la corresponsione della prima in mancanza della seconda è l'eccezione, la quale richiede un'espressa previsione di legge o di contratto (in termini ancora cass. s.u., n. 2234/91 cit.), nella specie non rinvenibile (cfr TAR Calabria Reggio Calabria 2.1.2007 n. 1).

11) Nel caso di specie, però, la ricorrente ha formulato la domanda in termini di risarcimento del danno, determinabile in una somma equivalente alla retribuzione non percepita.

12) Posto quanto sopra, va rilevato che sussistono nella specie gli elementi per affermare la responsabilità risarcitoria della pubblica amministrazione.

E' indubitabile che la ritardata assunzione abbia provocato un danno economico alla ricorrente e che tale danno sia direttamente riconducibile alla illegittima valutazione del titolo di studio e alla conseguente mancata assunzione.

La colpa dell'amministrazione è evidenziata dalla errata applicazione dell'avviso pubblico avente ad oggetto assunzioni obbligatorie ai sensi della l. 482/68, il quale subordinava l'assunzione al possesso di istruzione secondaria di secondo grado, senza espressamente richiedere il diploma di licenza media.

13) Quanto alla misura del danno risarcibile, reputa il collegio che esso debba essere commisurato alle retribuzioni che la ricorrente avrebbe percepito, ove fossero state tempestivamente assunte in ruolo, dal 1.1.1993 fino alla data di effettiva assunzione (30.4.1997).

I relativi importi saranno calcolati dall'amministrazione, sulla base della normativa in proposito all'epoca vigente, e con detrazione degli importi che la ricorrente abbia eventualmente percepito *aliunde* per altre attività lavorative.

Pertanto, dovendosi tenere conto del fatto che la ricorrente stessa, nel periodo in questione, non ha concretamente impegnato le proprie energie lavorative a favore dell'amministrazione, reputa equo il collegio che gli emolumenti risarcitori da erogare siano ridotti con un abbattimento del 50%, conformemente ad un indirizzo seguito per casi analoghi dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Lazio sez. III *bis* 4181/2006; CdS, V, n. 5174 del 2.10.2002; Tar Campania, SA, n. 1491/03; Tar Toscana n. 5283/03 e n. 5793/04; Tar Lazio, I *bis*, n. 2987/05; Tar Basilicata n. 1023/05).

Sulle somme predette andranno altresì computati, nei limiti di legge, interessi e rivalutazione monetaria, calcolati dalle singole scadenze mensili delle retribuzioni (cui il *quantum* risarcitorio,

come sopra detto, è parametrato) che sarebbero state corrisposte alle ricorrenti in caso di nomina tempestiva.

La quantificazione degli accessori dovrà essere effettuata infine secondo i criteri di cui alla decisione n. 3/1998 dell'ad. pl. del CdS, con calcolo separato sull'importo nominale del credito.

14) Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio fra le parti in causa.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciando sul ricorso R.G. 1379/2000, accoglie, nei limiti esposti, la domanda della ricorrente, e per l'effetto condanna l'amministrazione al pagamento, a titolo risarcitorio, delle somme di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 21/03/2008.

Depositata in Segreteria il 12/04/2008.

## TRIBUNALE DI LANUSEI

Sentenza 27 maggio 2008  
(Svolgimento di mansioni superiori)

Sebastiano Napolitano: giudice unico

Il giudice del tribunale di Lanusei, in funzione di giudice del lavoro, ha pronunciato all'udienza del 27 maggio 2008 la seguente

sentenza

nella causa civile iscritta al n. 107/2006 r.g. lavoro, pubblico impiego vertente tra XX ricorrente e a.s.l. n. 4 di Lanusei, convenuta.

### Conclusioni

Per il ricorrente: 1) accertati i fatti esposti in premessa, dichiarare che il ricorrente, dall'ottobre 1997 al 05.07.2002, ha di fatto svolto ininterrottamente mansioni corrispondenti a qualifiche funzionali inquadrabili nella categoria "D" C.C.N.L. Sanità o comunque mansioni corrispondenti a qualifiche funzionali superiori rispetto alla qualifica dallo stesso all'epoca rivestita e, per l'effetto, condannare l'azienda convenuta al pagamento di €. 25.443,19, o la somma maggiore o minore accertanda, anche in relazione al disposto di cui all'art. 36 Cost., corrispondente alla differenza di trattamento economico tra la mansione superiore effettivamente svolta e la mansione per la quale era stato assunto, con rivalutazione monetaria ed interessi legali sino al saldo; con vittoria di spese ed onorari di lite.

Per l'azienda USL convenuta: in via preliminare: dichiarare l'intervenuta prescrizione dei crediti vantati dal ricorrente fino alla data del 18 aprile 1998; nel merito: mandare assolta la convenuta da ogni avversa pretesa; in ogni caso: con vittoria di spese ed onorari del presente giudizio.

### Svolgimento del processo

Con ricorso depositato il 16 giugno 2006, la parte ricorrente di cui in epigrafe adiva l'intestato tribunale, in funzione di giudice del lavoro, esponendo:

che a partire dal mese di maggio del 1987, veniva assunto in ruolo alle dipendenze della U.S.L., ricevendo l'inquadramento di "addetto alle pulizie" - posizione funzionale di II livello;

che, dalla fine del mese di gennaio 1991 al mese di settembre 1997, veniva assegnato, con la medesima posizione funzionale, all'ospedale di Lanusei (salvo che per un periodo di dieci mesi in cui aveva prestato servizio presso il poliambulatorio di Tortolì);

che nel 1995, dopo aver frequentato un corso triennale organizzato dalla U.S.L. 7 di Nuoro, conseguiva il titolo di studio di infermiere professionale;

che nel mese di ottobre del 1997, faceva rientro presso il gruppo famiglia di Lotzorai, ove lavora tuttora, presso la nuova sede di Lanusei, aperta in data 31 dicembre 2002;

che a far data dal 16 luglio 2002, dopo aver superato un concorso interno, veniva nominato nella nuova posizione funzionale di collaboratore professionale sanitario – infermiere professionale, categoria "D";

che, dall'ottobre del 1997 al 5 luglio 2002, aveva svolto di fatto ed ininterrottamente mansioni corrispondenti a qualifiche funzionali superiori rispetto alla qualifica ausiliario specializzato all'epoca rivestita;

che il lavoro prestato all'interno del gruppo famiglia comportava il continuo svolgimento di mansioni proprie dell'infermiere professionale, quindi, tipiche della posizione funzionale rientrante nella categoria "D" del C.C.N.L. Sanità;

che lo svolgimento di mansioni superiori costituiva l'ineluttabile conseguenza dell'annosa carenza d'organico;

che tra le attività, proprie della mansione di infermiere professionale, svolte con carattere di prevalenza e continuità dall'ottobre 1997 al 5 luglio 2002, rientravano: rilievo di parametri vitali, rilevazione del livello glicemico e terapia insulinica ai pazienti diabetici, somministrazione dei medicinali per via orale e parenterale secondo gli schemi terapeutici prescritti dai medici, misurazione della pressione arteriosa e della temperatura e rilevazione battiti frequenza cardiaca, applicazione e rimozione cateteri a permanenza e monitoraggio degli stessi per evitare infrazioni, controllo liquidi organici, rilevazione stato fisico e mentale del paziente e predisposizione degli interventi terapeutico-relazionali appropriati congiuntamente ai responsabili medici, il tutto con assunzione di autonomia e discrezionalità operativa e impiego di conoscenze professionali nel campo della psicologia dei gruppi;

che per lo svolgimento delle mansioni superiori non aveva ricevuto la corresponsione del trattamento economico corrispondente al superiore inquadramento. Su tali premesse, il ricorrente rassegnava le conclusioni in epigrafe trascritte. Si costituiva l'azienda USL convenuta ed eccepiva, preliminarmente, la prescrizione dei crediti vantati dal ricorrente fino al 18 aprile 1998 e, nel merito, contestava con varie argomentazioni la fondatezza dell'avversa domanda. All'udienza del 7 novembre 2006, con sentenza non definitiva veniva dichiarato il difetto di giurisdizione del G.O. per la parte delle domande antecedenti all'1 luglio 1998, mentre veniva riconosciuta la giurisdizione del giudice adito per il periodo successivo, indi con ordinanza di pari data, la causa veniva rimessa sul ruolo per la prosecuzione. Istruita la causa mediante *prova testi*, all'odierna udienza la causa è stata discussa; sulle conclusioni indicate nell'atto introduttivo veniva decisa come da separato dispositivo, di cui veniva data pubblica lettura al termine della camera di consiglio.

#### Motivi della decisione

La domanda è procedibile essendo stato ritualmente esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione ex art.410 c.p.c. Nel merito il *thema decidendum* involge la questione relativa alla disciplina delle mansioni nel pubblico impiego. Ai fini di un corretto inquadramento della vicenda in esame è opportuno delineare il quadro normativo di riferimento. All'uopo è opportuno ricordare che, nell'ambito della cd. contruattualizzazione o privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la materia dello svolgimento delle mansioni superiori è stata disciplinata, a seguito della novellazione del d.lgs 3 febbraio 1993 n.29, operata dal d.lgs 31 marzo 1998 n.80, dall'art.56 del primo di detti decreti, nel testo di cui all'art.25 del secondo decreto. Pertanto, il sesto comma è stato modificato dall'art.15 del d.lgs 29 ottobre 1998 n.387. Il conseguente tenore dell'art.56 citato è stato riprodotto dall'art.52 del d.lgs 30 marzo 2001 n.156 (norme generali dell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Nella formulazione definitiva della norma introdotta dal Testo Unico sul pubblico impiego 30 marzo 2001 n.165 all'art. 52 si prevede che:

"1) Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive.

L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.

2) Per obiettive esigenze di servizio il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore:

a) nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici quando siano state avviate le procedure per la copertura di posti vacanti come previsto dal quarto comma;

b) nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza.

3) Si considera svolgimento di mansioni superiori, ai fini del presente articolo, soltanto l'attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni.

4) Nei casi di cui al comma 2, per il periodo di effettiva prestazione, il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore. Qualora l'utilizzazione sia stata disposta per sopperire a vacanze dei posti in organico, e comunque nel termine massimo di novanta giorni dalla data in cui il dipendente è assegnato alle predette mansioni, devono essere avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti.

5) Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, è nulla l'assegnazione del lavoratore a mansioni proprie di una qualifica superiore, ma al lavoratore è corrisposta la differenza del trattamento economico con la qualifica superiore. Il dirigente che ha disposto l'assegnazione risponde personalmente del maggior onere conseguente se ha agito con dolo o colpa grave.

6) Le disposizioni del presente articolo si applicano in sede di attuazione della nuova disciplina degli ordinamenti professionali prevista dai contratti collettivi e con la decorrenza da questi stabilita. I medesimi contratti collettivi possono regolare diversamente gli effetti di cui ai commi 2, 3, 4. Fino a tale data, in nessun caso lo svolgimento di mansioni superiori rispetto alla qualifica di appartenenza può comportare il diritto ad avanzamenti automatici nell'inquadramento professionale del lavoratore”.

Lo *ius* singolare si giustifica con riferimento a varie finalità ed esigenze, peculiari del lavoro pubblico, quali la regola, di rango costituzionale del concorso, il controllo della spesa pubblica, la salvaguardia della stabilità di un'organizzazione predefinita. Si è temuto, in altri termini, che la regola della promozione automatica, ove accolta avrebbe potuto determinare effetti assolutamente incompatibili con i valori di imparzialità e di buon andamento enunciati dall'art.97 Cost e con gli interessi della P.A., tra i quali quello della stabilità della pianta organica e della certezza organizzativo-burocratica e finanziaria.

Tale disposizione ha, comunque, riconosciuto per il periodo di effettiva adibizione a mansioni superiori, il diritto al corrispondente trattamento economico sia nel caso di assegnazione legittima, nelle fattispecie indicate dalla stessa norma, sia nei casi di assegnazione nulla perché fuori dalle ipotesi contemplate.

Nel comparto Sanità il CCNL relativo al quadriennio normativo 1998 – 2001 e al biennio economico 1998 – 1999 ha completato all'art.28 la disciplina delle mansioni prevista dai commi 2, 3 e 4 dell'art.56 del d.lgs 29/93, per la parte demandata alla contrattazione collettiva, attraverso la definizione del concetto di mansioni immediatamente superiori(cfr. secondo comma), l'esclusione da detto concetto delle mansioni svolte in sostituzione di un dipendente appartenente alla medesima categoria e allo stesso livello, ma collocato in una fascia economica della progressione orizzontale superiore a quella di appartenenza (cfr comma 3), nonché attraverso l'individuazione delle modalità di conferimento delle mansioni superiori e il trattamento economico riservato al personale che svolga le mansioni superiori secondo le anzidette modalità. Per quanto non previsto dal citato articolo resta ferma la disciplina dell'art.56 del d.lgs. 29/1993.

L'art.28 del CCNL comparto Sanità 1998/2001 del 07.04.1999 ha, dunque, stabilito, in riferimento alle mansioni superiori:

“1. Il presente articolo completa la disciplina delle mansioni prevista dai commi 2,3 e 4 dell'art.56 del d.lgs n.29 del 1993 per la parte demandata alla contrattazione.

2. Nell'ambito del nuovo sistema di classificazione del personale previsto dal presente contratto, si considerano “mansioni immediatamente superiori”:

a) all'interno delle categorie B e D, le mansioni svolte dal dipendente di posizione iniziale nel corrispondente profilo del livello super secondo la declaratoria riportata nell'allegato 1 del presente contratto;

b) all'interno delle categorie A e C, le mansioni svolte dal dipendente nella posizione iniziale della categoria immediatamente superiore;

c) le mansioni svolte dal personale collocato nel livello Bs della categoria B, nel livello iniziale della categoria C.

3. Non sono mansioni immediatamente superiori quelle svolte in sostituzione di un dipendente appartenente alla medesima categoria ed allo stesso livello, ma collocato in una fascia economica della progressione orizzontale superiore a quella di appartenenza.

4. Il conferimento delle mansioni immediatamente superiori di cui al comma 2 è comunicato per iscritto al dipendente incaricato mediante le procedure stabilite da ciascuna amministrazione secondo i propri ordinamenti, sulla base di criteri, da definire entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente contratto, previa consultazione dei soggetti di cui all'art. 9, comma 2, che tengano conto del contenuto professionale delle mansioni da conferire. La disciplina delle mansioni superiori come integrata dal presente articolo entra pertanto in vigore dalla data di definizione dei predetti criteri.

5. Il dipendente assegnato alle mansioni superiori indicate nel comma 2 ha diritto alla differenza tra i trattamenti economici iniziali previsti per la posizione rivestita e quella corrispondente alle relative mansioni nella tabella 9 e 9 *bis*, fermo rimanendo quanto percepito a titolo di retribuzione individuale di anzianità, di fascia retributiva nella propria posizione nonché di indennità specifica professionale ove spettante per il profilo, ma non prevista per la posizione superiore. Ove questa sia prevista, il relativo importo è assorbito per la durata delle mansioni dall'indennità attribuita al profilo di riferimento.

6. Per quanto non previsto dal presente articolo resta ferma la disciplina dell'art.56 del d.lgs 29/93.”

Quanto allo svolgimento di mansioni proprie di qualifiche superiori, l'art.52 citato, come visto, contiene due ordini di disposizioni. In primo luogo, si indicano i casi in cui è legittima la temporanea assegnazione a mansioni superiori, con la precisa specificazione dei relativi presupposti e dei limiti temporali e la previsione del diritto del lavoratore al trattamento previsto per la qualifica superiore, per il periodo di effettiva prestazione; in secondo luogo, si indica il caso in cui l'assegnazione a mansioni proprie di una qualifica superiore avvenga fuori dalle ipotesi previste dalle precedenti disposizioni.

Dunque, il dipendente presso amministrazioni pubbliche non può per attività negoziale o anche solo per una situazione di *facere o pati* del datore di lavoro che agevoli o rimanga inerte rispetto all'esercizio di mansioni superiori, progredire da una categoria professionale ad un'altra.

In questa seconda ipotesi, il diritto ad essere compensato per lo svolgimento di mansioni superiori non è condizionato alla sussistenza dei presupposti di legittimità dell'assegnazione e alle previsioni dei contratti collettivi (cfr. Cass., 17 aprile 2007 n.9130), ma è stabilita la nullità di detta assegnazione ed il diritto del lavoratore alla differenza di trattamento economico con la qualifica superiore (comma 5 dell'art.52 cit.). In quest'ultima disposizione, l'espressione “qualifica superiore” ha valore generico ed omnicomprensivo e non può ritenersi equivalente alla dizione “qualifica immediatamente superiore” utilizzata dal secondo comma nel delineare i presupposti dell'assegnazione legittima a mansioni superiori. Una diversa conclusione non è giustificata né dalla lettera della disposizione in esame, né dalla *ratio*, che è quella di assicurare comunque al lavoratore una retribuzione proporzionata alla qualità del lavoro prestato, in ossequio al principio di cui all'art. 36 Cost. (cass. 14944/2004); pertanto, può essere riconosciuto il trattamento economico (e non anche l'inquadramento) per ogni mansione corrispondente alla qualifica superiore, anche se non coincidente con la qualifica “immediatamente” superiore.

Come è noto, la giurisprudenza amministrativa ha seguito un orientamento volto al diniego dell'applicabilità dell'art. 36 Cost. al pubblico impiego sul presupposto che su detta norma volta al rispetto della “giusta retribuzione” dovessero prevalere gli artt. 97 e 98 Cost., non potendo il rapporto di pubblico impiego essere in alcun modo assimilato ad un rapporto di scambio e dovendosi, anche ai fini del controllo della spesa, rispettare l'esigenza di conservazione di un assetto della pubblica amministrazione rigido e trasparente, corollario di quest'orientamento è quello della supremazia del parametro della qualifica su quello delle mansioni, sicché in una siffatta ottica ostano all'applicabilità dell'art. 36 Cost. le norme codicistiche dell'art. 2116 e 2041 c.c. (cfr. per tale indirizzo *ex plurimis*: Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2001 n. 1073; Cons. Stato, sez. VI, 4 dicembre 2000 n. 6466; Cons. Stato, sez. V, 12 ottobre n. 1438; Cons. Stato, sez. VI, 29 settembre 1999 n. 1291).

Nonostante tale indirizzo – secondo cui, come visto, il principio della corrispondenza, *ex art. 36 Cost.*, della retribuzione dei lavoratori alla qualità e quantità del lavoro prestato, non può trovare applicazione nel rapporto di pubblico impiego, concorrendo in tale ambito altri principi di pari rilevanza costituzionale- anche di recente ribadito (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 giugno 2005 n. 2184; Cons. Stato, sez. VI, 23 gennaio 2004 n. 222), si sono sul punto manifestate, in alcune pronunce dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, significative aperture verso una maggiore tutela del lavoratore, essendosi ritenuto: che è consentita la trasposizione di regole privatistiche nell'area del pubblico impiego, sicché l'art. 2126 c.c. può trovare applicazione anche in un rapporto instauratosi con la P.A. senza il rispetto delle norme che ne regolano la costituzione, con l'effetto che al dipendente di mero fatto della pubblica amministrazione devono essere riconosciute le prestazioni retributive e previdenziali (cfr. Cons. Stato A.P. 29 febbraio 1992, n. 1). A diverse conclusioni è pervenuta la giurisprudenza dei giudici della legge per avere, infatti, la Corte costituzionale con numerose pronunce patrocinato la diretta applicabilità al rapporto di pubblico impiego dei principi dettati dall'art. 36 della Costituzione, specificando al riguardo che detta norma: “determina l'obbligo di integrare il trattamento economico del dipendente nella misura della qualità del lavoro effettivamente prestato” a prescindere dall'eventuale irregolarità dell'atto o dall'assegnazione o meno dell'impiegato a mansioni superiori (Corte cost. 23 febbraio 1989, n. 57; Corte cost. ord. 26 luglio 1988 n. 908); che “il principio dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante pubblico concorso, non è incompatibile con il diritto dell'impiegato, assegnato a mansioni superiori alla sua qualifica, di percepire il trattamento economico della qualifica corrispondente, giusta il principio di equa retribuzione sancito dall'art. 36 Cost.” (cfr. Corte cost. 27 maggio 1992 n. 236); che il mantenere, da parte della pubblica amministrazione, l'impiegato a mansioni superiori, oltre i limiti prefissati per legge, determina una mera illegalità, che però non priva il lavoro prestato della tutela collegata al rapporto – ai sensi dell'art. 2126 c.c. e, tramite detta disposizione, dell'art. 36 Cost. (Corte cost. 19 giugno 1990 n. 296).

L'estensione della norma costituzionale all'impiego pubblico è condivisa anche dalla dottrina giuslavoristica che evidenzia come i cennati vincoli derivanti da esigenze di bilancio non impediscono, comunque, la piena operatività, anche nel settore del lavoro pubblico, dei principi costituzionali di proporzionalità ed efficienza della retribuzione espressi dall'art. 36 Cost.

Ne consegue che, ad avviso del giudicante e sulla scorta dell'autorevole principio da ultimo espresso dalla suprema Corte – cass. ss.uu. 11 dicembre 2007 n. 25837: “in materia di pubblico impiego l'impiegato cui sono state assegnate, al di fuori dei casi consentiti, mansioni superiori, anche corrispondenti ad una qualifica di due livelli superiori a quella di inquadramento, ha diritto, in conformità della giurisprudenza della Corte costituzionale, ad una retribuzione proporzionata e sufficiente *ex art. 36*” (in senso conforme: Cass. 14 giugno 2007 n. 13877; Cass. 17 aprile 2007 n. 9130) - il principio della retribuzione proporzionata e sufficiente *ex art. 36 Cost.* è applicabile anche al pubblico impiego. Né al fine di patrocinare una interpretazione del dato normativo diversa da quella seguita sulla scia della giurisprudenza costituzionale vale prospettare la possibilità di abusi conseguenti al riconoscimento del diritto ad un'equa retribuzione *ex art. 36 Cost.* al lavoratore cui vengano assegnate mansioni superiori al di fuori delle procedure prescritte per l'accesso agli impieghi ed alle qualifiche pubbliche, perché, come è stato rimarcato dalla suprema Corte, il cattivo uso di assegnazione di mansioni superiori impegna la responsabilità disciplinare e patrimoniale (e finanche penale qualora si finisse per configurare un abuso d'ufficio per recare ad altri vantaggio) del dirigente preposto alla gestione dell'organizzazione del lavoro, “ma non vale di certo sul piano giuridico a giustificare in alcun modo la lesione di un diritto di cui in precedenza si è evidenziata la rilevanza costituzionale” (in tal senso C. cass. ss.uu. 11 dicembre 2007 n. 25837).

Sul versante fattuale, poi, l'estensione della norma costituzionale nei sensi innanzi precisati richiede in ogni caso che le mansioni assegnate siano in concreto svolte nella loro pienezza, sia per quanto attiene al profilo quantitativo che qualitativo dell'attività spiegata, sia per quanto attiene all'esercizio dei poteri e alle correlative responsabilità attribuite (cfr. al riguardo Cass. 19 aprile 2007 n. 9328).

A mente del comma 3° dell'art. 52 cit., infatti, costituisce esercizio di mansioni superiori solo l'attribuzione in “modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei

compiti” propri di dette mansioni superiori. Dunque, anche in difetto della prevalenza per uno solo dei predetti aspetti, non vi sarà titolo per le differenze retributive.

Orbene, nella valutazione della riconducibilità delle mansioni svolte a quelle corrispondenti al profilo superiore, a fini del solo riconoscimento del relativo trattamento economico, analogamente a quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità in ordine all’applicazione dell’art. 2103 c.c., occorre accertare le mansioni concretamente svolte dal dipendente, individuare la categoria ed i livelli in cui queste si articolano, ed operare un confronto tra il risultato della prima indagine e le declaratorie contrattuali, verificando, infine, che l’assegnazione del lavoratore alle mansioni superiori abbia comportato anche l’assunzione delle relative responsabilità e l’autonomia propria della qualifica rivendicata (cfr. cass. sez. lav. 25.10.2004 n. 20692; cass. civ. sez. lav. 25.08.87 n. 7007; cass. civ. sez. lav. 16.05.1983 n. 3384). Nella controversia in esame il ricorrente invoca il diritto al trattamento economico previsto per le mansioni superiori corrispondenti alla posizione funzionale di collaboratore professionale sanitario - infermiere professionale, categoria D del CCNL Sanità, deducendo di avere svolto le relative funzioni nel periodo precisato in ricorso.

Si evidenzia, ad ogni buon conto, che il ricorrente a far data dal 16 luglio 2002 è stato nominato nella nuova posizione funzionale di collaboratore professionale sanitario – infermiere professionale, categoria “D”, reclamato, risultando vincitore della relativa procedura concorsuale.

Nel caso di specie sono emerse, con sufficiente chiarezza, le incombenze assegnate al ricorrente successivamente all’acquisizione del diploma di infermiere professionale.

In particolare, il teste XXX, infermiera professionale, ha dichiarato “Ho conosciuto il ricorrente al gruppo famiglia di Lotzorai, dove lavoravamo assieme...io facevo l’infermiera professionale e quindi assistenza diretta ed indiretta ai pazienti con erogazione di terapia farmacologia e rilevazione dei valori pressorici, della temperatura corporea, della glicemia, dei liquidi organici, il tutto in base alle singole patologie dei pazienti. Preciso che il ricorrente si è assentato per un periodo e poi è rientrato nel 1997 e al suo rientro in pratica svolgeva le stesse mansioni che svolgevo io e cioè quelle che ho sostanzialmente descritto, e che svolgevano gli infermieri professionali” (cfr. udienza del 3 luglio 2007).

Tali circostanze sono confermate dalle deposizioni dei colleghi di lavoro del ricorrente:

XXX (cfr. verbale d’udienza del 6 febbraio 2007: Avevamo uno scritto del responsabile che ci autorizzava in caso di mancanza di personale infermieristico a somministrare i farmaci. Gli infermieri mancavano spesso, perché c’era carenza di personale. C’era un paziente in particolare che aveva bisogno della somministrazione dell’insulina e della misurazione della glicemia. Per la somministrazione dell’insulina noi, cioè io, il ricorrente e tutti quelli che capitavano in turno usavano una “penna” cioè uno strumento simile ad una siringa in cui era già contenuta l’insulina, che però andava dosata. Anche il ricorrente si è occupato di questa operazione, cioè ha dosato l’insulina secondo le prescrizioni contenute in una cartella depositata nel mobiletto dei farmaci ed aggiornata dai medici che seguivano i malati. Anche della misurazione della glicemia si è occupato il ricorrente. Avevamo inoltre uno schema presente nella stessa cartella del paziente che si seguiva nel dosaggio della insulina... io, il ricorrente e i colleghi che capitavano di turno, misuravamo la glicemia con apposite striscette e poi a seguito dei risultati che davano quelle striscette dosavano in caso di necessità la insulina da somministrare. Preciso che quasi tutti i pazienti o meglio “gli ospiti” prendevano farmaci”; sempre lo stesso soggetto diabetico era stato cateterizzato e ci occupavamo, anche il ricorrente, della sostituzione della busta. È capitato anche che lo stesso soggetto si fosse strappato il catetere ed il ricorrente ha sostituito il catetere. Lui lo sapeva fare perché aveva fatto un corso di infermiere. Io so che il catetere si doveva sostituire periodicamente, ho visto farlo al ricorrente solo nell’occasione descritta. Se eravamo soli in turno nel caso in cui il paziente si agitava chiamavamo il centro di igiene mentale e loro telefonicamente ci davano istruzioni circa i farmaci da somministrare. Questi eventi erano frequenti. Ascoltavamo inoltre i pazienti nei momenti di lucidità e li consolavamo. Il ricorrente misurava la pressione con lo strumento con la colonnina a mercurio, in caso di pressione alta ci si preoccupava di chiamare un medico per saper il da farsi, e nel caso fosse necessario somministrare un farmaco lo facevamo. I turni giravano, sono stata spesso in turno con il ricorrente. Allorquando il ricorrente misurava la pressione controllava anche la frequenza dei battiti che poi provvedeva ad annotare. Noi scrivevamo la “consegna” a fine turno”);



XXX (cfr. verbale d'udienza del 3 luglio 2007: "vi erano pazienti con patologie diverse oltre a quelle psichiatriche, in particolare c'erano due pazienti diabetici di cui uno insulino-dipendente, un paziente con catetere vescicale, pazienti ipertesi con cura farmacologica, altri con patologie pneumologiche, per questi pazienti in particolare per quello insulino-dipendente dovevamo controllare la glicemia, con una macchinetta apposita che fa una piccola puntura sul dito e successivamente applicavamo una striscetta reattiva ed in base ai valori della glicemia somministravamo sia io che il ricorrente, a seconda di chi era impegnato con quel paziente, la dose di insulina secondo il protocollo del medico curante, in particolare dosavamo lo strumento erogatore dell'insulina - una pennina con dosatore; il portatore di catetere vescicale lo assistevamo nel senso che cambiavamo la busta, poiché il paziente a volte si strappava il catetere, glielo riposizionavamo, perché non poteva stare senza catetere, questo paziente era particolarmente nervoso e pertanto quest'ultima operazione la compivamo piuttosto spesso. Controllavamo la pressione dei soggetti ipertesi ed in base alla pressione se si superava certi valori, avvertivamo il medico di famiglia che telefonicamente valutava se modificare la terapia, se la pressione era regolare seguivamo la terapia indicata nelle cartelle del paziente. Quando la pressione superava i 90 di minima e i 150 di massima avvertivamo telefonicamente il medico. Non ricordo i farmaci che il medico ci indicava, comunque se li avevamo disponibili in un apposito armadietto li somministravamo, altrimenti attendevamo l'apertura della farmacia. Capitava che il medico ci chiedesse che farmaci erano disponibili presso la struttura e ci indicava quale potesse servire nell'emergenza. Per i pazienti con patologie polmonari controllavamo la temperatura e l'espettorato. I pazienti in genere avevano una cartella in cui era indicata la terapia e noi la seguivamo ...il paziente insulino-dipendente era anche sordo muto e aveva delle difficoltà di comunicazione, comunque eravamo noi a somministrargli l'insulina e non lui direttamente...);

XXX (cfr. verbale d'udienza del 5 febbraio 2008: "...nel 1997 il ricorrente rientrò a lavorare presso la casa famiglia di Lotzorai con titolo di infermiere professionale e nonostante non fosse inquadrato nei ruoli degli infermieri svolgeva tutte le attività degli infermieri professionali: faceva le iniezioni mensili, e nel caso di un paziente insulino-dipendente, somministrava l'insulina tutti i giorni, avevamo un paziente cardiopatico-iperteso che veniva seguito con cure e somministrazione di farmaci quotidianamente, ed anche a queste attività provvedeva il ricorrente. Generalmente senza essere assistito da un infermiere, era raro che ci fosse un infermiere accanto al ricorrente, era molto frequente che vi fosse lui da solo. Anche quando, nei rari casi in cui era affiancato da un infermiere svolgeva lo stesso queste attività, in collaborazione...succedeva spessissimo che il paziente cardiopatico ci abbia dato dei problemi, in questo caso interveniva il ricorrente, che rilevava la pressione, chiamava il medico e somministrava la terapia che il medico dava ordine che venisse somministrata. C'era un paziente che spesso si strappava il catetere, tale sig. XXX, il ricorrente glielo rimetteva. Tutto questo che ho riferito l'ho visto personalmente ed ho aiutato il ricorrente a compierlo, per esempio mantenevo il sig. XXX quando il ricorrente sistemava il catetere...da quanto è tornato il ricorrente, cioè dal 1997, con il titolo di infermiere, nessuno glielo ha scritto, ma di fatto ha svolto l'attività di infermiere);

XXX (cfr. verbale d'udienza del 29 aprile 2008: "...provvedeva anche all'applicazione dei cateteri, lui poteva farlo, perché era infermiere diplomato, anche se in ruolo era ausiliario...faceva anche il turno notturno),

auditi in qualità di testi, della cui attendibilità non vi è ragione di dubitare non essendo legati da rapporti di amicizia o parentela con il ricorrente ed avendo gli stessi una cognizione diretta dei fatti di causa, che con dichiarazioni sostanzialmente concordi hanno confermato che il ricorrente provvedeva alla rilevazione del livello glicemico, alla somministrazione di terapia insulinica ai pazienti diabetici, alla somministrazione dei medicinali per via orale secondo gli schemi terapeutici prescritti dai medici, alla misurazione della pressione arteriosa e della temperatura e rilevazione dei battiti della frequenza cardiaca, all'applicazione dei cateteri a permanenza, alla predisposizione degli interventi terapeutici su prescrizione e controllo medico e che dette attività avvenivano in autonomia (cfr. verbale deposizione teste XXX udienza del 3 luglio 2007: "il XXX capitava che facesse queste operazioni da solo, posso riferire quest'ultima circostanza, perché leggevo le consegne. Preciso che c'era un registro in cui ognuno alla fine del proprio turno registrava quello che aveva fatto"; verbale dell'11 settembre 2007 deposizione teste XXX, infermiere professionale,

la quale dichiarava: “spesso capitava che il ricorrente svolgesse il turno da solo...quasi tutti i pazienti facevano iniezioni intramuscolari...queste iniezioni venivano praticate dagli infermieri professionali...anche il ricorrente faceva queste iniezioni...dopo che il ricorrente aveva fatto un corso da infermiere e sostituiva gli infermieri...veniva tutto scritto in un diario che poi si faceva vedere al medico) e con l’impiego di conoscenze professionali possedute”.

Dalla documentazione in atti (cfr. doc. 5 della produzione di parte ricorrente) emerge, infatti, il possesso da parte del ricorrente del diploma di infermiere professionale. Tali deposizioni trovano ulteriore conferma nei rapporti di fine turno agli atti (cfr. doc. 6 della produzione di parte ricorrente: “preciso che c’era un registro in cui ognuno alla fine del proprio turno registrava quello che aveva fatto”; cfr. deposizione teste XXX in verbale d’udienza del 3 luglio 2007: “il ricorrente svolgeva turni anche da solo, posso riferirlo perché al termine del turno, il che avveniva anche con il ricorrente ci scambiavamo le consegne e sapevamo come aveva operato chi ci aveva preceduto, lo scambio di consegna era anche documentato per iscritto”; cfr. deposizione teste XXX in verbale d’udienza del 3 luglio 2007; “ribadisco che il ricorrente faceva il turno anche da solo, non so se gli è capitato di praticare Lasix intramuscolare su ordine del medico, prima del 2000. Se l’avesse fatto risulterebbe dalle consegne, infatti noi scrivevamo tutto ciò che di rilevante avveniva”; cfr. deposizione teste XXX nel verbale d’udienza dell’11 settembre 2007), dove si legge, ad esempio che in data 10 dicembre 2001 “nel primo pomeriggio XXX ha cominciato a lamentarsi e a mostrare dei sintomi di disorientamento e di mal di testa...dal colore rosso intenso della faccia, ho capito che aveva problemi seri di pressione, infatti la p.a. è risultata di 165 su 105...ha assunto regolarmente il lasix”.

Le mansioni, così come descritte, risultano effettivamente non corrispondenti alla qualifica di inquadramento ricoperta dal XX, ovvero corrispondente alla categoria funzionale “A” con profilo di “ausiliario specializzato” di cui all’allegato 1 del CCNL Sanità pubblica personale non medico 1998-2001. Più precisamente vi rientrano i dipendenti che “svolgono le attività semplici di tipo manuale che richiedono una normale capacità nella qualificazione professionale posseduta, quali, ad esempio, l’utilizzazione di macchinari ed attrezzature specifici, la pulizia ed il riordino degli ambienti interni ed esterni e tutte le operazioni inerenti il trasporto di materiali in uso, nell’ambito dei settori o servizi di assegnazione, le operazioni elementari e di supporto richieste, necessarie al funzionamento dell’unità operativa”. Le mansioni svolte sono più esattamente riconducibili al profilo professionale di infermiere professionale e quindi tipiche della posizione funzionale rientrante nella categoria “D” del CCNL Sanità citato, in cui rientrano dipendenti che “ricoprono posizioni di lavoro che richiedono, oltre alle conoscenze teoriche specialistiche...in relazione a titoli di studio e professionali conseguiti, autonomia e responsabilità proprie, capacità organizzative, di coordinamento e gestionali caratterizzate da discrezionalità operativa nell’ambito di strutture operative semplici previste dal modello organizzativo aziendale”, con la posizione funzionale di collaboratore professionale sanitario, profilo di “infermiere”.

Il superiore livello deve essere riconosciuto soprattutto in dipendenza del possesso del diploma di infermiere professionale e dei compiti sopra specificati, che denotano il possesso di molteplici competenze in capo al ricorrente, che nello svolgimento della propria attività doveva cimentarsi in problematiche di differente natura tecnica con impiego di conoscenze professionali ed assunzione di autonomia e discrezionalità operativa.

Pertanto per il periodo decorrente dal 1 luglio 1998 e per l’intera durata di svolgimento delle mansioni superiori, cioè sino al 16 luglio 2002 (data in cui il ricorrente ha assunto la posizione funzionale di collaboratore professionale sanitario – infermiere professionale, categoria “D”) vanno riconosciute le differenze economiche connesse alla superiore qualifica, correttamente calcolate in ricorso e non specificamente contestate.

Il ricorrente ha conseguentemente diritto a percepire le differenze retributive tra il trattamento economico contrattualmente previsto per il personale inquadrato nella categoria “D” con la posizione funzionale di collaboratore professionale sanitario, profilo di “infermiere” e quello da lui effettivamente percepito di “operaio specializzato” cat. “A”, a decorrere dal 1 luglio 1998 al 16 luglio 2002. La domanda deve essere conclusivamente accolta per l’importo di € 21.844,14 determinato secondo i conteggi allegati al ricorso, oltre agli interessi legali, in base all’art. 22, comma 36, L. 724/1994.

Sulla somma sono dovuti, dunque, gli interessi legali, ma non la rivalutazione monetaria ai sensi dell'art. 22 co. 36 l. 724/1994, come modificato dalla pronuncia di incostituzionalità n. 459/00.

Il divieto di cumulo tra interessi legali e rivalutazione monetaria per i crediti di lavoro derivanti da un rapporto di pubblico impiego, permane, infatti, anche a seguito della sentenza 2 novembre 2000 n. 459 della Corte costituzionale. Difatti, la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma è stata espressamente limitata ai soli crediti di lavoro aventi origine in obbligazione di soggetto privato.

Le spese di giudizio liquidate in dispositivo vanno a carico della parte soccombente.

P.Q.M.

Il tribunale di Lanusei - in funzione di giudice del lavoro – definitivamente pronunciando sul ricorso proposto da XX, nei confronti di azienda USL n. 4 di Lanusei, in persona del suo legale rappresentante p.t., ogni diversa istanza e deduzione disattese, così provvede:

- condanna l'azienda USL n. 4 di Lanusei al pagamento delle differenze retributive tra il trattamento economico contrattualmente previsto per il personale inquadrato nella categoria "D" con la posizione funzionale di collaboratore professionale sanitario, profilo di "infermiere" e quello effettivamente percepito da XX, a decorrere dal 1 luglio 1998 al 16 luglio 2002, pari ad €. 21.844,14, oltre agli interessi legali, in base all'art. 22, comma 36, L. 724/1994;
- condanna l'azienda USL n. 4 di Lanusei al pagamento delle spese di lite in favore del ricorrente, che si liquidano in complessive €. 2.700,00 di cui € 1.173,00 per diritti ed € 1.527,00 per onorari, oltre IVA, CPA e spese generali come per legge.



*Lo stemma della  
famiglia Vidoni*

## *NOTIZIE IN BREVE*



## APRILE

### Agenzie fiscali, c'è il contratto

L'Aran e le Organizzazioni sindacali rappresentative, ottenuta la certificazione positiva della Corte dei conti, hanno firmato il contratto nazionale di lavoro dei dipendenti delle Agenzie fiscali. Sono circa 59mila i lavoratori interessati, così distribuiti: agenzie delle entrate (35.500), agenzie del territorio (10.838), agenzie delle dogane (485) e, per la prima volta, entra nel comparto il personale dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (1.340).

### De.Ci.Di.

Sta per Democrazia Cittadinanza Digitale ed è un progetto della Provincia di Genova. E' stato elaborato per favorire lo sviluppo dell'*e-government* nelle Regioni e negli Enti locali, promuovendo, così, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali della pubblica amministrazione, attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Insomma, *e-democracy* come democrazia possibile. Info all'indirizzo [www.decidi.it](http://www.decidi.it)

### Famiglia chiama - Pa risponde

Le famiglie italiane sono sempre più informatizzate, attente ai servizi che possono semplificare la vita e chiedono informazioni e servizi *on line*. E le pubbliche amministrazioni si attrezzano e rispondono. Un esempio per tutti la regione Emilia Romagna, che ha attivato "l'informafamiglie". E' un portale che coinvolge 16 Comuni ed è curato dai Centri per le famiglie. Si possono ricevere consulenze via e-mail su tutti i temi della vita familiare, dagli aspetti economici a quelli educativi e di gestione quotidiana. Info all'indirizzo [www.informafamiglie.it](http://www.informafamiglie.it)

### Fatture *on line*

Il Ministero dell'economia ha reso obbligatoria l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione in forma elettronica delle fatture emesse dalle imprese, nei rapporti con le amministrazioni dello Stato. In particolare, le fatture elettroniche transiteranno su un sistema di interscambio gestito dall'Agenzia delle entrate. Un provvedimento successivo individuerà regole e linee-guida.

### Mercato elettronico

Ha anche una sigla, Mepa (Mercato elettronico della pubblica amministrazione). I numeri più recenti sono da primato: 30 milioni di euro è il valore degli acquisti fatti nel primo trimestre 2008, con un incremento del 222% rispetto ai 12 mesi precedenti. Se il 2007 è stato l'anno dell'esplosione, il 2008 si annuncia quello della definitiva affermazione per il Mepa. Il 4 aprile è stato assegnato il premio Mepa 2008 riservato alle pubbliche amministrazioni che, nel corso del 2007, hanno raggiunto risultati particolarmente rilevanti nell'uso del mercato elettronico

della pa, valorizzando i benefici economici, organizzativi e procedurali derivanti da questo strumento innovativo.

Info sul sito [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)

#### Primato per l'e-gov

E' un primato che hanno i piccoli Comuni del Lazio.

Il bando, lanciato dal Cnipa (Centro nazionale per l'informatica nella pa) per la creazione di nuclei di servizio territoriale, in grado di portare i servizi *on line* ai centri di minore dimensione demografica, ha fatto registrare una forte presenza delle amministrazioni pubbliche del Lazio.

Ha aderito all'iniziativa, infatti, il 66% circa dei Comuni laziali con meno di 5 mila abitanti, a fronte di una media nazionale del 60%.

#### Soveria Mannelli

Dici Soveria Mannelli e pensi al comune più informatizzato d'Italia.

E' un comune in provincia di Catanzaro che, per consolidare la sua fama, certificata dal Censis, nel 37° Rapporto sulla situazione sociale dell'Italia, ha bandito una gara per dotarsi di un sistema di accesso a internet senza fili. Entro qualche mese i cittadini di Soveria potranno collegarsi a internet gratuitamente.

Un altro successo, dunque, per questo comune già passato alla storia dell'innovazione per aver donato alle scuole e all'80% delle famiglie, un *personal computer*.

Info all'indirizzo [www.soveria.it](http://www.soveria.it)

#### Valutazione

I valutatori delle pubbliche amministrazioni si riuniscono in un congresso, a Napoli, per sottolineare come la valutazione non sia un semplice adempimento, bensì uno strumento per migliorare comportamenti e risultati.

Il congresso è stato organizzato dall'Aiv (Associazione italiana di valutazione). Partecipano i maggiori esperti nazionali del settore, soprattutto sociologi ed economisti, con numerosi interventi di politici, istituzioni, professionisti, associazioni dei consumatori e imprese.

Tutti impegnati a rispondere a una serie di domande: "Cosa si valuta e chi valuta oggi? La *performance* del personale è così importante da valutare come la *performance* dell'amministrazione? Perché è una giusta innovazione che nei processi valutativi siano coinvolti il management della pa, la politica, il sindacato, ma anche gli utenti finali, cui i servizi sono destinati?".

Il congresso, che è riuscito a coinvolgere, con il patrocinio, autorevoli entità pubbliche, dal Dipartimento della funzione pubblica al Cnel, ritiene che ciò sia di buon auspicio per la "nuova" valutazione della pa.

Il presupposto dei lavori è che in Italia manca una cultura della valutazione per cercare di trasformare la pa; quindi l'impegno è la diffusione della valutazione come valore da sviluppare e tecnica da affinare, strumento determinante per ottenere efficienza ed efficacia dell'azione pubblica.

## MAGGIO

### B come Brunetta

E' il nuovo ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta.

Entra a palazzo Vidoni e soffia il vento della rivoluzione. Pacifica, s'intende, e salutare per il Paese, per i cittadini e per le imprese.

E' un giusto mix di entusiasmo e saggezza, sapere ed esperienza.

Ed è, soprattutto, uno che parla chiaro "O cambiamo subito - è una delle sue prime affermazioni - o saremo condannati all'arretratezza. Io non sono Mandrake. Ma dico che la gente non ne può più".

Quando si dice "parla come mangia".

Info e notizie all'indirizzo [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it)

### Forum pa. Inaugura Brunetta

Il ministro Brunetta, appena insediato, ha aperto la diciannovesima edizione del Forum pa.

Non è un discorso di circostanza quello del Ministro, ma un intervento programmatico.

"La pubblica amministrazione esiste per erogare servizi e prodotti e non per mantenere se stessa e guardarsi l'ombelico. Deve comportarsi come un girasole: essere sempre rivolta alle esigenze dei cittadini e delle imprese".

Brunetta propone, con un approccio liberale e senza pregiudizi, un patto, con i dipendenti e i sindacati, per cambiare la pa, dando le giuste risposte ai bisogni dei cittadini.

Il ministro parla di strumenti fondamentali quali federalismo, innovazioni e reti. E non solo. Ricorda pure che ci sono grandi risorse poco utilizzate, come gli immigrati "a cui dobbiamo chiedere di più, per avere e dare di più".

### IGF Italia

Il titolo della pubblica assise è "Il sistema internet: verso la costituzione dell'IGF Italia".

Organizzata da ISOC Italia - sezione italiana della "*Internet Society*" - ne ha aperto i lavori il ministro Brunetta.

L'iniziativa vuole sensibilizzare la comunità italiana di internet sui temi dell'accesso, della sicurezza, della diversità e della libertà d'espressione; temi, questi, all'ordine del giorno del prossimo IGF (*Internet Governance Forum*) che si terrà, in India, a dicembre.

"La costruzione della nuova cittadinanza digitale e il rilancio della competitività del Paese passano - ha dichiarato il ministro Brunetta - anche dalla capacità di assicurare un'efficace *governance* di internet, che sappia accrescere la fruibilità e le potenzialità di questo bene pubblico".

### Operazione Trasparenza

E' l'iniziativa messa in atto, in accordo con il Garante della *privacy*, dal ministro Renato Brunetta con la pubblicazione, *on line*, dei dati relativi ai dirigenti del Dipartimento della funzione pubblica e delle strutture collegate. All'indirizzo [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it) si possono trovare *curricula*, retribuzioni, *e-mail* e recapiti telefonici dei dirigenti e, inoltre, statistiche sulle assenze del personale.

"L'operazione trasparenza - ha dichiarato il Ministro - difende le capacità di chi lavora nella pubblica amministrazione, spingendo tutti a fare meglio il proprio dovere e spiegando ai cittadini chi fa, cosa".

Aria nuova, insomma. Trasparente.



## Piano industriale

Un pacchetto di misure volute dal ministro Renato Brunetta con l'obiettivo di fornire "migliori regole, strumenti più forti, incentivi e meccanismi di premialità e punizione".

Il "Piano Brunetta" indica "le traiettorie di un rapido ed efficace programma di risanamento, ristrutturazione e rilancio della macchina pubblica italiana".

Questi, molto sinteticamente, i punti principali delle Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione: da un bacino di produttività latente può derivare un recupero di risorse pari a circa 40 miliardi di euro; stop a pressioni e a criteri di anzianità; accelerare la procedura di contrattazione e ridurre i costi; utilizzare i risparmi di gestione per la premialità; valutazione del personale sui siti internet; retribuzioni più alte sulla base esclusiva del merito; dismissione delle quote residue dei patrimoni immobiliari pubblici; rivisitare e rinnovare il ruolo degli enti (Scuola superiore di pubblica amministrazione, Cnipa, Aran e Fornez).

## Piede invisibile

"Se il privato non lavora – ha detto il ministro Renato Brunetta – interviene il piede invisibile che si chiama mercato. Ma se il pubblico non lavora, non c'è il piede invisibile, o non c'è ancora. Io voglio introdurre il piede invisibile anche nel pubblico. E per piede intendo pedata".

A margine della presentazione dell'operazione-trasparenza il Ministro ha dichiarato di voler "dare la caccia all'imboscato" e, forte del consenso del 98% della popolazione italiana, di impegnarsi a licenziare "i fannulloni". E ciò per porre fine allo "scandalo" di un Paese in cui una parte lavora e un'altra "vive sulle spalle degli altri".

## Premio qualità

E' un'iniziativa promossa dal Dipartimento della funzione pubblica in *partnership* con CNCU (Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti) e Confindustria – APQI (Associazione premio qualità Italia).

Al *Forum* pa sono state premiate le 17 amministrazioni vincitrici di quest'anno.

L'iniziativa vuole riconoscere e valorizzare, nelle istituzioni pubbliche italiane, l'eccellenza di gestione con l'esercizio dell'autovalutazione e del miglioramento continuo.

L'elenco delle amministrazioni vincitrici all'indirizzo [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it)

## GIUGNO

### Basta un clic

E l'Azienda Italia disvela tutti i suoi contenuti. E' stato inaugurato un nuovo portale [www.registroimprese.it](http://www.registroimprese.it) - realizzato da Infocamere – che consente di avere, in tempo reale, informazioni su oltre 6 milioni di imprese e di utilizzare tutti i servizi telematici delle Camere di commercio.

Il tessuto imprenditoriale italiano si apre all'esplorazione di tutti, privati cittadini e addetti ai lavori. Si può accedere alle informazioni su tutte le aziende attive iscritte al Registro delle imprese; tutto a portata di pc senza fare la fila agli sportelli.

Un grande passo avanti della pubblica amministrazione verso il mercato, le imprese e i cittadini che chiedono servizi semplici, efficienti e poco costosi.

#### Cotec: quarto incontro

Il ministro Brunetta partecipa all'incontro delle Cotec-Fondazioni per l'innovazione tecnologica di Italia, Spagna e Portogallo, che si tiene a Napoli su iniziativa del presidente Napolitano, che è anche Presidente onorario della Cotec Italia.

E' l'occasione per presentare quattro studi di imprese italiane, spagnole e portoghesi: "L'uso dei fondi strutturali nelle regioni disagiate del sud Europa"; "Lo *scoreboard* Cotec sull'innovazione in Europa"; "La sostenibilità ambientale nello sviluppo industriale in Italia, Spagna e Portogallo"; "La competitività attraverso l'innovazione? La sfida dei paesi BRIC alle economie del sud Europa".

Presenti all'incontro Sua Maestà il Re di Spagna e il Presidente del Portogallo, in qualità di presidenti onorari delle Cotec dei rispettivi Paesi.

#### EuroP.A.

Il mondo delle Autonomie locali è tutto qui. A Rimini.

La Fiera ospita l'ottava edizione di EuroP.A., appuntamento nazionale per le Autonomie locali. Oltre 150 convegni in programma per "la quattro giorni" fieristica.

I temi sono quelli tradizionalmente interessanti per le pubbliche amministrazioni: ambiente, contrattualistica e servizi pubblici, sicurezza, politiche europee, finanza e fiscalità locale, innovazione, istruzione, organizzazione e personale, architettura e progettazione del territorio, riforme istituzionali, sanità, servizi alla persona, servizi demografici, lavoro e sviluppo locale.

Novità di quest'anno è l'inaugurazione di un osservatorio privilegiato sulla comunicazione istituzionale con il convegno "Informazione locale e processi globali".

Manifestazione, come sempre, aperta ai visitatori professionali e al pubblico.

#### Giornata nazionale dell'innovazione

Il ministro Renato Brunetta promuove la prima "Giornata nazionale dell'innovazione".

L'istituzione della giornata è stata sostenuta dal Capo dello Stato che ha voluto sottolineare, con un messaggio, l'importanza del tema celebrato.

"Il sapere, le nuove conoscenze e l'innovazione – ha detto il Ministro - sono il fulcro della competitività di un Paese, della sua crescita economica e del suo progresso sociale. E' per questo che ho ritenuto importante dare un segnale chiaro da parte del Governo promuovendo la celebrazione di questa prima giornata nazionale dell'innovazione".

L'istituto poligrafico dello Stato, per l'occasione, ha realizzato una litografia commemorativa e un foglietto erinofilo.

Dal prossimo anno l'evento vedrà l'assegnazione di un premio nazionale dell'innovazione per valorizzare le migliori esperienze di innovazione nei settori dell'industria, dell'università, della pubblica amministrazione e dei servizi.

#### Pacchetto Brunetta

Il Consiglio dei ministri del 25 giugno ha approvato una serie di misure, per migliorare la qualità della pubblica amministrazione e per il contenimento dei costi della pa. I provvedimenti del ministro Brunetta si attueranno nel triennio 2009-2011 e consentiranno al Paese di migliorare i servizi offerti al cittadino, risparmiando un punto percentuale l'anno del prodotto interno lordo, per un totale di 20 miliardi di euro.

L'obiettivo del Ministro è una burocrazia efficiente, meno oppressiva e amichevole per i cittadini.

L'insieme delle misure, il cosiddetto "pacchetto Brunetta", porterà, rapidamente, alla riduzione degli sprechi nelle amministrazioni pubbliche, all'aumento dell'efficienza e all'incremento della produttività del personale della pa.

Tra le misure adottate, la soppressione degli enti pubblici non economici con meno di 50 dipendenti, la possibilità per le Università di trasformarsi in Fondazioni di diritto privato, gravando così meno sul bilancio pubblico, un taglio drastico alle consulenze e alle collaborazioni esterne.

Sono previsti interventi per il risparmio energetico, con l'acquisto di combustibile da riscaldamento e di energia elettrica a condizioni migliori del prezzo di mercato. E' stabilita una penale per le amministrazioni che non rispettano i tempi di un procedimento (30 giorni) e il cittadino potrà, inoltre, chiedere il risarcimento integrale, provando e quantificando l'entità del danno. E' stata disposta la valutazione del personale per una premialità mirata e saranno semplificate le fasi dei procedimenti disciplinari. Le amministrazioni dovranno pubblicare su internet le migliori prassi realizzate, con i tempi medi di pagamento e di erogazione dei servizi.

Il progetto di riorganizzazione è, dunque, ormai pronto e ruota intorno a tre direttrici fondamentali: meritocrazia, innovazione e trasparenza.

#### Parte a ottobre il processo civile telematico

E' il progetto del Ministero della giustizia per automatizzare i flussi informativi e documentali tra utenti esterni, avvocati e ausiliari del giudice e uffici giudiziari, relativamente ai processi civili.

Nella fase di sperimentazione sono stati coinvolti alcuni tribunali-pilota; le notifiche saranno *on line* a Bari, Bergamo, Bologna, Catania, Genova, Lamezia Terme e Padova.

I mesi che ci separano dalla partenza consentiranno agli avvocati di dotarsi degli strumenti necessari, primo fra tutti la casella di posta elettronica certificata.

#### Reti amiche

Il progetto "Reti amiche", voluto dal ministro Brunetta, prevede la distribuzione di servizi per cittadini e imprese attraverso canali di distribuzione già esistenti e strutturati e, quindi, a costo zero per lo Stato. Il progetto vede tra i protagonisti le farmacie, le ferrovie, i carabinieri, le catene di grande distribuzione, poste italiane, i tabaccai, e l'ABI-Associazione bancaria italiana.

Due reti sono già pronte al servizio: Poste italiane e i tabaccai.

Le reti amiche consentono un risparmio per le casse pubbliche, dando la possibilità di chiudere gli uffici pubblici a basso traffico, senza danneggiare i cittadini.

#### Semplificare per i piccoli Comuni

Il ministro Brunetta punta sulla semplificazione normativa e amministrativa. E, per questo, prevede oneri burocratici diversi per la documentazione di bilancio relativa ai piccoli Comuni.

L'ha dichiarato nel corso di un'audizione alla Camera.

"Tra le ipotesi di semplificazione – ha detto Brunetta – una riguarda la documentazione di bilancio per i piccoli Comuni. Stiamo lavorando per semplificare questi oneri burocratici in modo da commisurarli alla dimensione dei Comuni".

#### Shopping tecnologico

E' l'idea che lancia il ministro Brunetta per il nuovo modello contrattuale.

La platea è quella dei giovani di Confindustria a Santa Margherita Ligure. "Il nuovo modello di contrattazione – afferma il Ministro – deve essere di tipo adattivo, quindi, adattarsi in maniera efficiente al cambiamento tecnologico, scegliendo di volta in volta, facendo *shopping*, la centralizzazione o la decentralizzazione. Quello che è sbagliato comprarsi è la via di mezzo".

E siccome non esiste un modello contrattuale efficiente sempre e comunque il Ministro spiega che "il modello efficiente è quello variabile, quello che si adatta in modo esogeno alle tecnologie".

## LUGLIO

### Brunetta incontra il presidente dell'Aran

C'è movimento per i contratti del pubblico impiego. Il ministro Brunetta ha ricevuto l'avvocato Massella, presidente dell'Aran per avviare le procedure per il rinnovo dei contratti relativi al biennio 2008-2009.

Massella si è impegnato a convocare, presto, le Organizzazioni sindacali per concordare un calendario di incontri.

Siamo alla vigilia del nuovo modello contrattuale preannunciato dal Ministro. Questa è l'ultima tornata contrattuale prima dell'avvio del nuovo modello.

### Casa di vetro

Così definisce la pubblica amministrazione che scaturirà dal suo impegno, il ministro Brunetta, ringraziando i commissari della prima Commissione affari costituzionali, dopo l'approvazione, all'unanimità, della risoluzione per l'operazione trasparenza.

“Il voto di oggi – ha detto il Ministro – costituisce per me un importante incoraggiamento a proseguire in questa direzione”.

### Funzione pubblica e Corte dei conti

Un binomio efficace per l'attività di controllo nel pubblico impiego.

Il ministro Brunetta e il presidente della Corte dei conti Lazzaro hanno firmato un protocollo d'intesa per il controllo e la riduzione delle consulenze esterne alla pubblica amministrazione e delle violazioni delle norme disciplinari da parte dei dipendenti pubblici.

L'accordo prevede un costante scambio di informazioni, realizzato anche tramite la condivisione delle rispettive banche-dati informatiche e una comune attività di monitoraggio e coordinamento delle amministrazioni pubbliche.

### Lavoroperdisabili.it

E' il portale per le ricerche di lavoro delle persone portatrici di *handicap*. Un motore di ricerca per proporre offerte di occupazione agli appartenenti alle cosiddette categorie protette.

Il sito, nato per ospitare annunci di lavoro, è diventato una sorta di bibbia per gli utenti disabili. Fornisce tutti gli aggiornamenti sulle leggi, permette di scaricare le guide sulle agevolazioni dedicate, ha una zona *chat*, un *forum*, una sezione che illustra e spiega tutti i tipi di contratti di lavoro e un'area che indica come scrivere un *curriculum vitae*, o una lettera di presentazione.

Info all'indirizzo [www.lavoroperdisabili.it](http://www.lavoroperdisabili.it)

### Pensione in tabaccheria

Novità presentata dal ministro Brunetta durante il convegno nazionale dei tabaccai.

Da gennaio la pensione potrà essere ritirata anche dal tabaccaio, grazie a un accordo tra l'Inps e la Fit-federazione italiana tabaccai.

Ai pensionati sarà consegnata un'apposita carta bancomat sulla quale l'ente previdenziale verserà la pensione. Basterà poi andare in una delle 20mila tabaccherie della Fit o dei 5740 punti “Sportello amico” di Poste italiane, per ritirare tutta la pensione o anche piccole somme.

### Postino telematico

Avrà palmare e stampante, farà pagare i bollettini e potrà consegnare i farmaci.

E' il postino del futuro prossimo. Entro la fine dell'anno un postino su quattro, 11mila dei circa 45mila in giro per l'Italia, non solo consegneranno la posta, ma faranno anche da sportello itinerante per pagamenti vari, dalla luce al gas, fino al *ticket* sanitario.

Da casa si potranno mandare, attraverso lo sportello itinerante del postino telematico, raccomandate e atti giudiziari.

Il palmare per le operazioni è simile a quello dei controllori sui treni. E' collegato al sistema centrale di Poste italiane ed è corredato da una piccola stampante che emette la ricevuta.

### Protocollo d'intesa con Poste italiane

Il ministro Brunetta ha sottoscritto un protocollo d'intesa con Poste italiane spa per la realizzazione di servizi avanzati per i cittadini.

Il protocollo prevede di allargare la rete di servizi e di potenziare quelli già esistenti.

Tra i servizi attivi ci sono il rilascio e rinnovo di passaporti, il rilascio di permessi di soggiorno e il pagamento di contributi previdenziali e per gli infortuni domestici.

Per questi servizi Poste italiane mette a disposizione lo "sportello amico" di 5.740 uffici su tutto il territorio nazionale.

Tra i nuovi servizi che saranno resi disponibili sulle "rete amica" delle poste ci sono gli estratti-conto Inps, la gestione dei concorsi pubblici, l'emissione di certificati anagrafici, la dichiarazione di smarrimento dei documenti, la consultazione *on line* della propria storia sanitaria.

### Shangai 2010

La Cina è più vicina con il protocollo firmato dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Brunetta e il commissario generale per l'Esposizione universale di Shangai 2010, Quintieri.

L'accordo è per la realizzazione di un progetto che presenti e valorizzi, nel padiglione italiano, all'Expo 2010, le eccellenze tecnologiche italiane.

L'intesa prevede la costituzione di un Comitato di progettazione con esperti di innovazione tecnologica e di comunicazione, che definiranno il disegno progettuale e decideranno sulla partecipazione dei soggetti pubblici e privati da coinvolgere.

### Trasparenza: avanti tutta

Sul sito [www.innovazionepa.it](http://www.innovazionepa.it) sono stati pubblicati i *curricula*, i numeri di telefono, gli indirizzi di posta elettronica e le retribuzioni del ministro Renato Brunetta e dei componenti del suo staff.

Il Ministro ha anche ringraziato - per aver pubblicato i dati sul sito [www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it) - "il ministro Bondi, che, seguendo l'esempio del ministro Franco Frattini, ha aderito, fattivamente, al mio invito di rendere sempre più trasparente la pubblica amministrazione".

Da quando è iniziata l'operazione trasparenza le amministrazioni si sono preoccupate di sanare l'inosservanza della legge sulla trasmissione dei dati e di integrare i dati già inviati al *database* dell'Anagrafe delle prestazioni.

### Università digitale

E' un progetto che vale 600mila euro e 18 mesi di lavoro previsti.

Per sostenerlo, il ministro Brunetta e il rettore dell'Università di Roma-Tor Vergata hanno firmato un protocollo d'intesa che definisce e introduce soluzioni di innovazione digitale dei processi amministrativi nel sistema universitario, razionalizza i servizi per gli studenti, i docenti e il personale tecnico-amministrativo.

I docenti potranno registrare elettronicamente i verbali d'esame, gli studenti potranno perfezionare le procedure di iscrizione dal computer di casa e interagire con l'Università attraverso la casella di posta certificata, il personale tecnico-amministrativo potrà alleggerire i carichi di lavoro velocizzando il flusso documentale interno.

## AGOSTO

### Compa a Milano

L'edizione 2008 del Compa si svolgerà a Milano dal 21 al 23 ottobre.

Il Salone europeo della comunicazione pubblica, dei servizi al cittadino e alle imprese avrà come partner scientifico la fondazione università Iulm, che ha costituito un comitato di programma composto dai rappresentanti della comunicazione degli atenei milanesi, dalle maggiori associazioni professionali italiane della comunicazione e altre importanti realtà culturali milanesi.

Il Salone ha acquisito il patrocinio del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, del Sindaco di Milano, del Presidente della regione Lombardia, del Presidente della provincia di Milano e del Presidente della Camera di commercio milanese.

### Formazione a costo zero

E' quello che hanno concordato il ministro Brunetta e Microsoft Italia esaltando il valore della diffusione delle competenze informatiche nelle pubbliche amministrazioni.

La funzione pubblica e Microsoft Italia creeranno un'iniziativa di riqualificazione per il personale delle pubbliche amministrazioni, realizzata da Microsoft Italia, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

Microsoft Italia, inoltre, mette a disposizione della funzione pubblica la propria esperienza acquisita in diversi ambiti: servizi ai cittadini e alle imprese, iniziative di partecipazione attiva (*e-democracy*), progetti di semplificazione nell'ambito della sanità e della giustizia.

Per tutti i progetti Microsoft utilizzerà risorse proprie, collaborando con altri attori dell'industria informatica.

### Legge 133/08

Il 21 agosto 2008 è stata pubblicata, sulla Gazzetta Ufficiale n.195, la legge del 6 agosto 2008 n. 133 di conversione, con modifiche, del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione.

Semplificazione e razionalizzazione ne sono le parole-chiave.

La legge 133 ha introdotto importanti novità in materia di lavoro e previdenza con il duplice obiettivo di rilanciare la liberalizzazione del mercato e di introdurre semplificazioni negli adempimenti amministrativi.

Il capo VIII del titolo II (Sviluppo economico, semplificazione e competitività) è dedicato al piano industriale della pubblica amministrazione, punto cardine dell'attività innovativa del ministro Brunetta. Si va dall'individuazione di strumenti di tutela risarcitoria collettiva con la *class action*, alla tutela, per i soggetti in possesso dei requisiti di legge, dell'attività imprenditoriale, sin dall'inizio.

In sintesi, la legge individua la traiettoria di un rapido ed efficace programma di risanamento, ristrutturazione e rilancio delle amministrazioni pubbliche italiane.

#### No all'assenteismo

Il contrasto dell'assenteismo è uno dei pilastri del nuovo corso della funzione pubblica.

Il ministro Renato Brunetta riconosce al tema "un'importanza primaria, sia per gli effetti di moralizzazione e di equità, sia per le sue implicazioni sull'efficienza e sulla qualità del servizio". L'annuncio di una disciplina più rigorosa, la campagna di trasparenza, con la pubblicazione di *curricula*, stipendi e dati sulle assenze, hanno dato luogo a un "effetto annuncio" di tale rilevanza che si è voluto approfondire l'indagine.

E' stato fatto un monitoraggio delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici.

I dati osservati riguardano le assenze per malattia registrate nei mesi di maggio, giugno e luglio 2007 e 2008, rilevati su un campione significativo di amministrazioni centrali, periferiche, regioni ed enti locali.

Al momento della chiusura della rilevazione (6/8/2008), le assenze per malattia registrate nel luglio 2008 si sono ridotte del 37,1%, rispetto a quelle del 2007.

Se si considera la variabilità dei dati, il calo delle assenze per malattia dell'universo dei dipendenti pubblici può essere, plausibilmente, collocato in un *range* del 37-40%.

L'aumento della presenza dei dipendenti negli uffici pubblici – si stima 25 mila persone in più – comporta più servizi e meno code, maggiore reperibilità e minori chiusure per mancanza di personale.

#### Ridurre le spese di gestione documentale

E' quello che prevede il protocollo d'intesa firmato dal ministro Brunetta, dal Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia, Renzo Tondo e dall'Amministratore delegato di Microsoft Italia.

Il progetto pilota rappresenta una delle linee d'azione più significative per la riduzione della spesa pubblica e la sperimentazione, partita in Friuli-Venezia Giulia, riguarderà, in particolare, il Servizio di gestione del personale.

Per lo svolgimento del progetto, Microsoft Italia metterà a disposizione le risorse necessarie, a costo zero per lo Stato e per la Regione.

Il Ditt-Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie fornirà le indicazioni per il riuso del progetto pilota da parte delle altre amministrazioni.

#### Scuola del futuro

E' il progetto pilota che svilupperà l'Istituto tecnico commerciale e per il turismo statale "M. Laporta" di Galatina, in provincia di Lecce, entro gennaio 2009.

Lo ha reso possibile il ministro Brunetta, firmando un protocollo d'intesa con la Microsoft Italia per lo sviluppo di soluzioni d'eccellenza tecnologiche e organizzative, in particolare nelle scuole.

Il protocollo prevede, anche, l'attivazione, entro febbraio 2009, di un centro di competenza voip e *unified communication*, una struttura per la diffusione dell'uso della tecnologia voip e di comunicazione integrata nel settore pubblico.

#### Trasparenza per la regione Lazio

Il ministro Brunetta ha espresso al Presidente della regione Lazio compiacimento e soddisfazione per la ricchezza di dati e contenuti del sito della Regione.

Nomi, telefoni, indirizzi *e-mail*, *curricula* e retribuzione annua lorda di tutti i dirigenti.

“La regione Lazio ha il merito di aver realizzato – ha detto il Ministro - con estrema serietà e completezza di dati, la prima operazione di trasparenza regionale”.

Il Ministro e il Presidente concorderanno altre iniziative comuni che confermino il ruolo del Lazio come regione-pilota nella gestione trasparente delle risorse pubbliche.

Vignette satiriche. Brunetta lancia il concorso e spiazza tutti

Alla decisione di pubblicare sul sito istituzionale ([www.innovazionepa.it](http://www.innovazionepa.it)) non solo gli articoli, ma anche le vignette “antifannulloni”, qualcuno ha tuonato, chiedendo di eliminare i disegni satirici perché lesivi della dignità dei lavoratori pubblici.

Il ministro Brunetta, indomito, ha rilanciato con un concorso, aperto a tutti, per la migliore vignetta “antibrunetta”.

Hanno risposto 222 concorrenti, di cui 75 dipendenti pubblici, con 320 vignette. La Lombardia è in testa con 30 concorrenti, seguita dal Lazio (29), dal Veneto (22), dalla Campania (19).

Numeri e vignette all’indirizzo [www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it)

Zac. Una sforbiciata alla burocrazia

L’hanno data il ministro per la pubblica amministrazione e per l’innovazione, Renato Brunetta e il ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi.

I ministri, in una conferenza stampa congiunta, hanno presentato i primi risultati del programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese.

Tagliare entro il 2012 i costi della burocrazia di circa 20 miliardi di euro attraverso la semplificazione delle procedure, a tutto vantaggio delle imprese; è quello che prevede il piano per la riduzione degli oneri burocratici, già avviato nell’ambito della strategia di Lisbona.

Una prima parte è già in vigore e riguarda la semplificazione di alcuni oneri di cui, il più rilevante, è l’abolizione del libro-paga e del libro-matricola, sostituiti da un libro unico del lavoro.

“E’ l’inizio di un percorso – ha detto il ministro Sacconi – che non riduce il livello delle tutele dei lavoratori e che porterà a emersione e regolarizzazione del sommerso”.

Nei prossimi anni gli interventi antiburocrazia riguarderanno la legge sulla *privacy*, la normativa ambientale e paesaggistica, la prevenzione degli incendi, il lavoro e la previdenza.

“L’obiettivo – ha chiarito il ministro Brunetta – è abbattere i costi, senza compromettere le regole e l’efficacia dei controlli”.