

Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale – Anno XIV – N. 3 / 2008

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

vai al **SOMMARIO**

FUNZIONE PUBBLICA

Periodico della Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento della funzione pubblica

Anno XIV – N. 3 / 2008 – Nuova serie

- Proprietà* - Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, in persona del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta
- Direttore responsabile* - Maria Castrianni - Capo dell'Ufficio stampa
- Comitato scientifico*
- Filippo Patroni Griffi – Capo di gabinetto
 - Antonio Naddeo - Capo del Dipartimento della funzione pubblica
 - Stefano Luigi Torda - Capo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie
 - Carlo Deodato - Capo dell'Ufficio legislativo
 - Renzo Turatto - Capo della segreteria tecnica
 - Leonello Tronti - Consigliere economico
- Comitato tecnico di redazione*
- 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 date istituzionali
- Redazione* - Rossella Bocci, Romualdo Chiesa, Giselda Papitto - Funzionari dell'Ufficio stampa e documentazione
- Direzione e redazione* - 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

- ▶ L'immagine e la sostanza, *di Renato Brunetta*

INTERVENTI

- ▶ La cooperazione tra ministeri, *di Antonio Naddeo*
- ▶ Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile, *di Leonello Tronti*
- ▶ I risultati delle rilevazioni sulle assenze dei dipendenti pubblici, *di Anna Ceci*

DOCUMENTI

- ▶ Le attività svolte dal ministro Renato Brunetta nei primi otto mesi di governo
- ▶ Il piano industriale dell'innovazione
- ▶ Scuola e università in rete
- ▶ Servizio Anticorruzione e Trasparenza - S.A.@ T.
- ▶ Storie di buona amministrazione
- ▶ Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione - Anno 2007 - *Executive summary*
- ▶ Reti amiche
- ▶ Il piano per la sanità elettronica in Italia
- ▶ Ipotesi del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto ministeri - Biennio economico 2008/2009

- ▶ Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione
- ▶ Rapporto sull'attuazione della direttiva per le pari opportunità tra uomini e donne nella P.A.
- ▶ Monitoraggio delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici
- ▶ Il piano di *e-government* 2012

PROTOCOLLI D'INTESA

- ▶ Protocollo di intesa con il rettore dell'università degli studi "La Sapienza" per la realizzazione del progetto "Università digitale"
- ▶ Protocollo di intesa con le organizzazioni sindacali per il rinnovo del contratto collettivo nazionale del lavoro per il biennio 2008-2009
- ▶ Protocollo d'intesa con il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca per la realizzazione di programmi di innovazione digitale nella scuola e università
- ▶ Protocollo d'intesa con il presidente della Regione Lombardia per l'innovazione nella pubblica amministrazione
- ▶ Protocollo di intesa con il presidente della Regione Campania per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e la realizzazione di servizi avanzati per cittadini e imprese
- ▶ Protocollo d'intesa per la "Guida del pellegrino" di Assisi
- ▶ Protocollo d'intesa con il presidente della Regione del Veneto per la realizzazione di servizi innovativi per cittadini e imprese

- ▶ Protocollo d'intesa con il presidente della Regione Toscana per l'innovazione organizzativa, tecnologica e di processo nella pubblica amministrazione in una logica di servizi per i cittadini e le imprese
- ▶ Protocollo d'intesa con il ministro degli Affari esteri per la realizzazione di programmi di innovazione digitale
- ▶ Protocollo d'intesa con il ministro della Giustizia per la realizzazione di programmi di innovazione digitale
- ▶ Protocollo d'intesa con il Consiglio nazionale del Notariato per il progetto “Reti amiche” (realizzazione sperimentale di circolarità anagrafica)

RUBRICHE

- ▶ Risposte ai quesiti
- ▶ Circolari e direttive
- ▶ Normativa
- ▶ Giurisprudenza, *a cura di Rossella Bocci*
- ▶ Notizie in breve, *a cura di Giselda Papitto*

▲ *pagina precedente*

▶ Normativa

▶ Giurisprudenza, *a cura di Rossella Bocci*

▶ Notizie in breve, *a cura di Giselda Papitto*

L'IMMAGINE E LA SOSTANZA

di Renato Brunetta

Meglio ancora: l'immagine è la sostanza, soprattutto nella Pubblica Amministrazione nostro campo (mi metto in gioco anch'io, in quanto dipendente pubblico come voi che mi leggete). Dico questo perché produrre pubblica amministrazione è nostro stretto dovere. È per questo che riceviamo le nostre retribuzioni, è per questo che abbiamo un posto di lavoro più sicuro e garantito di quelli della grande maggioranza dei lavoratori italiani. Non mettere la testa in quello che facciamo, rinviare il disbrigo delle pratiche, non documentarsi a sufficienza, assentarsi dal lavoro senza giustificato motivo equivale a tradire la fiducia che i cittadini devono riporre in noi. Chi esce di casa e va a prendere l'autobus si aspetta che, l'autobus non solo arrivi alla fermata, ma lo porti, a destinazione in orario. Come per gli autobus, anche le procedure amministrative, e i tanti altri servizi che riguardano i cittadini devono fare il loro percorso nel più breve tempo possibile e con le migliori garanzie di puntualità e, possibilmente, di comodità. È così che funziona una collettività ben ordinata: in base all'assunto che ciascuno faccia il proprio dovere fino in fondo. C'è però un problema, ed è lo spirito con cui si compie questo dovere, e la percezione che si riesce a dare agli altri cittadini della propria serietà professionale, della propria intenzione di dare il meglio di noi stessi quando ci sediamo alle nostre scrivanie, al nostro posto di lavoro, dietro le nostre cattedre.

Sono stato accusato, con una certa superficialità, di badare troppo all'immagine e poco alla sostanza. È falso. Basti pensare alle significative variazioni del tasso di assenteismo che ha prodotto: una presenza maggiore dei dipendenti pubblici sui luoghi di lavoro, alla chiusura dei contratti, al progresso costante dei provvedimenti legislativi in Parlamento, alle tante iniziative che servono a riavvicinare i cittadini alla "loro" pubblica amministrazione come "Reti Amiche", "Linea Amica", o al grande piano di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione *e-gov* 2012. Ecco, questa è la cosa davvero importante: che noi tutti si abbia una concezione

meno “proprietaria” del posto di lavoro, e che i cittadini sentano maggiormente che la pubblica amministrazione appartiene prima di tutto a loro, che loro sono i diretti destinatari dei servizi che essa è tenuta ad erogare, anzi che sono loro stessi i datori di lavoro di questa grande azienda. Per questo dobbiamo fare tutti gli sforzi per riavvicinarli a noi, per renderli partecipi dei nostri progetti e delle nostre speranze. Si tratta di aprire un dialogo che forse non c’è mai stato, al di là delle dichiarazioni di principio, delle leggi, delle parole.

La nostra pubblica amministrazione non nasce come conquista collettiva di una democrazia avanzata. Questo bisogna pur dirlo. È figlia di molte degnissime tradizioni – di quella napoleonica, di quella sabauda, perfino di quella degli antichi stati preunitari. Il suo compito era di controllare la popolazione, di regolamentarla, di indirizzarla; non di farla crescere umanamente e civilmente. Unica eccezione, forse, la scuola e il complessivo sistema dell’istruzione: un modello pedagogico deamicisiano, un po’ paternalistico e calato dall’alto, che non a caso vedeva nelle forze armate un altro importante strumento di educazione e incivilimento delle masse, secondo una tensione unitaria che era figlia diretta del Risorgimento. A parte queste due importanti strutture, però, il resto della pubblica amministrazione non si preoccupava troppo di cosa i cittadini potevano pensare. Il ventennio fascista, ovviamente, non era fatto per migliorare le cose in questa direzione, salvo accentuare ancora di più le pulsioni paternalistiche e autoritarie. Le cose potevano cambiare, e in parte in effetti sono cambiate, nel nuovo stato repubblicano; ma sono cambiate a metà, perché in troppi hanno visto nella PA solo o prevalentemente un rifugio. Una scelta di vita sicura, senza doversi mettere troppo in discussione e correre i rischi connessi alla creazione e alla gestione di un’impresa o, come ha dovuto fare la maggioranza degli italiani, i tanti disagi e le incertezze del lavoro privato, qualche volta remunerato meglio, ma tanto meno garantito e tanto meno sicuro rispetto al lavoro pubblico.

Si sono create, in questo modo, due culture parallele. La Pubblica Amministrazione per molto tempo ha fatto il suo dovere secondo le esigenze di una società in trasformazione, che in effetti necessitava di controlli e forse, paradossalmente, anche di un freno all’intraprendenza generosa ma eccessiva di quanti non erano disposti ad accettare le regole, in qualche caso troppo antiche, ma sicuramente condivise dalla maggior parte dei cittadini. Per alcuni decenni il modello ha retto, ma poi la globalizzazione, la diffusione della comunicazione, i nuovi

bisogni hanno finito col travolgerlo, e l'opinione pubblica ha cominciato a farsi l'idea che i pubblici dipendenti fossero, per la maggior parte, dei "fannulloni", gente abituata ormai da tempo a considerare il proprio impiego una comoda sinecura, protervamente decisi a sottrarsi con ogni pretesto ai loro doveri, intenti a perseguitare quasi sadicamente i cittadini con mille pretese astruse, con ogni sorta di arbitri e maltrattamenti, dimostrando la più totale indifferenza verso le loro legittime istanze.

Le cose non stanno proprio così, e lo so benissimo, tanto è vero che mi sono subito prodigato a mettere in evidenza anche i tanti aspetti positivi del settore pubblico in Italia: i progetti che hanno prodotto o possono produrre miglioramenti effettivi, l'ottima preparazione di base della grande maggioranza del personale, le potenzialità del sistema in termini di risparmi realizzabili e di concreto sostegno per le imprese e la produttività. Tuttavia non potevo, per le mie responsabilità di ministro di questa repubblica, tacere, come qualche mio illustre predecessore ha in parte fatto, anche i difetti attuali del sistema: la sua rigidità, le tante progettazioni incompiute o soltanto annunciate, il progressivo disinteresse di troppi verso il proprio lavoro e di conseguenza la loro crescente mancanza di rispetto verso i cittadini e verso gli stessi colleghi (e il rispetto reciproco è importante se si vuole imparare a fidarsi l'uno dell'altro). Dovevo essere impietoso nell'analisi e nei primi rimedi perché, non apparendo sin da principio come il "sindacalista" del pubblico impiego (con tutto il rispetto per i sindacalisti veri e sinceri, e posso ben dirlo io, che per tanti anni ho diretto la Fondazione Brodolini*), solo così potevo accreditarmi presso la maggior parte dei cittadini come il promotore di un nuovo patto tra loro e la loro pubblica amministrazione, fatta anch'essa di cittadine e cittadini con i loro diritti, i loro progetti, le loro speranze.

Per questo sono state avviate tante iniziative che hanno in comune lo scopo molto concreto di modificare in maniera strutturale il rapporto delle persone, dei cittadini-clienti con i servizi pubblici di ogni genere, dalla previdenza alla scuola, dalle finanze alla salute, dall'industria alla sicurezza. Abbiamo avviato l'"Operazione

* La Fondazione Giacomo Brodolini, istituita nell'aprile del 1971, svolge attività di ricerca e promozione culturale incentrate su diversi temi: economia, sociologia e diritto del lavoro, politiche formative, pari opportunità, sviluppo locale, relazioni industriali, storia. Promuove e organizza seminari, convegni e dibattiti, cura diverse pubblicazioni per consentire la diffusione delle idee elaborate e dei risultati conseguiti nell'attività di studio, ma anche per animare il confronto, lo scambio di esperienze e l'approfondimento.

Trasparenza”, per informare tutti di come si spendono i soldi di tutti, “Rete Amica” per portare alcuni servizi fondamentali sotto casa della gente, “Linea Amica” per consentire ai cittadini di risolvere i problemi dialogando con un’amministrazione non più sorda, ma realmente partecipe, anche dal punto di vista umano, dei loro bisogni, delle loro inquietudini, delle loro amarezze.

Tutto questo – e non solo questo – è indispensabile per poter chiedere a tutto il paese le nuove risorse che servono ad incentivare il lavoro, a premiare il merito, a riconoscere anche tangibilmente il raggiungimento degli obiettivi prefissati (e non solo per i dirigenti, ma per tutti). Le prime iniziative, come la campagna per la riduzione delle assenze, hanno nel frattempo contribuito a farci chiudere in maniera onesta i contratti, assicurando aumenti non elevatissimi, ma che hanno comunque comportato un esborso notevole per le casse dello Stato, soprattutto in un momento economicamente così controverso. Vi siete mai chiesti quale sarebbe stata la reazione dell’opinione pubblica anche verso questi aumenti, se non vi fosse stata la piccola ma significativa “stretta” sulla piaga dell’assenteismo, che è giunta a ridurlo in pochi mesi di più del quaranta per cento su scala nazionale, garantendo implicitamente che “qualcosa stava cambiando” e che valeva la pena investirci risorse importanti?

In alcune delle vignette che ho ospitato sul sito del Ministero – un altro piccolo segnale di come sono disposto a stare al gioco del confronto democratico, del quale la satira è in un certo modo il sale - sono rappresentato come una sorta di castigatore, di fustigatore. Invece sono una persona positiva, disposta ad ascoltare. Si può dire che non faccio altro che ascoltare. Anzi, a questo proposito, una sola cosa mi fa davvero arrabbiare, e i miei collaboratori più stretti lo sanno: quando non sono avvisato per tempo dell’esistenza di un problema, un problema che potrei almeno tentare di risolvere. Per questo non mi irrito mai quando, tra le tante comunicazioni che mi inviate tutti i giorni, per posta elettronica, per posta ordinaria, per sms, trovo delle osservazioni, delle lamentele, delle critiche. Soprattutto quando non sono critiche preconfezionate, ma concrete espressioni di disagio, problematiche da affrontare, persino ferite sociali da curare. Questi messaggi non sono affatto inutili, anzi, oltre a cercare di dare a tutti risposte in tempi brevi, stiamo utilizzando questi “sintomi di malattia” per comporre una sorta di affresco, da monitorare e “ritoccare” giorno per giorno, che ci deve dare l’immagine in

tempo reale di cosa non va, di cosa va corretto, di cosa deve essere fatto per mettere la nostra amministrazione pubblica all'avanguardia, e non più alla retroguardia di un paese che cambia, e cambia perché vuole cambiare.

Non basta. Tra breve, quando diverranno legge i vari provvedimenti che si occupano di funzione pubblica e di innovazione, dovranno essere varati numerosi decreti delegati, che come ben sapete costituiscono la vera fase attuativa dei provvedimenti approvati dal Parlamento. La mia ambizione è di far partire questi decreti il più possibile a ridosso del varo definitivo delle leggi che li contengono, seguendo da una parte in tempo reale le eventuali ulteriori modifiche apportate nelle sedi parlamentari, e dall'altra promuovendo tra tutte le parti in causa, i cosiddetti *stakeholders* o rappresentanti di interessi, un vasto dibattito per scriverli insieme, questi decreti, e renderli attuativi nel più breve tempo possibile. Una grande consultazione pubblica della quale voi, colleghe e colleghi, potete e dovete essere protagonisti, come singoli, come gruppi, come associazioni, come sindacati. Si tratta di un'operazione che non deve avere niente da invidiare al *Reinventing government* di clintoniana memoria, qualcosa che non è mai stato tentato prima nella storia della PA italiana, le cui modalità saranno annunciate per tempo sul nostro sito Internet. Tecnologie e metodologie d'avanguardia per risolvere insieme vecchi, annosi problemi.

Come vedete, io ci ho messo la faccia, il cuore e il cervello. A voi chiedo di metterci un po' di cuore – la maggior parte riservatela alle vostre famiglie, ai vostri gusti personali, alle vostre speranze – e soprattutto una buona dose di cervello. So che ne avete da vendere, e questo è il momento giusto per farlo funzionare al meglio, nell'interesse comune, e anche per guadagnarci, tutti insieme, un posto non piccolo nelle vicende del nostro paese.

LA COOPERAZIONE TRA MINISTERI

*di Antonio Naddeo**

Uno degli elementi che ha caratterizzato sin dall'inizio l'azione di governo del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione è stato il coinvolgimento di tutte le strutture ministeriali nella preparazione e nella gestione dei progetti volti a rilanciare la PA e a farne uno dei protagonisti del rilancio economico del paese.

Lo strumento della conferenza dei Capi di Dipartimento e dei Direttori del Personale esisteva già dalle scorse legislature, ma era stato utilizzato in maniera relativamente limitata. A partire dai primi mesi di governo, invece, è diventato uno strumento di consultazione costante, destinato ad allargarsi, in un prossimo futuro e nella visione di un nuovo federalismo, anche ai capi del personale delle regioni e dei comuni più importanti.

La prima occasione nella quale si è fatto ricorso è stata fornita dalla campagna di rilevazione delle assenze per malattia del personale, seguita all'entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008, ma la partecipazione di tutte le amministrazioni all'incontro ha fatto comprendere come era possibile andare ben oltre il semplice momento organizzativo di una lettura e comunicazione di dati statistici. Le strutture operative dei ministeri e dei grandi enti pubblici volevano e potevano essere informate meglio sulle finalità della legge, sulla sua interpretazione, sulla sua applicazione, ed erano interessate alla strategia complessiva del governo.

Da quel momento le riunioni e gli incontri si sono succeduti per coinvolgere sempre più le amministrazioni nella gestione quotidiana dei rapporti con il personale e per diffondere i dati delle principali operazioni che la

* Antonio Naddeo è capo del Dipartimento della Funzione pubblica

Funzione Pubblica intendeva condurre per dare un ruolo più propulsivo all'intera pubblica amministrazione, in tutte le sue articolazioni. Non si è mai trattato – né questo potrà verificarsi in futuro – di un'accettazione passiva di obiettivi e indirizzi. Dagli incontri con i capi del personale, al contrario, sono emersi stimoli e suggerimenti particolarmente interessanti, che hanno arricchito il bagaglio di informazioni di cui il governo aveva sicuramente bisogno per portare avanti il proprio disegno in maniera più incisiva. La stessa idea di rivolgersi, in futuro, anche all'interno dell'amministrazione per la “costruzione” dei provvedimenti, in una sorta di costante sondaggio interno, è nata dalla constatazione dell'esistenza di un grande patrimonio di idee e di esperienze, troppo spesso sacrificato e negletto, che aspettava solamente di essere riscoperto.

Questi incontri, ormai con cadenza di settimane e non più di mesi, vanno dai momenti formali riservati ai Capi dei Dipartimenti e ai Direttori generali alle riunioni informali allargate ad altri operatori del settore. Di recente, la nuova operazione “Linea Amica” ha appunto allargato l'ottica di partecipazione anche ai dirigenti responsabili degli uffici per le relazioni con il pubblico, a dimostrazione dell'intendimento di far emergere le professionalità solo apparentemente limitate a “nicchie” nell'amministrazione, con limitate possibilità di far conoscere le proprie esperienze, e di metterle al contrario a disposizione di un pubblico più vasto, per iniziative di più largo respiro. Più in generale, lo scopo delle consultazioni che il Ministro, il suo staff e il Dipartimento della Funzione Pubblica hanno cominciato ad intrattenere con la dirigenza è quello di liberare energie, di “soffiar via la polvere”, si potrebbe dire, dalle strutture della P. A. e di farla entrare nel terzo millennio molto più rapidamente di quanto si sia riuscito a fare fino alla passata legislatura.

Del resto, la stessa prassi costante di favorire le iniziative innovative, pubblicizzandole e premiandole – per ora simbolicamente, ma si spera in un prossimo futuro anche concretamente – è volta a rinsaldare un rapporto fiduciario non solo tra P. A. e cittadini ma anche, al suo stesso interno, tra vertice politico e dirigenti pubblici e, attraverso di loro, tutto il personale. Un dirigente coinvolto in un'operazione giudicata strategica dal vertice politico sarà motivato a coinvolgere, a sua volta, tutti i suoi collaboratori e a fare di ciascuno di loro il membro di una “squadra” il cui scopo finale è la soddisfazione del cittadino.

La diceria che quella attuale sia una strategia fatta di soli annunci è falsa per tanti motivi, ma anche per questo: per il rapporto di fiducia reciproca che si sta instaurando tra dirigenti e vertice decisionale, ed è un rapporto che può avere basi stabili se il suo presupposto principale è la serietà e la professionalità di tutte le parti in causa. Ogni passaggio fondamentale della strategia di governo è così scandito da incontri con i dirigenti che debbono trasformare in eventi concreti le direttive del governo, e siccome questi incontri, come si è detto, sono costituiti da scambi fattivi di opinioni, dove nessuno si presenta con verità preconfezionate, ci stiamo giorno per giorno accorgendo che questa nuova stagione si costruisce con l'apporto di tante e diverse esperienze.

Non ci resta che confidare in un positivo sviluppo di questa metodologia, che poggia sulle capacità dei singoli e sulla volontà comune di dare al paese la pubblica amministrazione di cui ha bisogno, moderna, efficiente, costantemente aggiornata e sempre al servizio del cittadino.

RISULTATI ECONOMICI DELL'AZIONE PUBBLICA E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA. UN NESSO NECESSARIO E POSSIBILE

*di Leonello Tronti**

1. Protocollo del '93 e lavoro pubblico: il punto di caduta

Le profonde differenze tra dipendenti pubblici e privati nella crescita delle retribuzioni dal 2001 ad oggi illustrano in modo eloquente quanto il settore pubblico sia caratterizzato da specificità strutturali e istituzionali che ne allontanano il lavoro e la contrattazione dal settore privato; e quanto queste specificità strutturali abbiano reso problematica e poco razionale l'applicazione al pubblico impiego del protocollo di luglio '93¹. In estrema sintesi, e astraendo dalle specificità dell'iter negoziale e dai cronici ritardi (più che quadrupli) nei tempi di rinnovo, l'elemento fondamentale di divergenza è dato dall'assai maggiore diffusione della contrattazione decentrata (circa il 100% dei dipendenti nel pubblico contro meno del 30% nel privato), cui fa riscontro, per soprammercato, un'assai maggiore difficoltà di identificare e remunerare miglioramenti produttivi del lavoro agevolmente misurabili e trasparenti all'opinione pubblica.

Il protocollo '93, infatti, dispone che la contrattazione di secondo livello, aziendale o territoriale, stabilisca la misura dei premi di risultato, ovvero di erogazioni retributive “strettamente correlate ai risultati conseguiti nella

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

¹ Tralascio qui per brevità questo argomento, rimandando a Golino, Minicucci e Tronti (2008), Tronti (2008), Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione *et al.* (2008), Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (2008).

realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività di cui le imprese dispongano”, nonché ai “risultati legati all’andamento economico dell’impresa” (Protocollo del 23 luglio 1993, 2, 3). In questo modo, per i dipendenti delle imprese, la crescita delle retribuzioni reali oltre la salvaguardia del potere d’acquisto (regolata attraverso i contratti nazionali) è vincolata in modo ineludibile ai risultati economici dell’impresa. Si tratta, evidentemente, di una regola “non-keynesiana”, nel senso che mette fine all’ipotesi di poter trattare a livello macroeconomico il salario come “variabile indipendente”; e, all’opposto, prevede che i lavoratori condividano (nei limiti della “rigidità verso il basso” del potere d’acquisto delle retribuzioni di base) la responsabilità nell’equilibrio microeconomico dell’impresa.

Ma il fallimento del tentativo di applicare questa stessa disciplina al settore pubblico si scontra evidentemente con il fatto che, all’opposto, le amministrazioni pubbliche, non dispongono (se non in misura minima) di entrate derivanti dal giudizio diretto degli utenti sulla qualità dei servizi resi (che possano, quindi, accostarsi “all’andamento economico dell’impresa”); da cui consegue che, al di là di ogni buona intenzione del legislatore e degli amministratori, i “premi di risultato” dei dipendenti pubblici sfuggono nei fatti al vincolo stringente e inappellabile della valutazione in solido del mercato.

Questa situazione potrà migliorare, anche sensibilmente, con il completamento dell’ordinamento federalista della Repubblica dal lato fiscale, che aprirà anche ai cittadini italiani la possibilità di esprimere un miglior controllo “dal basso” sull’efficienza delle amministrazioni locali e, quindi, di “votare” anche “con i piedi” (secondo la vivida metafora americana), trasferendo la propria residenza in territori caratterizzati da un miglior rapporto tra pressione fiscale e servizi resi. Tuttavia fino ad oggi, e probabilmente ancora per un lungo periodo a venire, il compito di correggere i problemi di offerta delle amministrazioni meno efficienti spingendole a un effettivo e continuo miglioramento ricade indubbiamente sull’Esecutivo, in quanto responsabile di ultima istanza del contratto tra cittadini e dipendenti pubblici.

Per questo motivo, le risorse da destinare alla contrattazione integrativa sono state sin qui decise in larga misura a livello centrale. E la decisione è stata assunta in ragione dell'equilibrio tra compatibilità finanziarie e forza di pressione dei dipendenti pubblici o desiderio di consenso dell'Esecutivo stesso, piuttosto che in seguito a miglioramenti organizzativi e/o produttivi effettivamente conseguiti e documentati in modo trasparente, ovvero al giudizio favorevole di cittadini e imprese, o anche solo a un esplicito giudizio di soddisfazione per la qualità del lavoro pubblico esternato in modo trasparente da parte del Governo².

2. Il conflitto tra il livello centrale e quello decentrato

Per quanto fondato sia il rilievo di Carlo Dell'Aringa che la storia recente vede emergere il tentativo delle amministrazioni locali (e non solo) di accrescere con ogni mezzo i Fondi Unici di Amministrazione – che finanziano la contrattazione decentrata –, interpretando surrettiziamente questa voce di bilancio come una sorta di “profitto dell'amministrazione”, contro i ripetuti sforzi del Tesoro di riprendere il controllo su questi fondi, con esiti alterni del conflitto (Dell'Aringa, 2007), una larga parte delle risorse per l'aumento delle retribuzioni reali resta ancora decisa centralmente, dalla legge finanziaria o dalla contrattazione nazionale.

La piena attuazione del federalismo fiscale rafforzerà certamente le spinte al decentramento contrattuale e all'autonoma determinazione dei fondi per la contrattazione locale³, pur se nel rispetto del vincolo del patto di stabilità interno. Tuttavia, anche una volta compiuta la trasformazione federale dello Stato, il problema della mai esatta corrispondenza tra imposte e servizi, seppure su scala minore, resterà comunque presente; e continuerà

² Sul *deficit* di razionalità nella gestione della contrattazione e sulla necessità di una nuova riforma procedurale e istituzionale, che ristabilisca una precisa linea di demarcazione della contrattazione salariale nel settore pubblico rispetto a quella nel privato in ragione delle specificità strutturali del primo, si veda la raccolta di Dell'Aringa e Della Rocca (2007).

³ Lo schema di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione recentemente approvato dal Governo prevede la possibilità di sviluppare gradualmente anche forme di “federalismo contrattuale”, con l'obiettivo di assicurare la “tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza” (art. 2, c. 2, lett. aa).

dunque a proporsi il problema correlato delle modalità e dei criteri con cui chi raccoglierà le imposte (a livello centrale o decentrato) definirà le risorse da destinare alla contrattazione decentrata.

È pur vero che il Governo intende muoversi non solo nella direzione del decentramento contrattuale, ma anche della rilevazione sistematica della “soddisfazione dei clienti” delle singole amministrazioni. Si tratta certamente di una giusta direzione di marcia, ribadita anche dal disegno di legge delega sulla riforma del pubblico impiego approvato in commissione al Senato (A.S. n. 847/2008, art. 3).

Va però ricordato che, anche quando gli utenti dei servizi pubblici potranno esprimere la loro valutazione sulla performance delle singole amministrazioni, a differenza dei consumatori di beni e servizi vendibili, continueranno a non essere loro a stabilirne l’adeguatezza dei costi, dato che non saranno loro a doverli sostenere direttamente attraverso il pagamento di prezzi di mercato.

Si tratta di una specificità costitutiva e ineliminabile. L’azione pubblica nasce infatti dall’esigenza di conciliare i bisogni collettivi con quelli individuali – un compito di carattere “paternalistico” (secondo il significato che a questo termine attribuisce la scienza delle finanze), che non può che svolgersi a livello politico, di decisore collettivo. È per soddisfare i bisogni collettivi che l’operatore pubblico raccoglie presso i singoli (cittadini o imprese), attraverso il fisco, le risorse poi utilizzate per produrre i beni pubblici; risorse che diversamente i singoli tenderebbero a spendere per soddisfare bisogni individuali. Poiché non può darsi un legame economico diretto tra i “clienti” delle singole amministrazioni e il loro bilancio (anche se progressi in questa direzione possono e debbono essere fatti⁴), la responsabilità di formulare un giudizio decisivo sui risultati del lavoro pubblico non può che ricadere in ultima istanza sul decisore politico, il quale deve poi risponderne agli elettori.

⁴ Si vedano i riferimenti all’apertura al mercato delle amministrazioni, ovviamente limitatamente alle attività non istituzionali, contenuti nel cosiddetto “*Piano industriale*” (Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, 2008).

Il livello più o meno elevato di soddisfazione dei “clienti” delle diverse amministrazioni (cittadini e imprese) è però un elemento assolutamente indispensabile per spingere al miglioramento continuo la qualità del lavoro pubblico, come anche per offrire un’indicazione forte alle scelte strategiche del decisore politico.

3. Misurare i risultati economici aggregati del lavoro pubblico

In base ai richiamati principi di equilibrio microeconomico del protocollo ‘93, il settore pubblico presenta dunque una fondamentale asimmetria rispetto a quello privato: un’asimmetria che ne rende l’applicazione problematica, opaca e controversa. Le singole amministrazioni, poiché per loro stessa natura non producono beni di mercato, tipicamente non ottengono in via diretta risorse aggiuntive grazie a miglioramenti produttivi o di gradimento degli utenti; e, dunque, la contrattazione decentrata deve comunque attingere a risorse reperite attraverso i meccanismi di decisione politica che determinano livelli e modalità dell’imposizione fiscale (a livello locale come a livello centrale). La riforma federalista dello Stato e la raccolta sistematica di indicatori di soddisfazione degli utenti potranno in parte ovviare a questa asimmetria; tuttavia i meccanismi di programmazione della finanza pubblica, a livello locale come a livello centrale, continueranno a richiedere che organi di governo, cittadini e imprese dispongano di elementi di valutazione aggregati e oggettivi sugli effettivi risultati economici del lavoro pubblico, in base ai quali orientare le proprie scelte.

La misurazione diretta della produttività del lavoro pubblico in termini aggregati è, però, estremamente difficile se non impossibile⁵, date la grande varietà delle attività (spesso immateriali) svolte dalle pubbliche

⁵ Non si vuole qui negare valore agli ormai numerosi e fruttuosi esperimenti di misurazione dell’efficienza e dell’efficacia di singole amministrazioni o attività (si vedano, ad esempio, gli interventi recentemente ospitati dalla rivista “*Economic Trends*” e, in particolare, l’esperienza dell’*UK Centre for the Measurement of Government Activity*; per l’Italia, le esperienze dell’Istat presentate in Collesi, 2000, la rassegna di Balassone, Francese e Giordano, 2003 e i lavori che compongono il volume della Banca d’Italia in cui essa compare). Ma è opportuno ribadire che, in assenza di criteri esogeni, “politici”, di assegnazione delle priorità e dell’ordinamento

amministrazioni e l'assenza di un sistema di prezzi con cui ponderare i diversi beni e servizi prodotti sino a ottenere un indicatore aggregato⁶.

Per stabilire un collegamento forte tra risultati delle amministrazioni e finanziamento della contrattazione decentrata è invece possibile costruire indicatori statistici aggregati di riferimento che individuino, in termini indiretti, i miglioramenti di produttività o qualità del lavoro pubblico attraverso il miglioramento dei suoi risultati. Anche se la mancanza di un sistema di prezzi che consenta di aggregare in un unico indicatore i diversi prodotti e servizi assicurati dalle pubbliche amministrazioni (*output*) rende impossibile la produzione di misure attendibili della produttività del lavoro pubblico, è però possibile costruire e sintetizzare indicatori di *outcome*, che mettono in relazione i risultati desiderabili o economicamente virtuosi del Paese (o del territorio) con la quantità di lavoro pubblico che ne ha favorito il conseguimento e, al tempo stesso, può essere considerata, sulla loro base, sostenibile⁷.

In particolare, la politica salariale del pubblico impiego può essere resa più agevole e razionale con l'ausilio di un riferimento affidabile e fondato, costituito da un indicatore aggregato e indiretto, capace di segnalare l'andamento dell'efficacia economica del lavoro pubblico, anche in riferimento all'andamento del benessere dei cittadini, e di dare al contempo indicazioni sulla sostenibilità finanziaria e sull'equità rispetto al lavoro privato della remunerazione dei dipendenti pubblici, nonché di offrire, se rapportato al costo del lavoro, un'indicazione dell'efficienza del lavoro pubblico.

cardinale del valore dei servizi oggetto di misurazione, le difficoltà crescono sino a diventare insormontabili quando si tratta di aggregare i risultati ottenuti nella valutazione di una singola amministrazione con quelli ottenuti per le altre.

⁶ Per questo motivo, per convenzione statistica il valore aggiunto del settore pubblico viene generalmente stimato sulla base delle spese per il personale, con un'ipotesi implicita di proporzionalità tra il costo e la produttività del lavoro che vanifica ogni possibilità di effettiva misurazione di quest'ultima.

⁷ Come vedremo più avanti, non si tratta, dunque, solo di indicatori di risultato in senso stretto, ma anche di indicatori di sostenibilità o di equità, che ampliano gli elementi di giudizio utili ad una corretta definizione della politica retributiva delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di disporre di un indicatore sintetico con queste caratteristiche si è pertanto costruito un indicatore composito, o “superindice”, basato sulla media ponderata di tre indici elementari⁸:

1. il monte del reddito netto disponibile per unità di lavoro pubblico,
2. il reddito netto pro capite per unità di lavoro pubblico,
3. e la produttività del lavoro privato per unità di lavoro pubblico.

Sotto il profilo concettuale, la dinamica dell’indicatore composito tiene quindi conto – in modo esplicito o implicito – di quattro criteri fondamentali per assicurare la qualità della politica retributiva del pubblico impiego: a) e b) “efficacia economica” dell’azione pubblica e, al tempo stesso, “sostenibilità finanziaria” degli aumenti retributivi del pubblico impiego (crescita del volume del reddito disponibile per unità di lavoro pubblico); c) miglioramento del “benessere dei cittadini” (crescita del reddito netto per abitante per unità di lavoro pubblico); d) “equità sociale” della distribuzione dei redditi da lavoro tra settore pubblico e settore privato (aumento della produttività del lavoro privato per unità di lavoro pubblico).

Quest’ultimo punto merita un piccolo approfondimento. La produttività del lavoro privato è una determinante fondamentale non solo della prosperità dell’economia ma anche della crescita delle retribuzioni; e individua pertanto i movimenti del benessere economico di una parte consistente della popolazione (i lavoratori dipendenti e le loro famiglie) in modo più preciso di quanto non facciano gli indici riferiti al reddito disponibile, complessivo o *pro capite*.

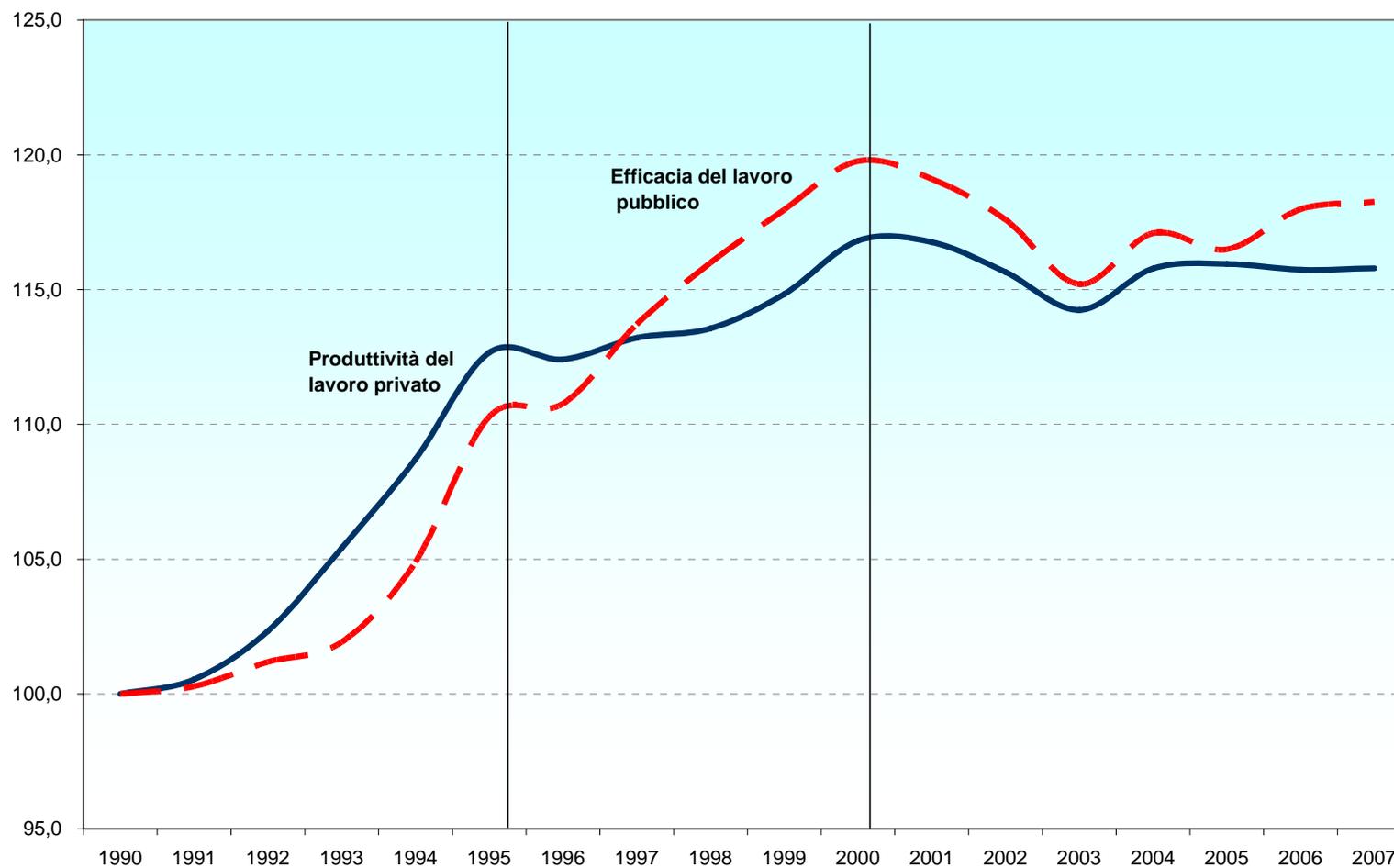
Per questo motivo, l’indice sub d) costituisce non solo la misura del conseguimento di un *target* dell’azione pubblica (la crescita della produttività del settore privato), ma anche un indicatore dell’equità retributiva tra il settore pubblico e quello privato.

⁸ Per i dettagli tecnici sulla costruzione degli indici, rimando a Golino, Minicucci e Tronti (2008).

Un ultimo aspetto fondamentale che è necessario premettere alla presentazione dei dati è che l'indicatore proposto è, correttamente, un indicatore riferito a grandezze monetarie e non all'efficacia del lavoro pubblico rispetto ad obiettivi di carattere qualitativo come, ad esempio, l'aspettativa di vita, il livello dell'istruzione, il numero dei delitti o altre grandezze ancora strettamente collegabili agli aspetti non economici del concetto di "felicità pubblica"⁹. Questo per il semplice motivo che l'indicatore proposto include implicitamente, secondo un approccio di tipo olistico, la concezione dell'economia come un sistema; e quindi si basa su di un principio di sostenibilità dinamica in equilibrio di flussi di risorse economiche tra il settore privato e quello pubblico, che è certamente quello più adatto a servire di riferimento ad interventi di carattere monetario quali sono quelli che costituiscono la politica retributiva delle amministrazioni pubbliche.

⁹ La "felicità pubblica" è la grandezza che, secondo la scuola dell'"umanesimo civile" e secondo, tra gli altri, Antonio Genovesi, l'azione dell'operatore pubblico ha il compito precipuo di tutelare e di accrescere. Secondo Bruni (2002), per rappresentare pienamente la "felicità pubblica", e quindi collettiva, l'indicatore di reddito dovrebbe essere affiancato da un secondo indicatore di relazionalità; e la relazione tra i due indicatori non si dimostra monotona.

Figura 1 – Produttività del lavoro nel settore privato ed efficacia economica del lavoro pubblico – Anni 1990-2007 (indici in base 1990=100)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

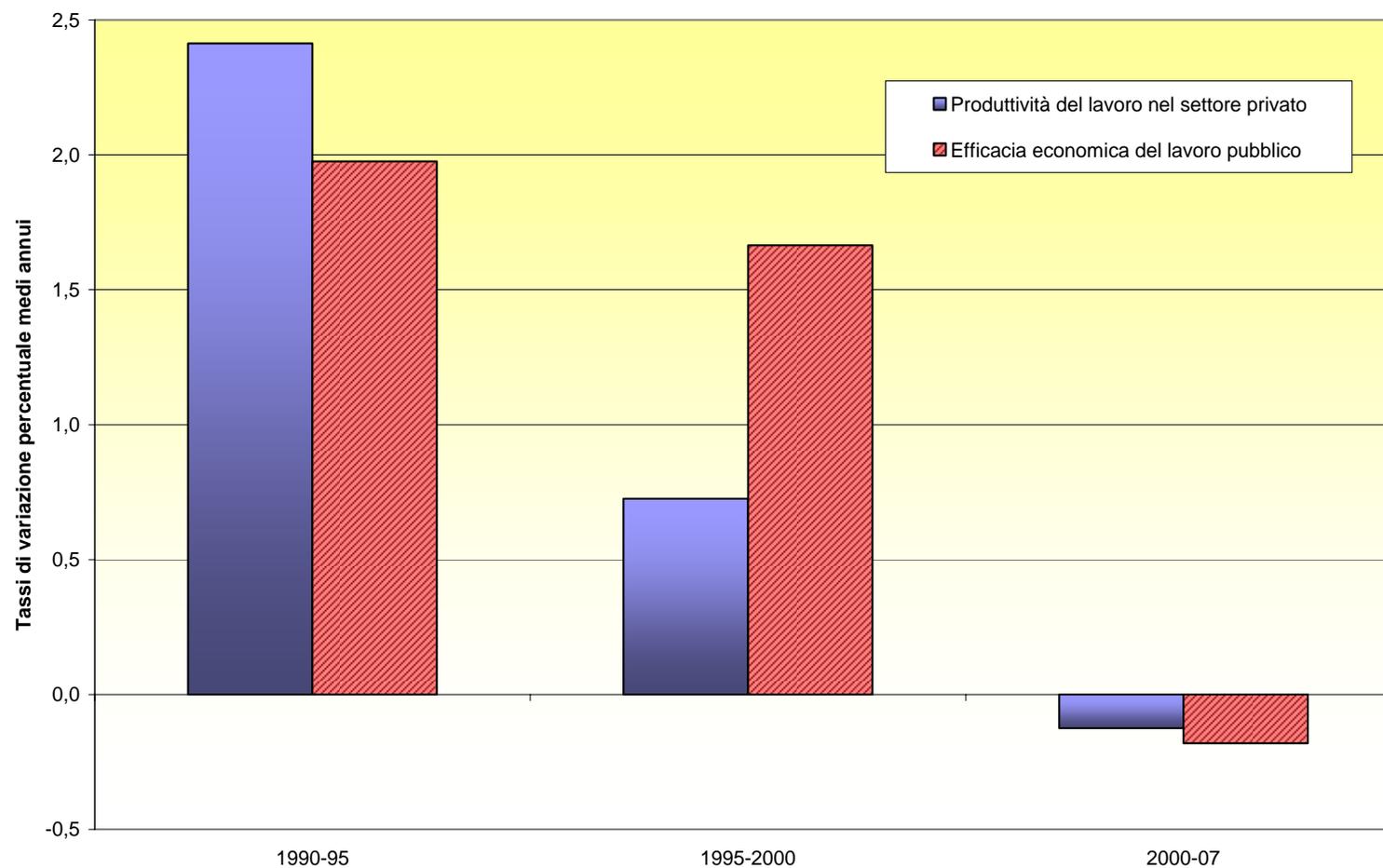
La figura 1 mette a confronto, per il periodo 1990-2007, l'indice della produttività del lavoro del settore privato con l'indicatore composito dell'efficacia economica del settore pubblico costruito come indicato, applicando pesi identici (pari, quindi, ad un terzo ciascuno) ai tre indici elementari che lo compongono.

Identificando tre cicli da picco a picco, la comparazione consente di constatare che, se nel periodo 1990-1995 l'aumento di efficacia economica del lavoro pubblico è stato inferiore alla crescita della produttività del lavoro privato (in media annua 2,0 per cento contro 2,4 per cento; vedi anche la figura 2 alla pagina seguente), dal 1996 al 2000 la produttività del lavoro privato è rallentata.

E' così, accaduto anche all'efficacia del lavoro pubblico, la cui crescita però è diminuita molto meno (questa passa all'1,7 per cento l'anno contro lo 0,7 per cento della prima). Grazie al forte aumento dell'occupazione, il reddito disponibile del settore privato cresce più della produttività del lavoro, e l'indicatore di efficacia del lavoro pubblico ne risente positivamente.

Infine, dal 2001 al 2007, entrambi gli indicatori presentano una dinamica mediamente negativa; ma il profilo della contrazione dell'efficacia del lavoro pubblico (-0,2 per cento l'anno) è significativamente più intenso di quello della caduta della produttività del lavoro privato (-0,1 per cento). In questo caso il rallentamento della crescita occupazionale si somma alla caduta della produttività del lavoro privato nel provocare l'arresto del reddito disponibile e, quindi, la perdita di efficacia economica del lavoro pubblico.

Figura 2 – Produttività del lavoro nel settore privato ed efficacia economica del lavoro pubblico – Anni 1990-2007 (tassi di crescita medi annui)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

4. Costo ed efficienza del lavoro pubblico

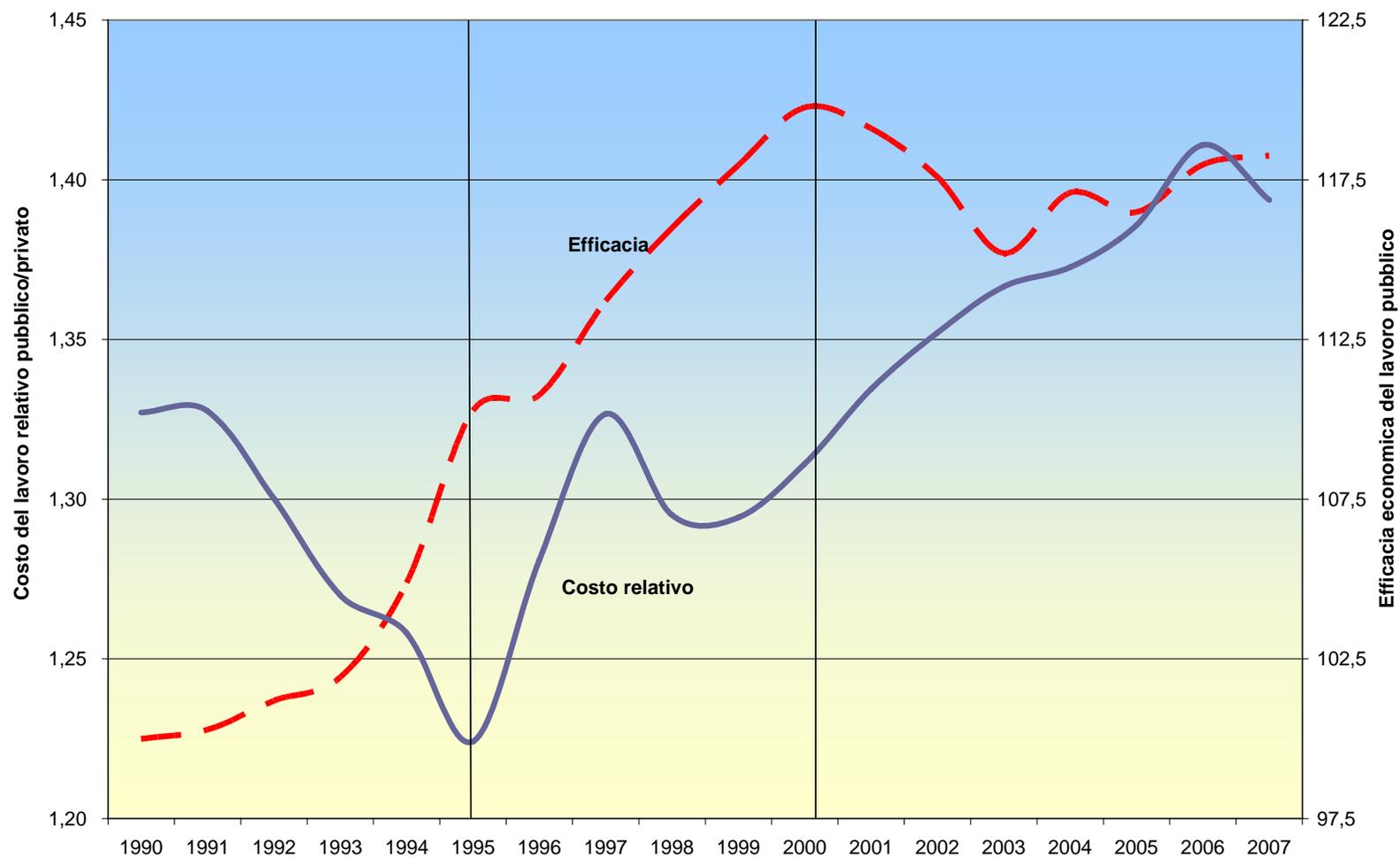
La figura 3 mette a confronto, per lo stesso periodo 1990-2007, l'evoluzione dell'efficacia del lavoro pubblico con il suo costo, espresso in rapporto a quello privato. Anche in questo caso è possibile identificare chiaramente tre sottoperiodi, che coincidono con quelli già evidenziati.

Nella prima fase (dal 1990 al 1995) i movimenti delle due variabili sono contrapposti: il costo del lavoro pubblico si ridimensiona rispetto a quello privato, mentre la sua efficacia migliora significativamente (seppure in misura inferiore alla produttività del lavoro privato, come abbiamo visto nei grafici precedenti).

Nella seconda fase (1996-2000) entrambi gli indicatori crescono rapidamente, e la crescita dell'indicatore di costo è soggetta sia alle spinte di recupero salariale del biennio 1996-97, sia alla riduzione del costo del lavoro privato nel 1998 causata dall'abolizione del contributo per il Servizio sanitario nazionale e di altri oneri sociali di minore entità, in occasione dell'introduzione dell'Irap.

Infine nell'ultimo periodo (2001-2007), mentre il costo del lavoro pubblico continua a crescere in misura significativamente superiore a quello privato (tranne nel 2007, a motivo del ritardo di rinnovo della gran parte dei contratti del biennio 2006-07), la sua efficacia diminuisce rapidamente fino al 2003, per intraprendere in seguito un lento e tormentato cammino di ripresa, che si rivela insufficiente a fargli riacquistare nel 2007 il livello del 2000.

Figura 3 - Costo del lavoro relativo pubblico-privato per unità di lavoro equivalente a tempo pieno ed efficacia del lavoro pubblico – 1990-2007 (valori assoluti e indici in base 1990=100)



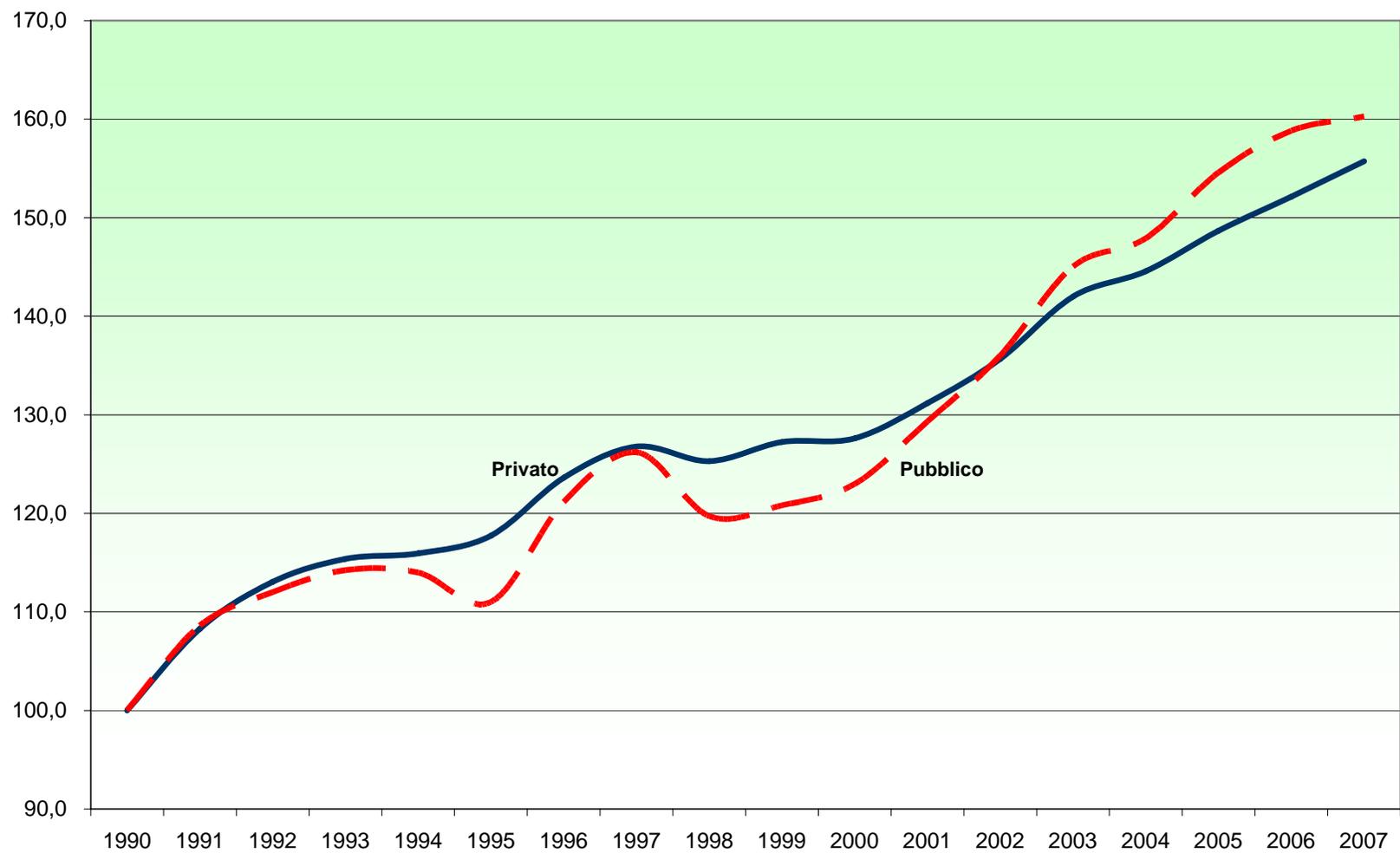
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

Avendo a mente questi risultati analitici, è quindi possibile costruire un ulteriore indicatore sintetico della performance aggregata del lavoro pubblico, particolarmente significativo, mettendo in rapporto l'evoluzione del costo del lavoro per unità di lavoro pubblico con quella dell'indicatore composito di efficacia. Con questo procedimento è possibile ottenere un indicatore del costo del lavoro pubblico per unità di efficacia; ovvero una misura dell'andamento dell'efficienza del lavoro pubblico, valutata in termini di rapporto costo-efficacia. Inoltre, è possibile mettere l'evoluzione di questo indicatore a confronto con quella dell'analogo e consueto indicatore riferito al costo del lavoro per unità di prodotto (clup) del settore privato.

La figura 4 consente di valutare l'andamento del clup nel settore privato con quello dell'indicatore del costo del lavoro per unità di efficacia nel settore pubblico.

Il grafico mette in chiara evidenza che i vantaggi di efficienza del lavoro pubblico sul lavoro privato si concentrano in due soli anni (1995 e 1998). Si tratta, in particolare, di anni nei quali la crescita del costo del lavoro pubblico è stata particolarmente debole e inferiore al privato: nel 1995 il reddito da lavoro dipendente per unità di lavoro nel settore pubblico cade da 1,26 a 1,22 volte quello del settore privato; nel 1998 da 1,33 a 1,30. Invece, dal 2000 in poi il costo del lavoro pubblico per unità di efficacia cresce più rapidamente (con un'inclinazione maggiore) del clup privato, attestando la più grave perdita di efficienza del lavoro pubblico.

Figura 4 - Costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato e costo del lavoro per unità di efficacia nel settore pubblico (a) – 1990-2007 (indici in base 1990=100)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

(a) Per la corretta interpretazione degli indicatori si ricorda che un loro aumento segnala una perdita di efficienza e viceversa.

In particolare, già nel 2003 si registra la completa eliminazione del vantaggio ottenuto in precedenza dal settore pubblico, nei due anni 1995 e 1998; e nel periodo successivo il costo del lavoro pubblico per unità di efficacia continua a crescere più del clup del settore privato. Nel complesso, nell'intero periodo 2000-2007 il primo indicatore cresce in media del 3,3 per cento l'anno, mentre il tasso medio di crescita del secondo è solo del 2,4 per cento l'anno.

5. Conclusioni: un nesso virtuoso tra contrattazione collettiva e risultati economici dell'azione pubblica

L'esercizio illustrato nei paragrafi precedenti dimostra che è possibile costruire un indicatore in grado di risolvere il problema fondamentale alla base della difficoltà di applicazione al settore pubblico del protocollo '93. Come abbiamo visto, infatti, la logica proposta da quell'accordo per il settore privato (tutela del potere d'acquisto attraverso la contrattazione nazionale, crescita delle retribuzioni reali attraverso la contrattazione decentrata – sotto il vincolo microeconomico dei risultati economici delle imprese) si è dimostrata inapplicabile al settore pubblico a causa dell'impossibilità di stabilire, in quest'ultimo, un nesso forte tra le risorse reperite dalle amministrazioni (i loro “risultati economici”) e la contrattazione decentrata. Quest'ultima si è invece sviluppata attraverso le alterne vicende di un arduo conflitto tra controllo centrale del Ministro dell'economia, pressione delle organizzazioni sindacali e spinte centrifughe delle amministrazioni dotate di una qualche autonomia finanziaria, piuttosto che in seguito a miglioramenti organizzativi e/o produttivi effettivamente conseguiti e documentati in modo trasparente al decisore politico, ai cittadini e alle imprese.

L'indicatore proposto in questo lavoro dimostra che, nello spirito economicamente “virtuoso” del protocollo '93, è possibile risolvere questa profonda asimmetria tra pubblico e privato adottando un riferimento ragionevole (di carattere macro anziché microeconomico) per la determinazione della crescita (aggregata) delle retribuzioni reali dei dipendenti pubblici. La performance economica complessiva del settore pubblico può infatti essere ben misurata da un indicatore composito olistico, capace di tenere conto di quattro criteri fondamentali: “efficacia

economica” dell’azione pubblica, “sostenibilità finanziaria” degli aumenti retributivi del pubblico impiego, miglioramento del “benessere dei cittadini” ed “equità sociale” della distribuzione dei redditi da lavoro tra settore pubblico e settore privato.

Se, tra il 2001 e il 2007, la politica retributiva del Governo, nel pieno rispetto dei principi “virtuosi” del protocollo ‘93, fosse stata determinata in accordo con la dinamica dell’indicatore proposto, le retribuzioni dei dipendenti pubblici sarebbero rimaste vicine al loro valore reale dato che, come mostra la figura 2, l’efficacia economica del lavoro pubblico ha segnato in media un andamento negativo (-0,2 per cento l’anno), maggiore di quello, sempre negativo, della produttività del lavoro privato (-0,1 per cento l’anno). Il potere d’acquisto delle retribuzioni pubbliche sarebbe stato comunque tutelato dalla contrattazione nazionale, ma la crescita delle retribuzioni di fatto sarebbe stata frenata dalla chiusura degli spazi economici per la contrattazione decentrata, in modo del tutto simile a quanto si è contemporaneamente verificato nel settore privato a causa della caduta della produttività del lavoro. In termini quantitativi, le retribuzioni nominali dei dipendenti pubblici sarebbero cresciute al massimo del 3 per cento l’anno invece del 3,9 che si è effettivamente riscontrato: il risparmio di spesa per l’erario sarebbe stato superiore a 6 miliardi di euro l’anno, e anche la crescita del costo del lavoro pubblico per unità di efficacia, e quindi la performance di efficienza del settore pubblico, sarebbe stata ben migliore di quella illustrata dalla figura 4.

Tuttavia, ancora più importante di questi rilievi di spesa e di efficienza è che le retribuzioni dei dipendenti pubblici si sarebbero mosse in accordo con un principio di *accountability*, di responsabilità, ragionevolezza e trasparenza per l’opinione pubblica e per il decisore politico, con il risultato non indifferente di accrescere la fiducia dei cittadini nella macchina pubblica invece di alimentare la diffusione della percezione del pubblico impiego come una casta avida di privilegi, ipertutelata e autoreferenziale, separata dai bisogni e dalla sensibilità del Paese, indifferente ai momenti di difficoltà dell’economia e dei cittadini.

Riferimenti bibliografici

- Balassone F., Francese M. e Giordano R. (2003), *“Efficienza nei servizi pubblici: una rassegna della letteratura”*, in Aa. Vv., *L’efficienza nei servizi pubblici*, Banca d’Italia, Roma.
- Bruni L. (2002), *“L’economia e i paradossi della felicità”*, in P.L. Sacco e S. Zamagni (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico*, il Mulino, Bologna.
- Collesi D. (2000), *“Volume Measures and Productivity Analysis for the Nonmarket Sector: the Italian Experience”*, paper presented at the 15th. Meeting of the Voorburg Group on Services Statistics, Madrid, September.
- Dell’Aringa C., Della Rocca G. (2007), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Dell’Aringa C. (2007), *“Contrattazione collettiva e costo del lavoro”*, in Dell’Aringa C., Della Rocca G. (2007), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Douglas J. (2006), *“Measurement of Public Sector Output and Productivity”*, *New Zealand Treasury. Policy Perspectives Papers*, no. 06/09, November.
- Golino A., Minicucci P., Tronti L. (2008), *“Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Tendenze e confronti con il settore privato”*, in *Economia & lavoro*, n. 2, pp. 167-200.
- Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione con la consulenza tecnica di Aran, Banca d’Italia, Istat, Ragioneria generale dello Stato (2008), *“Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Andamenti dal 1992 al 2007 e confronti con il privato”*, 30 settembre, disponibile sulla pagina web:
http://www.funzionepubblica.it/ministro/pdf_home/RetribuzioniPubbliche1992-2007.pdf
- Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione (2008), *Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione*, voll. I e II, Roma, disponibile sulla pagina web:
http://www.funzionepubblica.it/ministro/azioni_ministro/3159.htm.
- Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione (2008), *Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione - Piano Industriale -*, Roma, disponibile sulla pagina web:
http://www.funzionepubblica.it/ministro/pdf_home/Piano_industriale_PA.pdf.
- Tronti L.G. (2008), *“La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: i risultati e una questione di principio”*, in *AranNewsletter*, n. 3, pp. 9-15.
- *UK Centre for the Measurement of Government Activity* (2005), *“Improvements in the methodology for measuring Government output”*, in *Economic Trends*, no. 622, pp. 35-45.

I RISULTATI DELLE RILEVAZIONI SULLE ASSENZE DEI DIPENDENTI PUBBLICI

*di Anna Ceci **

Introduzione

Quello dell'assenteismo dei lavoratori pubblici rappresenta un fenomeno abbastanza diffuso, un costume che nel nostro paese non ha barriere geografiche, né si presenta con intensità diverse in base alla dimensione dell'amministrazione, e si propaga in modo pressoché identico tanto nelle amministrazioni centrali quanto in quelle locali. Nei ministeri, come nelle piccole realtà pubbliche, al nord e nel meridione spesso sembra essere normale utilizzare la malattia come strumento per non essere presente sul luogo di lavoro.

Le ricadute sono evidenti, sia sulla produttività della pubblica amministrazione, sia sull'immagine del dipendente pubblico e del suo "datore di lavoro" che con serietà contribuiscono a fare buona amministrazione.

Consapevole di tale criticità il Governo è intervenuto in modo deciso e incisivo sulla materia attraverso una chiara azione, prima di sensibilizzazione e poi di tipo normativo, scoraggiando il frequente ricorso alle assenze per malattia (l. 133/2008)¹. Accanto al disegno normativo di misure di "moralizzazione", però, è importante anche disporre di strumenti che ne verifichino l'impatto e, se il caso, suggeriscano eventuali aggiustamenti.

* Anna Ceci, funzionario della segreteria tecnica del ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione.

¹ Tale norma prevede che nei primi dieci giorni di assenza per malattia al personale interessato venga corrisposto soltanto il trattamento economico fondamentale, escludendo ogni altra indennità o trattamenti economici accessorio. Tale norma non trova applicazione nei casi in cui la malattia deriva da un infortunio sul lavoro o da causa di servizio, nonché nei casi di patologie gravi o di ricovero ospedaliero. Inoltre, sono state modificate le fasce orarie di reperibilità nelle quali le strutture sanitarie

Così il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha avviato una rilevazione mensile delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici per quantificare l'effetto sull'assenteismo dei provvedimenti normativi.

Con la rilevazione pilota di luglio 2008 si voleva disporre di un primo monitoraggio degli effetti della nuova normativa a poche settimane dalla sua approvazione, utilizzando soltanto i dati che le amministrazioni rispondenti hanno tempestivamente e volontariamente fornito.

La necessità di realizzare una rilevazione completa e corretta sotto il profilo metodologico e operativo ha condotto il Ministero ad avviare una collaborazione con l'Istat.

Così, a partire dall'edizione di settembre della rilevazione, l'Istat ha provveduto a definire i disegni di campionamento per le amministrazioni pubbliche più numerose, con specifiche procedure per il trattamento delle mancate risposte, finalizzate a eliminare gli eventuali fenomeni di autoselezione.

La metodologia di rilevazione in pillole

La rilevazione sulle assenze dei dipendenti pubblici è realizzata dall'Istat, che cura la fase di campionamento, di sollecito telefonico e di elaborazione e produzione delle stime.

La rilevazione è di tipo campionario. Infatti, dall'universo delle amministrazioni pubbliche viene selezionato un insieme di unità con un disegno di campionamento stratificato ad uno stadio. Le variabili di stratificazione

sono la tipologia di amministrazione², la ripartizione geografica di localizzazione e la dimensione delle amministrazioni.

L'Istat calcola le stime costruendo dei coefficienti di riporto all'universo che tengono conto delle mancate risposte nei vari strati, calibrandoli su alcune variabili ausiliarie il cui valore, nei rispettivi universi, è noto.

Tale procedura garantisce la riproduzione dei valori noti delle variabili ausiliarie³, assicurando così anche l'attendibilità delle stime delle variabili stimate che, nel nostro caso, riguardano il numero di giorni di assenza per malattia dei dipendenti pubblici, il numero di eventi di assenza per malattia superiori a dieci giorni e il numero di giorni di assenza per altri motivi.

I risultati

Il monitoraggio delle assenze dei dipendenti pubblici ha evidenziato, fin dalle sue prime edizioni, un grande impatto dell'azione legislativa sul comportamento dei dipendenti pubblici rispetto ai permessi per malattia, con potenziali ricadute positive di recupero di efficienza e produttività delle amministrazioni.

Già con la rilevazione di maggio 2008 il numero di giorni di assenza per malattia ha mostrato una forte contrazione, superiore al 10 per cento. Nei mesi successivi l'ordine di grandezza della riduzione è di gran lunga aumentato: a giugno la diminuzione è stata del 22,4 per cento, a luglio del 37,1 per cento, ad agosto del 44,4 per cento, a settembre del 44,6 per cento, a ottobre del 43,1 per cento e a novembre del 41,4 per cento (tavola 1).

² Le tipologie di amministrazione pubbliche incluse nel campo di rilevazione sono: ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri, altre pa centrali, Regioni, Province autonome, amministrazioni provinciali, amministrazioni comunali, aziende ospedaliere pubbliche, aziende sanitarie locali, enti nazionali di previdenza e assistenza.

³ Le variabili ausiliarie utilizzate sono il numero di unità istituzionali della tipologia e la consistenza delle amministrazioni in termini di personale.

Tavola 1 - Le rilevazioni sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici. I risultati di sintesi

	MAGGIO*		GIUGNO*		LUGLIO*		AGOSTO*		SETTEMBRE**		OTTOBRE**		NOVEMBRE**	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Totale delle assenze per malattia retribuite e non retribuite (giorni)	231.695	206.527	227.213	176.218	205.388	129.250	578.338	321.701	1.333.943	738.818	1.980.202	1.126.600	1.816.829	1.064.645
Numero di dipendenti	197.686	194.833	209.550	206.774	208.199	205.994	728.019	725.369	1.402.011	1.399.916	1.494.725	1.496.817	1.491.806	1.496.980
Numero di amministrazioni rispondenti	27		70		70		1.682		1.520		1.658		1.560	
Variazione % 2008/2007	-10,9		-22,4		-37,1		-44,4		-44,6		-43,1		-41,4	

* Valori riferiti alle amministrazioni rispondenti

** Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza

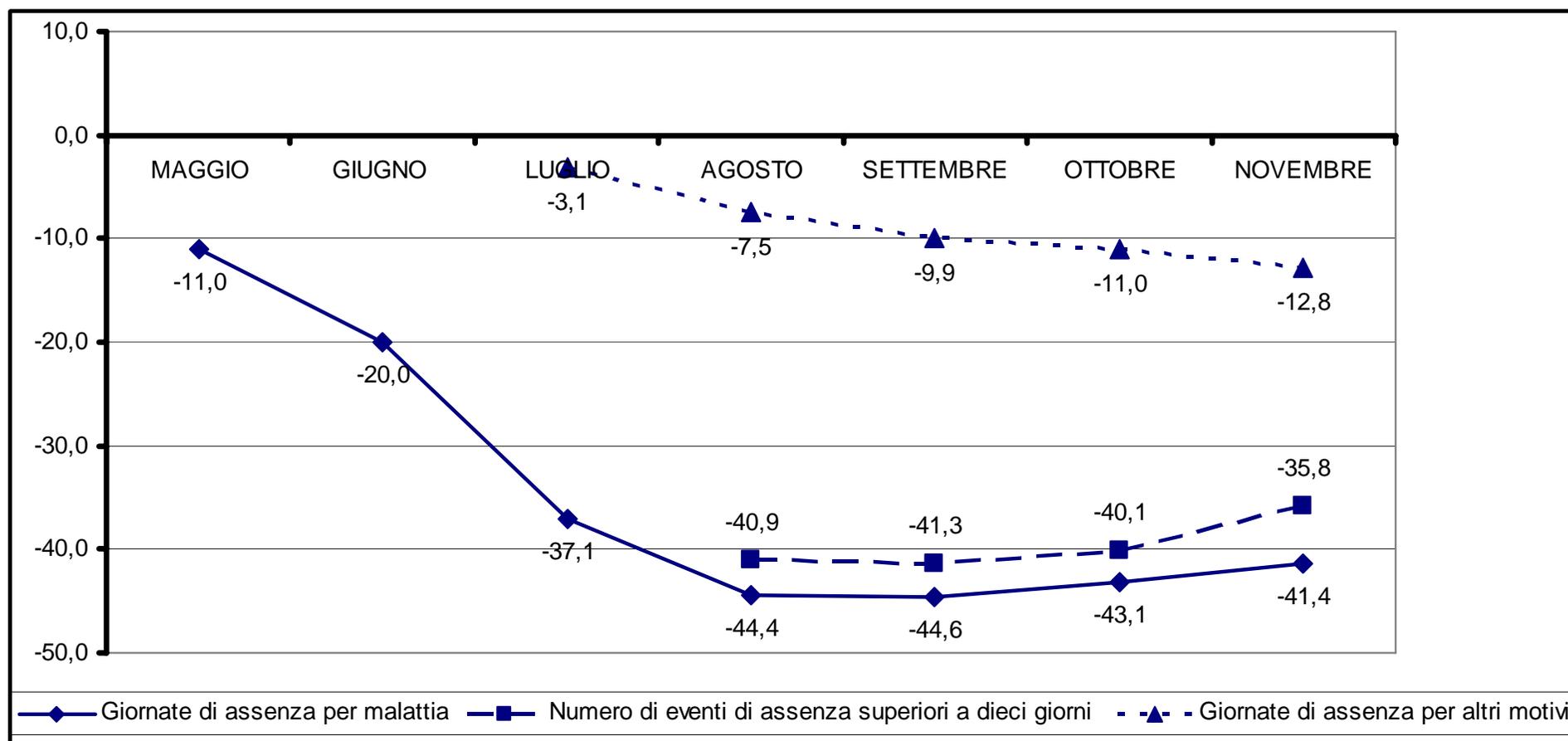
Analizzando i dati relativi al mese di novembre disaggregati per tipologia di amministrazione, si rilevano diminuzioni dei giorni di assenza per malattia superiori a quello medio negli enti di previdenza (dove i giorni di assenza per malattia si sono ridotti del 54,5 per cento) e nelle amministrazioni provinciali (-50,9 per cento).

Il comportamento dei pubblici dipendenti rispetto alle assenze per malattia risente parzialmente dell'area geografica. I dipendenti pubblici del Nord-est del Paese a novembre hanno ridotto le assenze per malattia del 41,8 per cento, quelli del Nord-ovest del 42,9 per cento e al Sud e nelle isole il ricorso alla malattia fra i dipendenti pubblici è diminuito del 43,9 per cento. Nelle regioni centrali si rileva una riduzione delle assenze per malattia di una percentuale inferiore al dato nazionale (-38,9 per cento).

Si potrebbe avere il lecito sospetto che ci si trovi di fronte ad un semplice ripensamento delle abitudini dei dipendenti pubblici che, da un lato, riducono il ricorso ai permessi per malattia e, dall'altro, si assentano comunque dal lavoro, ma per "altri motivi" (permessi di studio, congedi parentali, ecc.). Tuttavia, i risultati della

rilevazione (grafico 1), accanto alla contrazione delle assenze per malattia, indicano in calo anche del numero di giorni di assenza per motivi diversi dalla malattia, tendenze che si traducono in un aumento negli uffici pubblici dei lavoratori presenti.

Grafico 1 - Le assenze per malattia, per altri motivi e numero di eventi di assenza dei dipendenti pubblici superiori a dieci giorni - Maggio 2007-Novembre 2008 (variazione %)



Una maggiore presenza di personale (stimata pari a circa 65.000 unità) non costituisce, di per sé, una condizione sufficiente per aumentare la produttività nel comparto pubblico. Nondimeno, il nostro Paese non può più permettersi una pubblica amministrazione costosa, che non soddisfa i bisogni dei propri “clienti” e con ampi margini di recupero di livelli adeguati di produttività. Pertanto, nell’ambito di un disegno di riforma più generale che qualifichi, migliori e rafforzi la pubblica amministrazione, l’attivazione di politiche che assicurino una maggiore presenza dei dipendenti rappresenta senza dubbio una condizione necessaria.

Il cambiamento inizia a dare i primi frutti, non solo in termini di risparmio per il bilancio dello Stato (stimato pari a circa 230 milioni di euro l’anno), ma anche favorendo una maggiore equità fra i lavoratori all’interno delle strutture pubbliche.

È interessante infine sottolineare che alcuni effetti della politica contro l’assenteismo cominciano a incidere positivamente sulla qualità della vita di tutti i cittadini: la maggiore presenza dei lavoratori negli uffici genera maggiori e migliori servizi, riduzioni delle classiche code agli sportelli e minori ritardi, migliorando anche l’immagine della pubblica amministrazione e di tutti quelli che, al suo interno, contribuiscono a farla funzionare con serietà e efficienza.

Operazione trasparenza

Sul sito del ministero (www.innovazionepa.it) sono stati pubblicati i nomi, le qualifiche, i *curricula* e gli stipendi di tutti i dirigenti nonché i tassi annui di assenteismo del personale alle loro dirette dipendenze. Sono stati, inoltre, resi noti i nomi, le qualifiche, gli stipendi, le mail e i telefoni diretti di tutti i componenti dello *staff* del ministro Brunetta, del quale sono altresì consultabili lo stipendio e il *curriculum* professionale e politico.

Sono stati pubblicati *on line*, applicando per la prima volta la legge e in pieno accordo con il garante della *privacy*, gli elenchi di tutte le consulenze affidate nel 2006 e nel 2007 dalle pubbliche amministrazioni italiane sia a professionisti privati sia a dipendenti pubblici:

- gli incarichi conferiti nel 2006 sono stati 263.089 per un totale di 1.287.894.854,25 euro;
- gli incarichi conferiti nel 2007 sono stati 269.455 per un totale di 1.354.509.416,21 euro.

Tenuto conto che solo il 45% delle amministrazioni ha imputato i dati nell'”Anagrafe delle prestazioni”, è possibile ipotizzare che ogni anno vengano affidate circa mezzo milione di consulenze per un ammontare di circa 2.500.000.000 di euro. Per questo motivo è stato trasmesso alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che non hanno comunicato dati perché questa possa verificare la posizione di ciascuna. La legge (art. 53, comma 15, del decreto legislativo 165/2001) prevede che le amministrazioni che omettono gli adempimenti di comunicazione non possano conferire nuovi incarichi. Qualora questo accada vengono chiamate a restituire i soldi pubblici utilizzati in maniera illegittima.

Nella legge 133 sono contenute norme che riducono in maniera rilevante tutte le forme di consulenza nella pubblica amministrazione. In particolare, la possibilità di spesa per incarichi esterni è stata ridotta di almeno il 30% rispetto all'anno precedente.

E' stato introdotto l'obbligo di legge, per il Dipartimento della funzione pubblica, di trasmettere alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione.

Senza nulla togliere all'operato di quanti, con correttezza professionale, hanno portato a termine incarichi di prestigio per conto della pubblica amministrazione, è giunto il momento di far emergere le professionalità inesprese di molti dipendenti pubblici. Anche in questo caso, l'"Operazione trasparenza" può servire a ridare slancio e fiducia a quanti attendono solo di veder valorizzate e riconosciute la loro esperienza e la loro capacità, e nel contempo può indurre ad un migliore impiego delle risorse, umane, strumentali e finanziarie che siano.

Sempre sul sito del ministero è consultabile la banca-dati, relativa all'anno 2006, dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nonché delle aspettative e permessi per l'espletamento delle funzioni pubbliche elettive.

I dati sono inseriti, mediante accesso riservato, da ogni singola amministrazione e vengono aggiornati in tempo reale.

Tale funzionalità non è stata prevista per i singoli istituti scolastici, facenti parte del comparto Scuola poiché alla raccolta e alla trasmissione dei dati, in forma riassuntiva, provvede il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Nella legge 133 è prevista una significativa riduzione, nei prossimi anni, del numero dei distacchi sindacali presso le pubbliche amministrazioni.

Riduzione delle assenze per malattia

Il fenomeno

L'assenteismo è uno dei principali problemi che affligge la pubblica amministrazione:

- peggiora la qualità dei servizi resi;
- riduce la produttività;
- aumenta i costi;
- intacca l'immagine dell'amministrazione e di tutti coloro che contribuiscono a fare buona amministrazione.

La risposta del Governo si è concretizzata in una decisa azione di sensibilizzazione e nella messa a punto di iniziative di tipo normativo (art. 71 della legge n. 133/2008) che hanno disincentivato il ricorso opportunistico alle assenze per malattia.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha emanato due circolari esplicative.

Il monitoraggio

L'effetto di questi interventi è stato tempestivamente monitorato con un'analisi pilota, avviata a partire dal mese di agosto e proseguita in collaborazione con l'ISTAT.

Attualmente viene condotta una rilevazione mensile di tipo campionario. I dati raccolti evidenziano una progressiva contrazione delle assenze sia per malattia che per altri motivi.

Per quanto riguarda le assenze per malattia la tendenza, consolidatasi negli ultimi mesi, dimostra che queste si sono ridotte su base mensile in misura superiore al 40%.

Anche la contrazione degli eventi di assenza superiori ai 10 giorni si è sempre attestata su valori inferiori al -40%.

Nella stessa direzione vanno anche i dati sulle assenze per altri motivi che si sono ridotti di oltre il 10%.

Le amministrazioni rispondenti sono ormai stabilmente superiori alle 1.500 unità: ministeri, agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio dei ministri, altre PA centrali, Regioni, Province autonome, amministrazioni provinciali, amministrazioni comunali, aziende ospedaliere pubbliche, aziende sanitarie locali, enti nazionali di previdenza e assistenza.

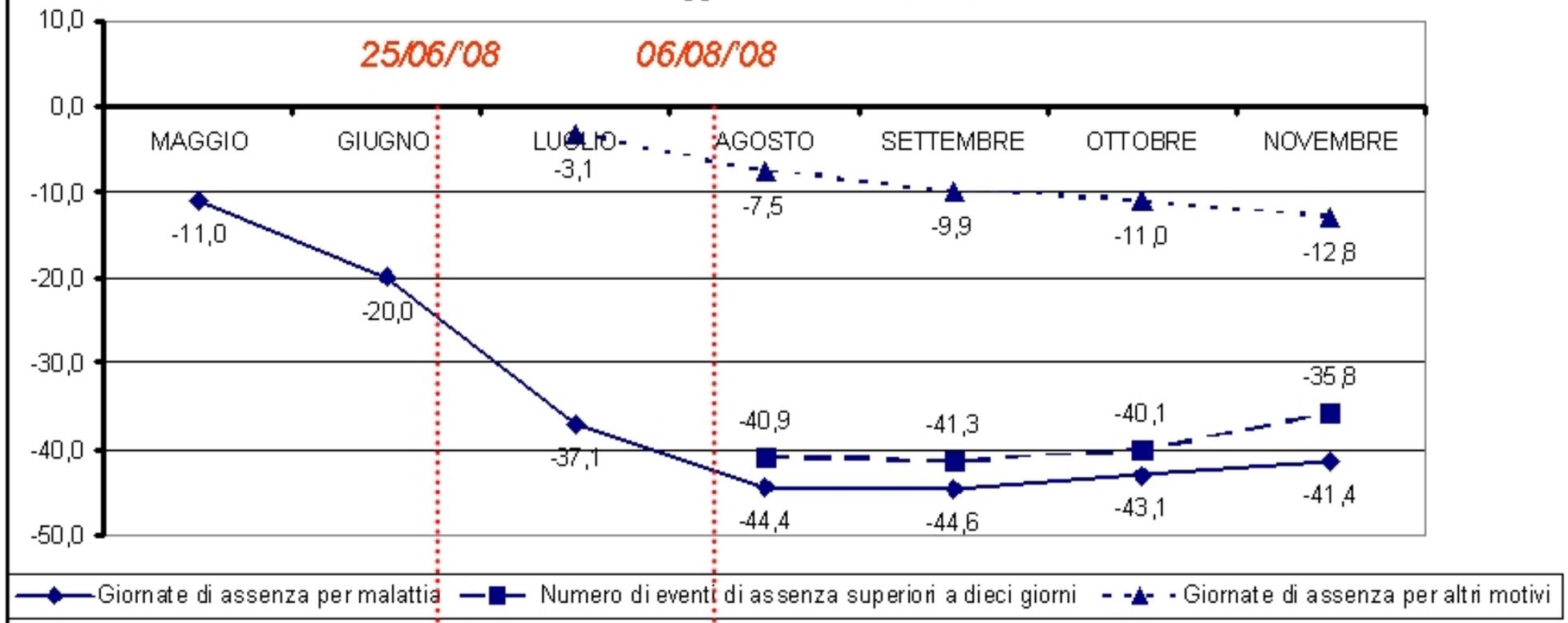
	MAGGIO*		GIUGNO*		LUGLIO*		AGOSTO*		SETTEMBRE**		OTTOBRE**		NOVEMBRE**	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Totale delle assenze per malattia retribuite e non retribuite (giorni)	231.695	206.527	227.213	176.218	205.388	129.250	578.338	321.701	1.333.943	738.818	1.980.202	1.126.600	1.816.829	1.064.645
Numero di dipendenti	197.686	194.833	209.550	206.774	208.199	205.994	728.019	725.369	1.402.011	1.399.916	1.494.725	1.496.817	1.491.806	1.496.980
Numero di amministrazioni rispondenti	27		70		70		1.682		1.520		1.658		1.560	
Variazione % 2008/2007	-10,9		-22,4		-37,1		-44,4		-44,6		-43,1		-41,4	

* Valori riferiti alle amministrazioni rispondenti

** Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza

Variazione delle assenze dei dipendenti pubblici: sintesi dei risultati

maggio-novembre 2008/2007



D.L. 112/08

L.133/08 (legge di conversione del D.L. 112/08)

I benefici

Rapportata all'universo dei dipendenti pubblici, la riduzione delle assenze ha comportato una maggiore presenza di personale pari a circa 65.000 unità.

Questo ha significato:

- minori ritardi;
- più servizi;
- migliori livelli qualitativi.

La non corresponsione delle indennità e dei trattamenti accessori per i primi dieci giorni di assenza per malattia e il minor ricorso alle supplenze nel comparto istruzione ha comportato un risparmio per il bilancio dello Stato quantificabile in circa 230 milioni di euro all'anno.

Un nuovo clima negli uffici

Nel pubblico impiego si sta affermando una situazione strutturalmente nuova.

In questi primi 6 mesi le assenze per malattia sono state poco più della metà rispetto a quelle negli stessi mesi del 2007.

I comportamenti dei dipendenti sono stati condizionati dal modificarsi degli atteggiamenti e delle aspettative.

Denominazione dell'Amministrazione (1):

TIPOLOGIA	SETTEMBRE		OTTOBRE		NOVEMBRE	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
A. Totale delle assenze per malattia retribuite e non retribuite (2)						
B. Eventi di assenza per malattia superiori a 10 giorni (3)						
C. Totale delle assenze per altri motivi (4)						
D. Numero di dipendenti (5)						
E. Procedimenti disciplinari avviati relativi alle assenze (6)						
F. Procedimenti disciplinari relativi alle assenze conclusi con sanzioni (7)						
G. Media assenze per malattia sul totale dipendenti (A/D)						
H. Media assenze per altri motivi su totale dipendenti (C/D)						
I. Media assenze complessiva (A+C)/D						

(1) Inserire la denominazione dell'Amministrazione nel riquadro giallo

(2) Numero complessivo di giorni di assenza del personale non dirigenziale a tempo indeterminato e di tutto il personale dirigenziale (a tempo determinato e indeterminato) rilevato nel mese, calcolato facendo riferimento alle sole giornate lavorative

(3) Numero di periodi di assenza per malattia continuativa superiori a 10 gg. (in presenza di eventi che si sviluppano a cavallo su due o più mesi; ai fini della rilevazione l'evento va indicato nel secondo mese)

(4) Numero complessivo di giorni di assenza per altri motivi retribuiti del personale non dirigenziale a tempo indeterminato e di tutto il personale dirigenziale (a tempo determinato e indeterminato), calcolato con riferimento alle sole giornate lavorative.

Sono comprese le assenze per maternità retribuite e le assenze dovute a permessi di cui alla L. 104/98 solo quando usufruiti per l'intera giornata. Sono escluse le ferie e i permessi a ore.

(5) Totale del personale non dirigenziale a tempo indeterminato e di tutto il personale dirigenziale (a tempo determinato e indeterminato) nei ruoli dell'Amministrazione all'inizio del mese

(6) Numero dei procedimenti avviati nel mese

(7) Numero di sanzioni disciplinari irrogate nel mese in relazione a procedimenti relativi ad assenze dal servizio.

Gli indicatori in corrispondenza delle lettere G, H e I evidenziati in grigio sono calcolati automaticamente

“Non solo fannulloni”

Gli esempi di buona amministrazione

Nella pubblica amministrazione operano numerosi esempi di grande professionalità, di innovazione, di coraggio nello sperimentare nuove soluzioni per ridurre i costi, a migliorare i servizi e rispondere meglio alle esigenze di cittadini e imprese.

E' il momento di riconoscere i meriti e di premiare i migliori.

E' l'iniziativa promossa dal ministro Brunetta per:

- riconoscere il merito,
- far emergere, premiare e disseminare i tanti esempi positivi di buona amministrazione che ci sono nel Paese.

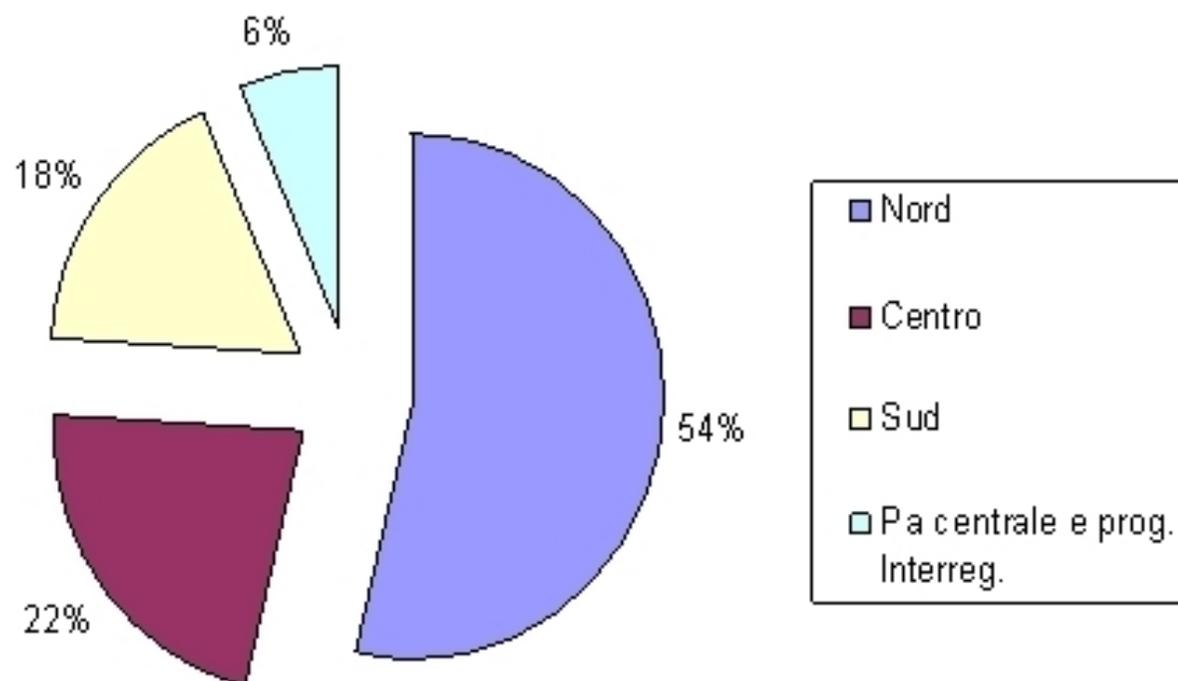
Oltre 1000 storie di successo

E' la raccolta, selezione e pubblicazione sul sito del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione di storie di buona amministrazione che hanno ricevuto premi e riconoscimenti pubblici, che provengono da banche-dati specializzate o che sono state direttamente segnalate dalle amministrazioni.

Nella sezione “Non solo fannulloni” del sito del ministero sono stati pubblicati 832 esempi di buona amministrazione che hanno ricevuto premi, menzioni e riconoscimenti pubblici o che sono stati inseriti in banche-dati specializzate.

A queste storie si sono aggiunte più di 400 autosegnalazioni provenienti direttamente dalle amministrazioni che hanno risposto all'invito del ministero a far conoscere le loro pratiche di buona PA affinché potessero essere messe a disposizione di tutti.

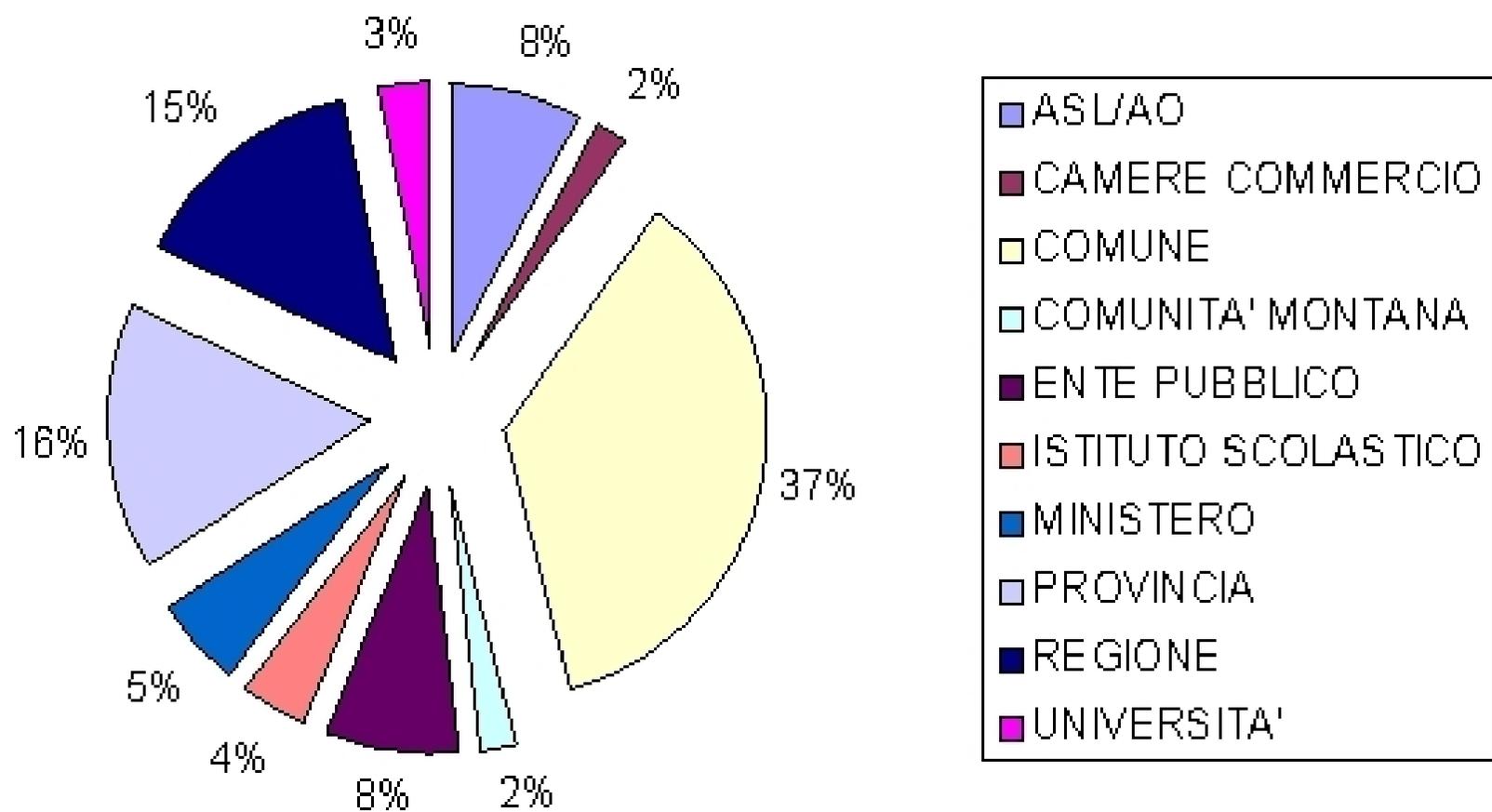
Distribuzione geografica



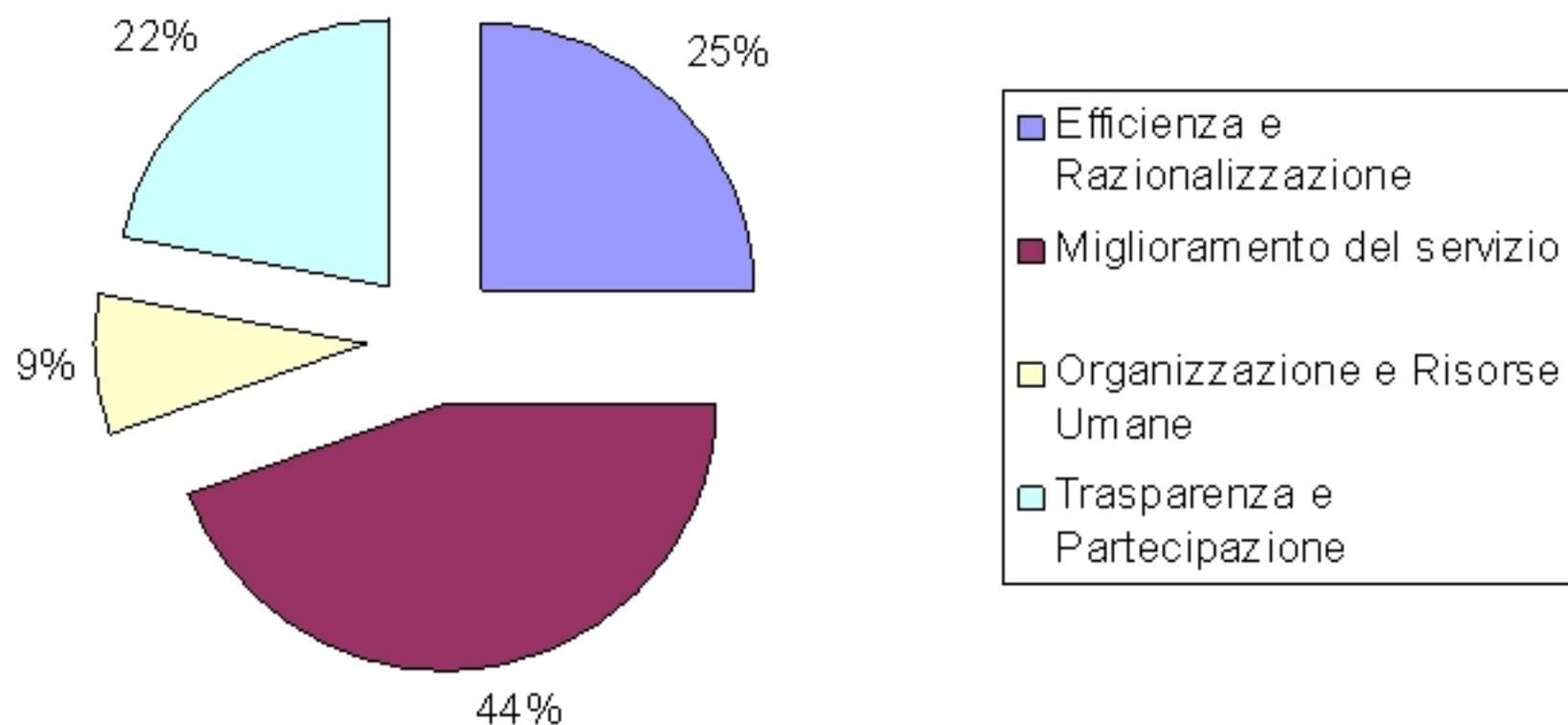
ABRUZZO	15
BASILICATA	4
CALABRIA	16
CAMPANIA	47
EMILIA ROMAGNA	148
FRIULI VG	16
LAZIO	59
LIGURIA	32
LOMBARDIA	91
MARCHE	30
MOLISE	4
PIEMONTE	52
PUGLIA	25
SARDEGNA	11
SICILIA	25
TOSCANA	82
TRENTINO AA	28
UMBRIA	14
VALLE D'AOSTA	6
VENETO	73
PA centrale	53
Progetti interregionali	1
TOTALE	832

Provengono da tutte le regioni e da diverse tipologie di PA (ministeri, enti pubblici, Regioni ed enti locali, sanità, scuola, università e camere di commercio)

Distribuzione per tipologia di amministrazione



Distribuzione per tipologia di miglioramento



“Premiamo i risultati”

Il concorso

E' un concorso promosso dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione - Dipartimento della funzione pubblica, finalizzato a premiare i risultati e l'impegno a migliorare le *performance* nonché a valorizzare gli esempi di buona amministrazione.

Esso prevede la progettazione e realizzazione di piani di miglioramento gestionale nei seguenti ambiti:

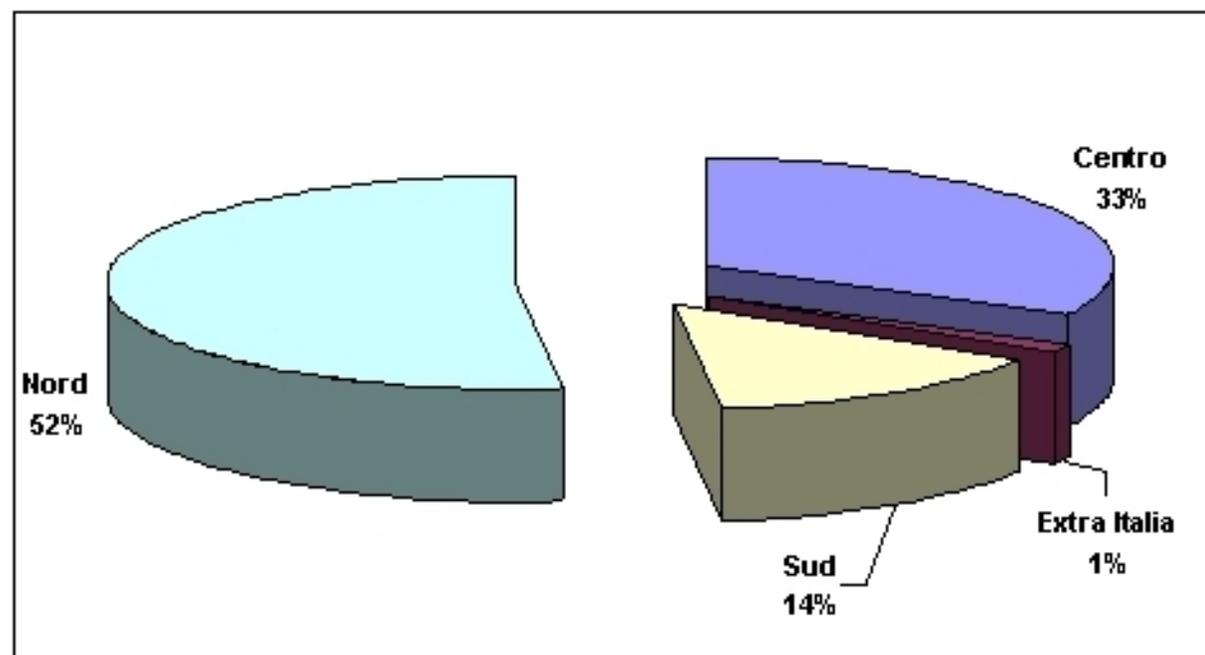
- miglioramento del servizio erogato e della soddisfazione dei relativi clienti;
- miglioramento nelle pratiche di gestione e nella soddisfazione del personale;
- ampliamento delle relazioni con gli *stakeholder* esterni nella progettazione e/o valutazione dei servizi e delle politiche;
- riduzione dei costi di funzionamento.

La partecipazione

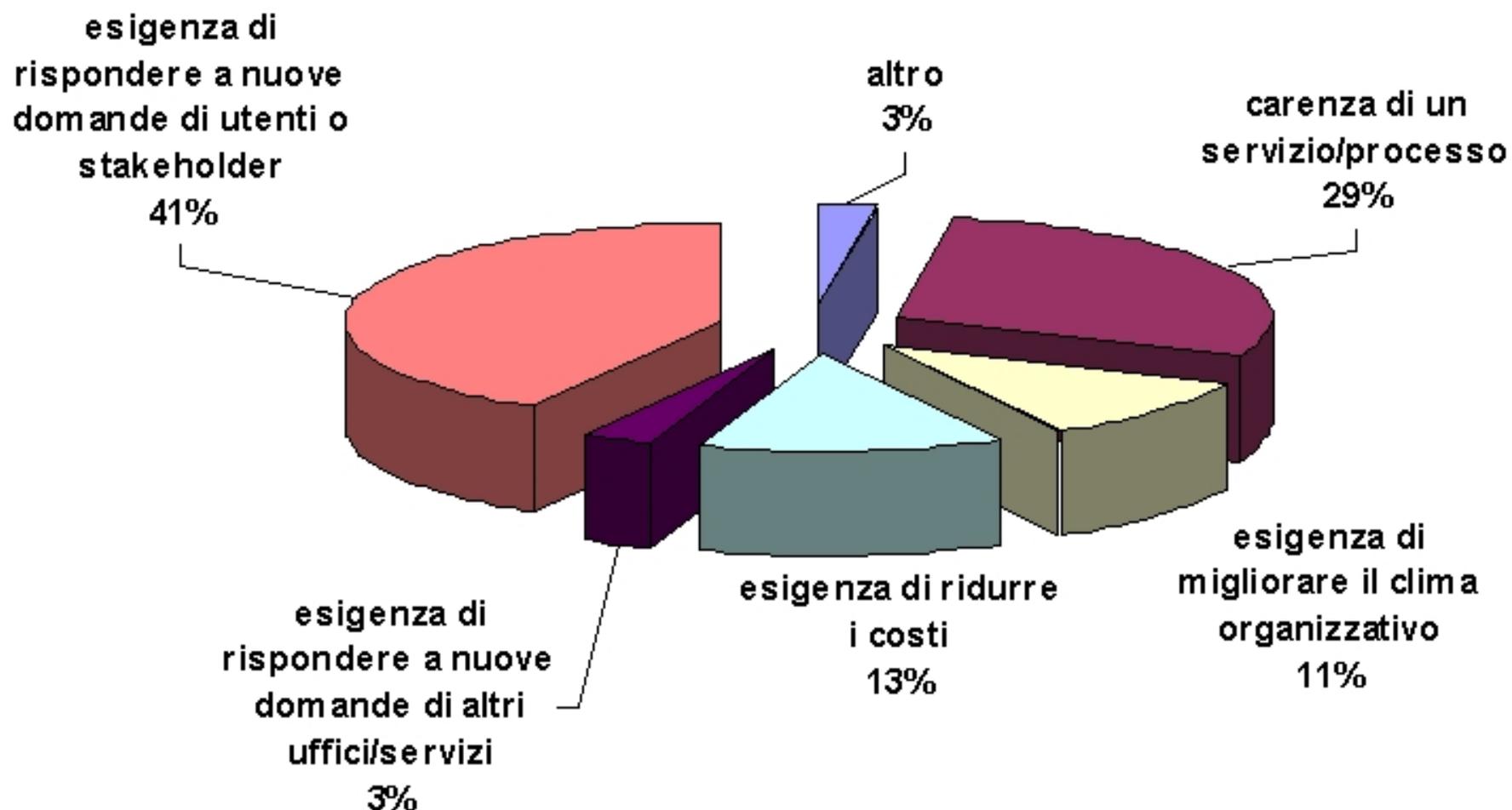
- 725 candidature pervenute;
- 693 domande ammesse alla presentazione dei piani;
- 97 piani di miglioramento gestionale pervenuti;
- 478 amministrazioni/uffici ammessi alla fase di realizzazione che si svilupperà nel corso del 2009.

Regione	%
Lazio	16,3%
Veneto	14,0%
Lombardia	13,2%
Emilia Romagna	11,5%
Campania	6,9%
Toscana	7,0%
Liguria	5,6%
Piemonte	4,8%
Marche	3,8%
Abruzzo	3,6%
Puglia	2,5%
Sicilia	2,5%
Sardegna	1,7%
Calabria	1,5%
Friuli Venezia Giulia	1,5%
Trentino Alto Adige	1,5%
Umbria	1,3%
Basilicata	0,8%
Molise	0,2%
Totale complessivo	100%

Distribuzione dei progetti ammessi alla realizzazione per Area geografica



Distribuzione dei progetti per Area prioritaria di intervento



Piano industriale dell'innovazione

Il Piano industriale passa:

- dalla logica dell'offerta a quella della domanda;
- dalla logica dei prototipi a quella dei servizi per i cittadini e le imprese;
- da 1.000 progetti costruiti sulla logica dell'offerta a 60 convenzioni costruite sulle esigenze della domanda;
- dalla sperimentazione alla standardizzazione.

Il piano operativo prevede 60 iniziative:

- 12 convenzioni con le amministrazioni centrali: le piattaforme di innovazione per i settori di riferimento della PA centrale;
- 42 convenzioni con le Regioni e i comuni capoluogo;
- 2 programmi infrastrutturali;
- 2 progetti speciali;
- norme e standard.

I protocolli d'intesa sono strumenti operativi per l'attuazione dell'innovazione alla luce delle specificità delle singole pubbliche amministrazioni.

Nel 2008 sono stati stipulati protocolli d'intesa con:

- il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (30 ottobre).
- il Ministero della giustizia (26 novembre).
- il Ministero degli affari esteri (19 dicembre).
- la Regione Lombardia (10 novembre).
- la Regione Campania (19 novembre).
- la Regione Veneto (17 dicembre).
- la Regione Toscana (18 dicembre).

- l'università di Tor Vergata (23 luglio).
- l'università di Roma "La Sapienza" (20 ottobre).
- il Comune di Assisi, i Francescani e BT Italia (5 dicembre).

Agenzia nazionale per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione

Il 28 novembre è stata costituita a Milano l'Agenzia nazionale per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione.

Il suo scopo è quello di integrare il sistema della ricerca con quello produttivo attraverso l'individuazione, la valorizzazione e la diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale e i suoi obiettivi quelli 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 ed analizzare le previsioni tecnologiche a supporto degli investimenti nonché la diffusione e promozione della formazione di alto livello, in particolare verso i ruoli chiave dei processi di innovazione (ricercatori, *manager* specializzati, ecc.).

Reti Amiche

(+ 25.000 sportelli -+100.000 entro il 2009)

“Reti Amiche” è un'iniziativa nata per facilitare l'accesso dei cittadini-clienti alla pubblica amministrazione e per ridurre i tempi di attesa al fine di portare la burocrazia più vicino al cittadino, moltiplicando i punti di

accesso grazie alla collaborazione tra Stato e privati che dispongono di reti in contatto continuo e quotidiano con milioni di clienti.

Nasce così una competizione virtuosa tra pubblico e privato, che consente di evidenziare le migliori pratiche organizzative, tecniche e relazionali e di produrre servizi sempre più efficienti e calibrati sulle esigenze di molteplici profili di utenti.

“Reti Amiche” consente di superare il *digital divide*, favorendo l’utilizzo dei servizi della PA in condizioni più comode o assistite a categorie di utenti che possono essere svantaggiati per la locazione geografica, per le condizioni fisiche o culturali, per la disponibilità di tempo.

Grazie a tale iniziativa il rapporto fra il cittadino e la pubblica amministrazione diviene più efficiente e amichevole:

- si moltiplicano i punti di accesso ai servizi, cancellando le code e creando competizione;
- si offrono servizi appartenenti a differenti amministrazioni;
- si consente a tutti di accedere ai servizi della PA con infrastrutture moderne;
- si alleggeriscono gli uffici pubblici di una parte dei contatti con gli utenti, liberando tempo e risorse per nuovi servizi.

I primi *partner* di “Reti Amiche” sono due tradizionali punti di riferimento per l’erogazione di servizi a cittadini e famiglie: le Poste e i tabaccai, mentre i fornitori dei servizi sono l’INPS e il Ministero dell’interno.

I servizi attivi da novembre:

- rinnovo o richiesta del passaporto;
- pagamento riscatto laurea;
- pagamento contributi colf e badanti;
- rilascio permessi di soggiorno.

Il 22 dicembre è stato sottoscritto un protocollo di intesa con il Consiglio nazionale del notariato per l'erogazione in cinquemila studi privati di servizi anagrafici altamente specializzati. Nei prossimi mesi si aggiungeranno sia le Reti di nuovi *partner* (carabinieri, centri commerciali, farmacie, banche, ...) sia nuovi servizi.

Servizio anticorruzione e trasparenza

Lo scorso 9 ottobre a Palazzo Chigi il ministro Brunetta e il Presidente del Consiglio Berlusconi hanno annunciato la costituzione del SAeT, il Servizio anticorruzione e trasparenza, le cui funzioni sono state trasferite alle dirette dipendenze del Dipartimento della funzione pubblica.

Questa nuova struttura è nata in linea con gli indirizzi delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'OCSE.

La legge 133 del 2008 ha infatti soppresso l'Alto commissariato anticorruzione, nell'ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica e di riorganizzazione delle strutture amministrative.

Il SAeT valorizza l'esperienza finora maturata e si inserisce, con la necessaria autonomia funzionale, nel processo di trasparenza già avviato dal Governo. In pochi mesi è stata costituita una struttura operativa, snella e marcatamente tecnica che combina capacità e professionalità diversificate e complementari, destinate a supportare concretamente l'azione delle pubbliche amministrazioni impegnate a contrastare il fenomeno della corruzione, che drena risorse e mortifica il PIL.

Il progetto “La trasparenza uccide la corruzione”

Un centro (HUB) catalizza e coordina il lavoro svolto da altri soggetti pubblici istituzionalmente competenti in materia.

Tra i compiti principali del SAeT vi sono :

- indagini conoscitive all'interno della P.A. in settori specifici (sanità, appalti, sistemi degli acquisti, ecc.);
- analisi e studi su adeguatezza e congruità del quadro normativo e delle prassi;
- emanazione delle linee guida alle P.A. (*standard*, programmi di *internal auditing*, adozione di codici etici, numeri verdi, ecc.);
- monitoraggio delle procedure di spesa e dei tempi di pagamento;
- collaborazione tecnologica con il CNIPA finalizzata alla interconnessione di tutti i dati che confluiscono nella struttura;
- collaborazione internazionale con i paritetici organismi impegnati nella lotta alla corruzione;
- rappresentanza presso le organizzazioni internazionali di settore espressamente competenti in materia di trasparenza e corruzione.

L'istituzione del SAeT si inserisce quindi in una strategia di trasparenza della pubblica amministrazione, insieme agli accordi e ai protocolli già stipulati con la Corte dei conti e in via di stipula con la Guardia di finanza.

Entro i primi sei mesi di attività, non solo saranno aggiornate la mappatura del rischio di corruzione e la sua misurazione ma saranno anche individuate le linee-guida di comportamento per la PA. mentre nei sei successivi si monitorerà l'applicazione delle linee-guida, si stipuleranno protocolli con le altre amministrazioni al fine di federare le reti esistenti e operanti in materia, si segnaleranno alla magistratura e alle forze dell'ordine i risultati emersi e, infine, si svilupperà l'integrazione tra le varie banche-dati in materia di trasparenza e corruzione.

Tagli ai costi della burocrazia

La Commissione Europea ha stimato che per l'Italia i costi amministrativi sulle imprese sono pari al 4,6% del Pil, quindi, ipotizzando una riduzione del 25%, l'impatto complessivo in termini di Pil è stimato in circa 75 miliardi di euro.

Con il cd. "taglia-oneri" (legge 133/2008) il Governo ha accelerato il processo di misurazione e di riduzione dei costi, prevedendo:

- il completamento del programma di misurazione entro il 2011;
- i piani di amministrazione per la riduzione del 25% degli oneri;
- una delega per tagliare in modo celere gli oneri previsti per legge.

In Italia le procedure burocratiche più costose sono:

- libro paga: 6 miliardi
- autorizzazione scarico di acque reflue: 1 miliardo
- denuncia mensile dati retributivi: 1 miliardo
- denunce contributive mensili: 1 miliardo
- certificato prevenzione incendi: 800 milioni
- comunicazione retribuzioni e liquidazione premio INAIL: 500 milioni.

La misurazione degli oneri amministrativi ha consentito di:

- individuare in modo sistematico gli adempimenti più onerosi da semplificare;
- 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 con la legge 133/2008 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, così ripartiti:

- 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).

Allo scopo di rendere più semplici alcuni adempimenti, sono stati predisposti, congiuntamente al Ministero del lavoro, una serie di accordi nel mercato del lavoro. In particolare:

- il “libro paga” è stato eliminato e sostituito dal libro unico del lavoro;
- l'impresa che sceglie di affidare la tenuta del libro ad un consulente esterno è sollevata dall'obbligo della copia dei libri in sede;
- l'impresa che, invece, gestisce al suo interno il libro unico del lavoro dovrà effettuare le registrazioni relative alle frequenze solo una volta al mese, e non più quotidianamente; non sarà più tenuta a conservarlo su supporto cartaceo mentre si riduce a 5 anni l'obbligo di conservazione al posto degli attuali 10;
- è stato totalmente eliminato l'obbligo della tenuta del libro matricola sul luogo di lavoro.

Dal 1° gennaio 2009, inoltre, le amministrazioni pubbliche dovranno:

- ridurre del 50 per cento rispetto al 2007, la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti, distribuita gratuitamente o inviata ad altre amministrazioni;
- sostituire l'abbonamento cartaceo con quello telematico per la diffusione della Gazzetta Ufficiale e rideterminarne il costo.

Costo della vecchia procedura e risparmio per le PMI in relazione agli obblighi informativi semplificati nell'area lavoro

Oggetto della semplificazione e relativi oneri informativi	Costo vecchia procedura (in migliaia di €)	Risparmio (in 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%

Rinnovo del contratto del pubblico impiego

Il 18 dicembre il Consiglio dei ministri ha approvato gli atti di indirizzo per il rinnovo dei contratti del biennio economico 2008-2009 per i comparti enti pubblici non economici; sanità, personale non dirigente; sanità, dirigenti, medici e veterinari; università e ricerca. Il giorno prima era stato firmato il contratto per il comparto scuola, che riguarda poco più di un milione di dipendenti.

All'appello mancano solo le Regioni e gli enti locali che devono modificare alcuni punti dell'atto di indirizzo ed è probabile che all'inizio del nuovo anno venga firmato anche questo contratto.

Per la prima volta dal 1993, anno di entrata in vigore della riforma che ha introdotto la privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, è stata chiusa la maggioranza dei contratti entro il primo anno della scadenza del biennio contrattuale.

Dagli inizi del 2009 i pubblici dipendenti riceveranno quindi in busta-paga gli aumenti contrattuali. E' un risultato estremamente importante, tenuto conto che è stato ottenuto in un contesto economico difficile come quello che stiamo vivendo.

Con l'approvazione degli atti di indirizzo può considerarsi terminata la fase di competenza del Governo per quanto riguarda il rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

Questa fase è iniziata a luglio con la presentazione del DPEF che ha individuato l'inflazione programmata presa a riferimento per gli aumenti contrattuali.

A settembre, con la presentazione della legge finanziaria, sono state determinate le risorse per i rinnovi dei contratti, pari ad un incremento del 3,2%.

A seguito della presentazione della legge finanziaria in Parlamento il ministro Brunetta ha immediatamente inviato all'ARAN l'atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del comparto ministeri.

Successivamente, il 30 ottobre, è stato firmato un protocollo d'intesa con i sindacati (CISL, UIL, CONFSAL, UGL, UNSA) che ha permesso lo sblocco immediato delle trattative. Infatti dopo il protocollo sono state firmate le intese dei ministeri (12 novembre), delle agenzie fiscali (24 novembre) e della scuola (17 dicembre).

Tutela degli stipendi dei dipendenti pubblici

Inoltre, allo scopo di assicurare ai dipendenti pubblici la stessa tutela contro i ritardi di rinnovo dei contratti di cui godono i dipendenti privati, il Governo ha introdotto con l'art. 33 del decreto 185/2008 una nuova norma per erogare automaticamente anche ai dipendenti pubblici, così come stabilito nel Protocollo 1993 e da allora applicato nel privato, l'indennità di vacanza contrattuale (IVC), senza necessità di un contratto *ad hoc* (sinora invece previsto per i pubblici dipendenti, ad esclusione delle forze armate e delle forze dell'ordine).

In questo modo, a dicembre 2008 con la tredicesima è stato erogato a ciascun dipendente, in media, un importo lordo di 165 euro.

Infine il Governo ha introdotto, al comma 35 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2009 un ulteriore elemento di tutela delle retribuzioni dei dipendenti pubblici che non abbiano ancora rinnovato il contratto entro il 31 dicembre.

Il provvedimento autorizza, nel caso in cui non sia stato ancora concluso l'accordo, le amministrazioni a pagare da gennaio 2009 fino all'intero incremento stabilito in finanziaria.

La legge 6 agosto 2008, n. 133

Taglia enti (art. 26):

- soppressione di tutti gli enti pubblici non economici con meno di 50 dipendenti;
- l'operazione insieme alla riduzione dei costi di gestione comporterà un risparmio di circa 2 miliardi di euro in tre anni.

Trasformazione università in fondazioni (art. 16):

- soppressione di tutti gli enti pubblici non economici con meno di 50 dipendenti l'operazione insieme alla riduzione dei costi di gestione comporterà un risparmio di circa 2 miliardi di euro in tre anni;
- le università pubbliche possono trasformarsi in fondazioni di diritto privato.

Riduzioni delle collaborazioni e consulenze nelle PA (artt. 46 e 61):

- riduzione del fenomeno delle consulenze nelle pubbliche amministrazioni;
- rafforzamento della trasparenza sulle consulenze;
- obbligo di trasmettere alla Corte dei conti gli enti inadempienti delle comunicazioni;
- l'obiettivo è di azzerare completamente le consulenze nei prossimi anni;
- il risparmio potrebbe arrivare a 2,5 miliardi di euro.

Riduzioni dei distacchi e dei permessi sindacali nelle (art. 46 *bis*):

- riduzione dei contingenti dei distacchi, permessi e aspettative sindacali;
- il risparmio è di circa 100 milioni di euro.

Risparmio energetico (art. 48):

- approvvigionamento energetico tramite CONSIP o comunque ad un costo inferiore.

Lavoro flessibile (art. 49):

- limitazione dell'utilizzo del lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni.

Ulteriori economie (art. 61):

- riduzione dei compensi per arbitrati, di spese per convegni, mostre e pubblicità, di compensi per organi collegiali;
- risparmio ipotizzabile 200 milioni di euro.

Reintegrazione fondi accessori (art. 61):

- destinazione delle economie alla reintegrazione dei fondi per gli accessori per la contrattazione integrativa;
- risorse per il comparto sicurezza.

Turn over (art. 66):

- riattivazione di meccanismi controllati di *turn over*.

Controllo della contrattazione integrativa (art. 67):

- maggior controllo della spesa per la contrattazione integrativa.

Riduzione degli organismi collegiali (art. 68):

- riduzione degli organismi collegiali e duplicazione delle strutture;
- risparmio ipotizzabile 20 milioni di euro.

Assenze per malattie (art. 71):

- riduzione dei trattamenti accessori per assenze per malattie fino a 10 giorni;
- il risparmio ipotizzabile, per maggior presenza sul lavoro, è pari a 230 milioni di euro.

Collocamento a riposo anticipato (art. 72):

- contribuzione previdenziale.

Riduzione degli assetti organizzativi (art. 74):

- riduzione delle dotazione organiche delle pubbliche amministrazioni;
- riduzione del 20% dei posti di direttori generali;
- riduzione del 15% dei posti dirigenziali di seconda fascia.

Inoltre, sono state introdotte importanti misure per favorire il soddisfacimento dei bisogni abitativi (cd. Piano casa) e in tema di riforma dei concorsi universitari.

Disegno di legge di riforma della PA

(Atto Senato 847)

Il 18 dicembre l'aula di Palazzo Madama ha definitivamente approvato - con 147 voti a favore, 9 voti contrari e 109 voti di astensione - il ddl Brunetta di riforma della pubblica amministrazione ("Disegno di legge recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico").

L'approvazione sostanzialmente "bipartisan" di una riforma istituzionale così importante per il Paese non può non essere motivo di grande soddisfazione.

Proprio per meglio comprenderne la portata, si propone di seguito un'analisi, articolo per articolo, dei contenuti del testo approvato dal Senato.

Relazioni sindacali e concorsi

L'articolo 1 definisce i seguenti obiettivi del disegno di legge:

- convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali;
- miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva;
- introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli *standard* internazionali di qualità;
- valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali;
- definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;
- introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale.

Al riguardo, è stata approvata un emendamento che valorizza il requisito della residenza dei partecipanti ai concorsi pubblici, qualora ciò sia strumentale al migliore svolgimento del servizio.

Riforma ARAN

L'articolo 2 è stato migliorato nei suoi contenuti recependo le utili proposte avanzate anche dall'opposizione, in particolare prevedendo decreti legislativi attuativi in materia di contrattazione collettiva e integrativa. Esso prevede che :

- saranno precisati gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, ferma restando la riserva in favore della contrattazione collettiva sulla determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro;
- saranno riordinate le procedure di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico;
- sarà riformata l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi;
- sarà semplificato il procedimento di contrattazione anche attraverso l'eliminazione di quei controlli che non sono strettamente funzionali a verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi.

Valutazione delle strutture e del personale

L'articolo 3 prevede che:

- saranno predisposti preventivamente gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e che sarà rilevata, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi è stata effettivamente conseguita, anche con riferimento alle diverse sedi territoriali, assicurandone la pubblicità ai cittadini;

- sarà prevista l'organizzazione di confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, con la partecipazione di associazioni di consumatori e utenti, organizzazioni sindacali, studiosi e organi di informazione e la diffusione dei relativi contenuti mediante adeguate forme di pubblicità, anche in modalità telematica;
- saranno previsti mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato;

L'articolo 3 prevede che:

- sarà istituito, nell'ambito del riordino dell'ARAN e in posizione autonoma e indipendente (la nomina dei membri dell'organismo è subordinata al parere favorevole dei due terzi dei componenti delle commissioni parlamentari competenti), un organismo centrale di valutazione con il compito di:
 - indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione;
 - garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione;
 - assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il ministro per l'Attuazione del programma di Governo sull'attività svolta.
- sarà infine assicurata 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.

Merito, incentivi e premi

L'articolo 4 prevede che saranno introdotti nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni concreti strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, secondo le modalità attuative stabilite dalla contrattazione collettiva, e che saranno

stabilite percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa misurazione secondo criteri oggettivi del contributo e del rendimento del singolo dipendente pubblico.

Riforma della dirigenza pubblica

L'articolo 5 prevede il divieto di corrispondere il trattamento economico accessorio nell'ipotesi di responsabilità del dirigente che abbia omesso di vigilare sulla effettiva produttività delle risorse umane allo stesso assegnate e sull'efficienza della struttura che dirige.

Saranno previsti concorsi per l'accesso alla prima fascia dirigenziale e saranno ridotti gli incarichi conferiti ai dirigenti non appartenenti ai ruoli e ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

Sarà favorita la mobilità nazionale - che, come specificato in un emendamento approvato, potrà avvenire anche tra comparti amministrativi diversi - e internazionale dei dirigenti.

La retribuzione dei dirigenti legata al risultato non dovrà essere inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva.

Sanzioni disciplinari e responsabilità dei pubblici dipendenti

L'articolo 6 prevede che saranno razionalizzati i tempi di conclusione dei procedimenti disciplinari e che verranno previsti meccanismi rigorosi per l'esercizio dei controlli medici durante il periodo di assenza per malattia del dipendente.

Al fine di favorire la massima conoscibilità del codice disciplinare è prevista “l’equipollenza tra la affissione del codice disciplinare all’ingresso della sede di lavoro e la sua pubblicazione nel sito web dell’amministrazione”.

Si prevede inoltre la definizione della tipologia delle infrazioni più gravi che comportano la sanzione del licenziamento.

Vicedirigenza

L’articolo 7 prevede che la vicedirigenza possa essere istituita e disciplinata esclusivamente dalla contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, che ha facoltà di introdurre una specifica previsione al riguardo e, pertanto, il personale in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente può essere destinatario della disciplina della vicedirigenza soltanto a seguito della sua avvenuta istituzione.

Ulteriori attribuzioni al CNEL

L’articolo 8 attribuisce al CNEL l’esercizio di ulteriori compiti, tra i quali:

- la predisposizione di una relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini;
- la messa a punto di una relazione annuale sulla stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale;
- la promozione e l’organizzazione di una conferenza annuale sull’attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, per la discussione e il confronto sull’andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti.

Ulteriori poteri di controllo attribuiti alla Corte dei conti

L'articolo 9 stabilisce che la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti commissioni parlamentari ovvero del Consiglio dei ministri, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento.

Avverso le deliberazioni conclusive di controlli sulla gestione, che abbiano rilevato il mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti o l'inefficienza dell'attività amministrativa svolta, il ministro competente, nel termine perentorio di sessanta giorni dalla formale comunicazione, può proporre ricorso ad un apposito collegio delle sezioni riunite della Corte dei conti, che giudica in via esclusiva, con sentenza di accertamento, sulla fondatezza degli esiti istruttori e delle risultanze del controllo.

Disegno di legge per l'ottimizzazione della produttività e la semplificazione nella P.A.

(Atto Camera 1441 - Atto Senato 1082)

Contiene le misure del Piano industriale della P.A. in materia di:

- mobilità del personale delle amministrazioni pubbliche;
- stabilizzazione e monitoraggio del lavoro precario nelle pubbliche amministrazioni, per valorizzare le esperienze professionali maturate attraverso strumenti quali la riserva di una percentuale di posti nei concorsi;
- aspettativa per avviare attività professionali e imprenditoriali;
- delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative, permessi;
- disciplina dei permessi per portatori di *handicap* in situazioni di gravità per evitare situazioni di abuso a danno di chi ne ha diritto;
- certificati di malattia per via telematica;
- trasparenza sulle retribuzioni e sulle collaborazioni autonome;

- snellimento della burocrazia dei Comuni sotto i 5.000 abitanti, dove vengono introdotte alcune semplificazioni in materia di contabilità;
- certezza dei tempi di conclusione del procedimento, con la previsione di conseguenze per il ritardo dell'amministrazione;
- territorializzazione delle procedure concorsuali;
- mobilità delle funzioni amministrative e uso ottimale degli immobili pubblici;
- diffusione delle buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per il rilascio dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico;
- riorganizzazione del CNIPA, del FORMEZ e della SSPA;
- organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Contiene le misure del Piano industriale della P.A. per:

- regolare il trasferimento delle risorse e delle funzioni agli enti territoriali;
- tutelare in via extra-giurisdizionale l'utente dei servizi pubblici;
- eliminare gli sprechi relativi al mantenimento di documenti cartacei. Dal 1° gennaio 2011 le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non avranno più effetto di pubblicità legale e saranno sostituite da quelle effettuate nei siti web della varie amministrazioni;
- modificare il Codice dell'amministrazione digitale;
- dare vita ad un programma volto ad assicurare l'adesione di tutte le PA al Sistema pubblico di connettività (SPC);
- avviare una riallocazione di fondi:
 - o nell'ambito delle somme stanziare per le università al fine di fornire strumenti didattici innovativi;
 - o per favorire la nascita di nuove imprese in settori innovativi;
 - o per cofinanziare incentivi ed agevolazioni ai giovani ricercatori.

La nuova iniziativa “*e-governance* per lo sviluppo” (*e-G4D*)

Per mantenere il ruolo internazionale acquisito dall'Italia in questo settore, il Governo ha deciso di promuovere, nel contesto della Presidenza italiana del G8, un'ampia azione di cooperazione e partenariato con i PVS e i paesi emergenti per favorire la diffusione dell'innovazione e delle migliori pratiche basate sulle ICT nel settore della “*governance pubblica*”.

In concreto ciò significa:

- dare vita ad un nuovo sistema *Hub and Spoke* che consenta di aggregare in modo sistemico gli attori pubblici e privati del settore per rispondere meglio alla domanda di *best practices* e conoscenze innovative proveniente dai PVS e i Paesi emergenti e catalizzare i finanziamenti, anche quelli di fondazioni e *sponsor*;
- definire una strategia condivisa sui Paesi e sulle aree di intervento di eccellenza italiana per sviluppare *partnership* nel cui ambito il sistema-Italia possa muoversi con certezza, costanza ed efficacia;
- passare da interventi-pilota a significativi programmi e progetti da realizzare con il coinvolgimento di istituzioni, agenzie pubbliche, enti locali, soggetti privati, ONG e organismi internazionali.

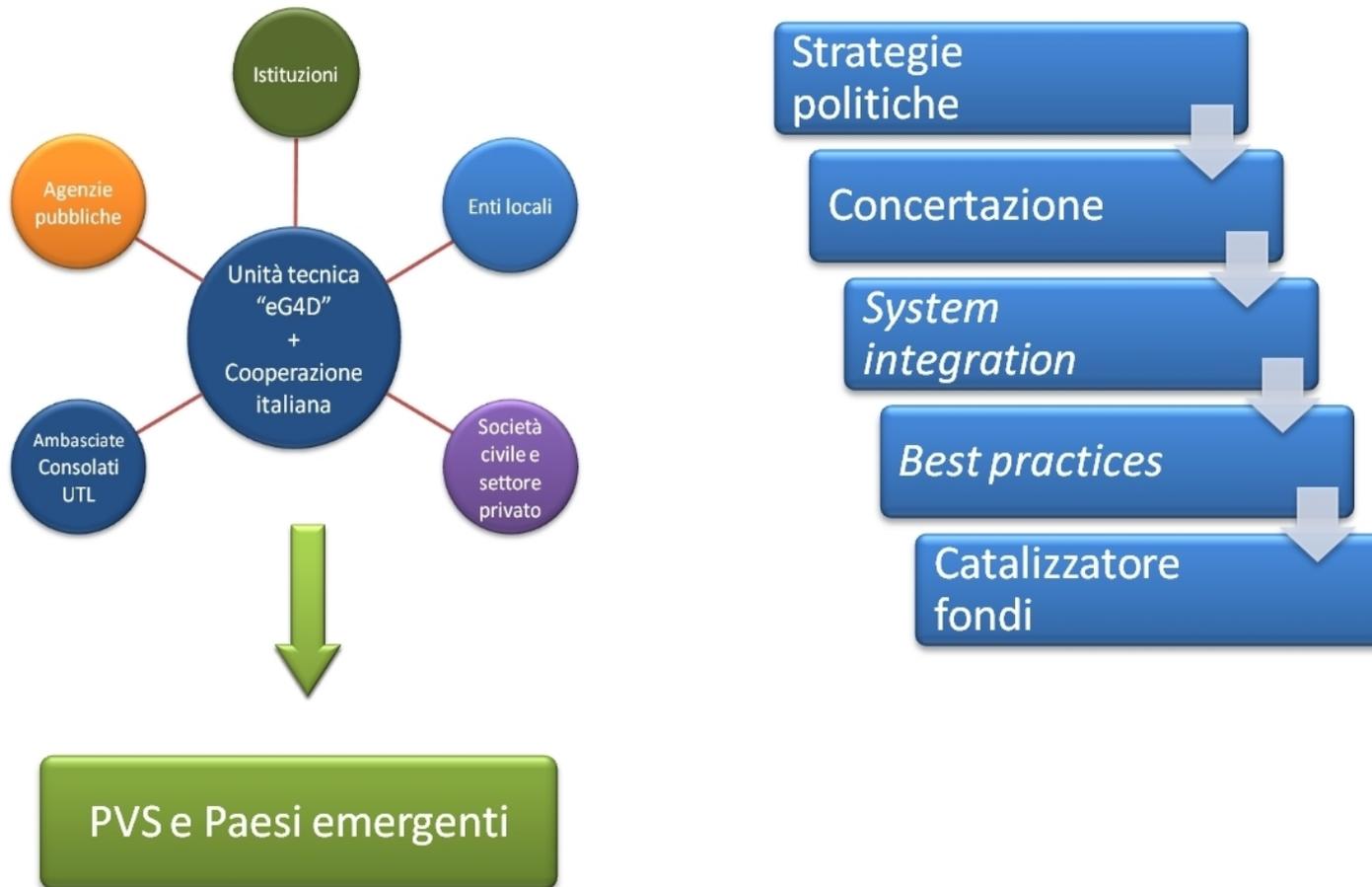
Le novità dell'iniziativa “*e-G4D*”

Tale nuova iniziativa prevede:

- uno stretto coordinamento tra l'unità per l'*e-Government* e l'innovazione per lo sviluppo della Presidenza del Consiglio e la cooperazione italiana;
- la creazione di un sistema *Hub and Spoke* per coinvolgere ed aggregare in modo sistemico altri attori pubblici e privati del settore;
- l'ampliamento degli interventi passando da una prospettiva di *e-Government* ad una di *e-governance*;

- la concentrazione in alcuni settori di eccellenza italiana per mettere a disposizione dei PVS e dei Paesi emergenti le migliori pratiche disponibili;
- il coinvolgimento di fondazioni e *sponsor* privati per catalizzare risorse aggiuntive a quelle pubbliche;
- di passare da progetti-pilota a significativi programmi e progetti da realizzare anche in sinergia con organismi internazionali.

Il nuovo sistema *Hub and Spoke* per “e-G4D”



Dall'e-Government all'e-governance

L'e-governance è l'applicazione delle tecnologie digitali ai processi d'interazione tra le amministrazioni pubbliche, i cittadini, la società civile ed il sistema economico-imprenditoriale, al fine di favorire un sistema più efficace, partecipativo e trasparente (*good governance*).

La nuova iniziativa mira a promuovere, attraverso l'impiego delle ICT, oltre a programmi di riforma, modernizzazione e *institutional building* del settore pubblico e progetti di digitalizzazione dei servizi pubblici, anche iniziative per migliorare i processi democratici.

e-Government per modernizzare la
Pubblica
Amministrazione

es. e-procurement, sistemi informativi per contabilità, fisco, anagrafe, catasto, gestione del territorio, previdenza, dogane, gestione risorse umane, transazioni G2G, ecc.

e-Government per la crescita
economica e sociale
dei più svantaggiati

es. diffusione banda larga, reti e sistemi di comunicazione, Portali web, servizi digitali per cittadini e imprese, ecc.

e-governance per migliorare la
governance
democratica

es. e-democracy, ICT per i Parlamenti, norme in rete, e-inclusion, registrazione e voto elettronico, ecc.

I settori di eccellenza italiana per “e-G4D”

Finanza e contabilità

- Bilancio e controllo spesa
- Sistemi fiscali
- Gestione beni demaniali
- e-Procurement
- Sistemi doganali
- Pagamenti pubblico-privato

Processi democratici, partecipazione e inclusione

- e-Parliament
- Accessibilità
- Formazione amministrativa
- e-democracy

Ambiente, territorio e *cultural heritage*

- Gestione catasto
- Monitoraggio ambientale
- Gestione comparto agricolo e forestale
- ICT per valorizzare beni culturali

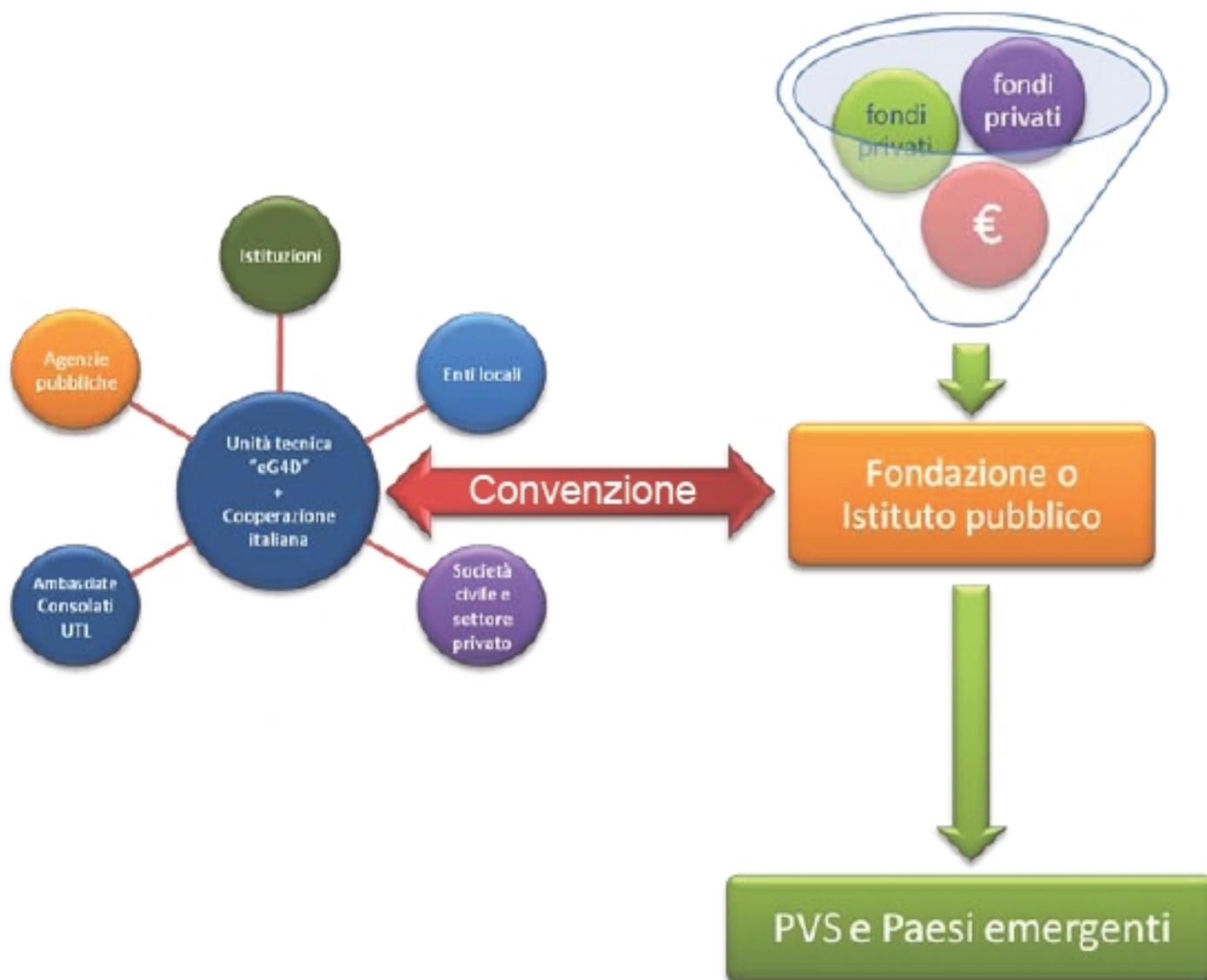
Reti, servizi ICT e logistica

- Reti pubbliche
- Portali
- Servizi interoperabili
- Sicurezza territorio e coste
- Comunicazioni
- Gestione trasporti

Popolazione e *Welfare*

- Registri civili
- Gestione risorse umane
- Sistemi previdenziali
- Sistemi sanitari critici
- Carta sanitaria

Catalizzare risorse private per “e-G4D”



Obiettivi

- Sinergie pubblico-private
- Moltiplicare risorse
- Co-ownership
- Massima efficacia

Modalità

- Donazioni
- Interventi complementari
- Coordinamento
- Trasparenza

I primi fondi disponibili per “e-G4D”

Area	Paese	Progetto	K Euro	Partner
Africa Sub-Sahariana	Etiopia	Progetto di telemedicina ed educazione a distanza	850	WBI
	Ghana	Sistema di gestione informatica del flusso documentale	450	UNDESA
	Mozambico	Estensione a livello locale della rete di governo elettronica GovNet	5.455	
	Regionale	e-Parliament: piano di Azione per la realizzazione e gestione di reti per servizi parlamentari	3.500	UNDESA
Balcani	Albania	Sostegno alla creazione di un centro presso il Ministero Educazione e Scienza per introduzione ICT nelle scuole	788	
	Regionale	Realizzazione di tre strumenti digitali per rafforzare le capacità regionali sull'e-governance in settori prioritari	400	UNDP
America Latina	Colombia	Informatizzazione delle attività processuali della Corte Suprema di Giustizia	290	BID
	Ecuador	ICT for Inclusion: assistenza ai giovani disabili per favorirne l'inclusione sociale	290	BID
	Ecuador	Assistenza tecnica per la modernizzazione del registro di stato civile	580	BID
	Regionale	Sostegno a micro-progetti basati su ICT per favorire l'inclusione socio-economica dei più poveri	220	BID
	Regionale	Assistenza tecnica per sistemi di reti a banda larga in aree rurali e di periferia urbana	100	BID
	Regionale	Good governance e uso dell'ICT per il miglioramento dell'accesso ai servizi giudiziari	353	BID
Medio Oriente e Nord Africa	Egitto	Sostegno alla <i>Peer Review</i> dell'OCSE sulle politiche di e-Government	315	
	Egitto	Sviluppo di sistemi informatici di gestione, monitoraggio e valutazione per le scuole tecnico-professionali	2.380	
	Iraq	e-Parliament: informatizzazione dell'archivio e della biblioteca parlamentare e formazione del personale	950	UNDESA
	Iraq	Realizzazione di un sistema informatico di supporto alle decisioni per migliorare la gestione delle risorse idriche	1.900	UNDP
	Iraq	Corsi di formazione a distanza sulla gestione aziendale per piccoli e medi imprenditori	2.200	UNIDO
	Libano	e-Parliament: piano di sviluppo ICT dell'Assemblea Nazionale	40	UNDESA
	Libano	Sviluppo delle capacità di gestione delle risorse naturali tramite sistemi di monitoraggio basati su ICT	850	
	Regionale	e-Parliament: assistenza tecnica per l'informatizzazione dei Parlamenti in Egitto, Iraq e Libano	1.300	UNDP
	Tunisia	Realizzazione di un sistema di gestione digitale dei flussi documentali della PA	1.000	
	Tunisia	Formazione dei funzionari pubblici nel settore della gestione informatica del flusso documentale.	500	
Iniziative Globali		Supporto al Centro Globale per le ICT nei Parlamenti	1.480	UNDESA
		Supporto al Segretariato ONU dell'Internet Governance Forum (IGF)	40	UN
		Supporto al Segretariato OCSE per l'iniziativa Good Governance nei Paesi del Medio Oriente e Nord Africa	220	OCSE
			26.451	

IL PIANO INDUSTRIALE DELL'INNOVAZIONE

Il Piano passa dalla logica dell'offerta a quella della domanda, dalla logica dei prototipi a quella dei servizi per i cittadini e le imprese; si va da 1000 progetti costruiti sulla logica dell'offerta a 60 convenzioni costruite sulle esigenze della domanda, dalla sperimentazione alla standardizzazione.

Il piano operativo presenta 60 iniziative di cui 12 sono le convenzioni con le amministrazioni centrali, per le piattaforme di innovazione nei settori di riferimento della P.A. centrale; 42 sono convenzioni con le Regioni e i Comuni-capoluogo, 2 programmi infrastrutturali, 2 progetti speciali e, infine, norme e standard.

Per il 2008 sono previsti protocolli d'intesa con le pubbliche amministrazioni centrali, con le Regioni e con i Comuni. In particolare, i ministeri per l'istruzione, università e ricerca, della giustizia, della gioventù, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, lo sviluppo economico, il sottosegretario al turismo e l'Unioncamere.

I protocolli regionali sono stati sottoscritti con la Lombardia e con la Campania, quelli con i comuni riguardano Roma, Milano e Napoli.

Progetti del 2008 sono anche le Reti amiche e l'Esposizione di Shanghai 2010.

Per il 2009 sono previsti protocolli d'intesa con 6 pubbliche amministrazioni centrali, con regioni e province: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria, Abruzzo, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Ci sono, poi, interventi di standardizzazione, normazione e regole tecniche: la delega sulle modifiche del Cad (Codice dell'amministrazione digitale), il certificato medico *on line*, la ricetta elettronica, la pubblicità *on line* su siti informatici istituzionali, la carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi, l'effettiva attivazione del VoIP (Voice over IP), il sistema pubblico di connettività, la firma digitale, la dematerializzazione dei documenti, i pagamenti elettronici, la fattura elettronica, gli albi *on line*, l'XBRL (gestione dei bilanci d'impresa in formato elettronico), la comunicazione unica d'impresa.

Protocolli con le PA centrali

Schede di progetto 2008

Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca

Referente	DIT	CNIPA	Università	Province	Totale
Impegno finanziario	40.000.000 €	12.500.000 €	9.000.000 €	2.200.000 €	63.700.000 €

Previsione data di firma	Attività realizzate	Attività da realizzare	Oggetto dell'intervento	Fasi di attuazione
2 ottobre 2008	<ul style="list-style-type: none"> - effettuati i contatti istituzionali con i capi dipartimento - definiti i contenuti del protocollo ed individuati gli interventi di innovazione - stimato l'ammontare degli interventi e le modalità di finanziamento - redatto il protocollo e condiviso 	<ul style="list-style-type: none"> - preparare l'evento di firma e la conferenza stampa - ridurre i tempi di realizzazione interventi CNIPA (rete scuole e anagrafe) - esporre il numero di studenti serviti 	1. Innovascuola (22 milioni di euro)	<ul style="list-style-type: none"> - Dicembre 2008 – Lavagne digitali, pc portatili, strumenti didattici digitali e fondi per acquisizione di contenuti digitali a 1.180 scuole (il 10% degli istituti scolastici principali). - Dicembre 2009 – Risultato finale: attivazione di complessive 4.180 scuole (il 40% degli istituti scolastici principali).
			2. Servizi scuola-famiglia via Web (4 milioni di euro)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprile 2009 – Servizi disponibili a tutte le scuole e progressivamente resi attivi con l'adesione all'iniziativa. - Dicembre 2009 – Risultato finale: servizi attivi in 4.000 scuole (40% delle scuole).
			3. Anagrafe scolastica nazionale (3,7 milioni di euro di cui 2,2 Province e 1,5 CNIPA)	<ul style="list-style-type: none"> - Giugno 2009 – Attivazione del servizio in 5 province. - Dicembre 2009 – Attivazione del servizio in 15 province (25% della popolazione italiana).

				- Il progetto prevede poi di realizzare l'anagrafe in 32 province entro il 2010
			4. Scuole in rete (11 milioni di euro)	- Dicembre 2008 – 40% delle sedi in rete - Dicembre 2009 – Risultato finale: 100% delle sedi in rete.
			5. Servizi <i>on-line</i> e <i>WiFi</i> per le Università (10,5 milioni di euro DIT, 7,5 milioni di euro Università)	- Dicembre 2008 - avvio di 20 progetti nelle università del Sud per estendere reti <i>WiFi</i> e offrire servizi online agli studenti (iscrizione e verbalizzazione esami) - Dicembre 2008 – avvio di circa 40 progetti presentati da università nazionali per realizzare servizi avanzati per gli studenti (verbalizzazione esami, segreterie online, biblioteche digitali, didattica <i>on line</i>) - Dicembre 2008 – avviso per finanziamento di circa 70 progetti di sviluppo <i>WiFi</i> negli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica
			6. Università digitale (3,5 milioni di euro DIT e 1,5 milioni di euro Università)	- Ottobre 2008 – Protocollo d'intesa e avvio progetti con le Università Tor Vergata e La Sapienza finalizzati all'adozione del VoIP, alla reingegnerizzazione dei processi interni e all'automazione dei flussi informativi tra le università e il MIUR - Dicembre 2008 – Avviso per la selezione di ulteriori 5 progetti presentati dalle Università

Ministero della giustizia

Referente	CNIPA	Ministero giustizia periodo 2009	Ministero giustizia periodo 2010 (da reperire)
Impegno finanziario	5.100.000 €	45.000.000 €	50.000.000 €

Previsione della data di firma	Attività realizzate	Attività da realizzare	Oggetto dell'intervento	Fasi di attuazione
4a settimana di ottobre	- effettuati i contatti istituzionali definiti i contenuti del protocollo ed individuati gli interventi di innovazione - stimato l'ammontare degli interventi e definite le modalità di finanziamento	- redigere il protocollo e condividerlo con l'amministrazione - preparare l'evento di firma e la conferenza stampa	1. Notifica telematica atti processuali (a carico del Ministero della giustizia)	Fine 2008: avvio servizio in 8 tribunali - Fine 2009 servizio attivo in tutti i tribunali
			2. Rilascio in rete di copie atti giudiziari (2,5 milioni di euro CNIPA il resto a carico del Ministero giustizia)	1° trim 2009: servizio attivo per Casellario in tutti gli uffici giudiziari, entro il 2008 servizio attivi presso Consolati e altri sportelli
			3. Trasmissione telematica delle notizie di reato	Entro il 2008 servizio attivo in Procura di Napoli, entro il 2009 in tutte le Procure
			4. Registrazione telematica degli atti giudiziari	Entro il 2008 servizio attivo presso il tribunale di Milano, entro il 2009 presso tutti i tribunali
			5. Distrettualizzazione sale server	Entro il 2° trimestre 2009 espletamento gara e avvio lavori. Entro il 2009, prime 10 sedi allestite. Entro il 2010, 30 sedi allestite

Sottosegretario al turismo

Referente	DIT per amministrazioni centrali	DIT per regioni
Impegno finanziario	18.000.000 €	16.000.000 €

Previsione della data di firma	Istruttoria	DIT per regioni
1a settimana di novembre	<ul style="list-style-type: none">- definita bozza di protocollo, condiviso con il gabinetto e inviato all'amministrazione- definita una proposta di finanziamento (1-2 milioni iniziali e finanziamenti successivi)- concordata proposta di trasferimento della gestione del Portale al Sottosegretario	<ul style="list-style-type: none">- definire gli ulteriori contenuti del protocollo ed individuare gli interventi specifici- stimare l'ammontare degli interventi e le modalità di finanziamento- redigere il protocollo e condividere con l'amministrazione- preparare evento di firma e conferenza stampa

Ministro della gioventù

Previsione della data di firma	Istruttoria	Attività da realizzare
3a settimana di novembre	<ul style="list-style-type: none">- effettuati i contatti istituzionali- individuati gli interventi di massima (estensione del modello "100 Napoli", di realizzazione di laboratori informatici e di formazione, con supporto tecnico realizzato direttamente dai giovani nei centri giovanili)	<ul style="list-style-type: none">- definire i contenuti del protocollo ed individuare gli interventi specifici- stimare l'ammontare degli interventi e le modalità di finanziamento- redigere il protocollo e condivi con l'amministrazione- preparare evento di firma e conferenza stampa

Ministero della salute del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'economia e finanze

Referente	DIT- CNIPA
Impegno finanziario	98.000.000 €

Previsione della data della firma	Attività realizzate	Attività da realizzare	Oggetto dell'intervento	Fasi di attuazione
3a settimana di dicembre	- individuati processi ad oggi inefficienti e dispendiosi per la PA da la cui informatizzazione stenta a decollare (certificati di malattia elettronici, ricetta digitale, fascicolo sanitario elettronico)	<ul style="list-style-type: none"> - definire a livello tecnico il quadro delle competenze tra DIT, MEF e Min. salute ed individuare una soluzione tecnico-operativa- - definire i contenuti del protocollo ed individuati gli interventi di innovazione - stimare l'ammontare degli interventi e le modalità di finanziamento - redigere il protocollo e condividere con l'amministrazione - preparare l'evento di firma e la conferenza stampa 	1. Rete dei medici di base (32 milioni di euro)	- connettere in rete tutti i medici di base, entro giugno 2010
			2. Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) (21 milioni di euro)	- realizzare l'FSE entro giugno 2009
			3. Certificati di malattia digitali (22 milioni di euro)	- realizzare il servizio entro dicembre 2009
			4. Ricetta digitale (13 milioni di euro)	in 4 contesti regionali (Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia), entro giugno 2009
			5. Prenotazioni <i>on line</i> (10 milioni di euro)	realizzare un sistema sovra-regionale (Umbria, Emilia Romagna, Veneto, Marche e Provincia Autonoma di Trento) entro dicembre 2009

Ministro per lo sviluppo economico – Unioncamere

- L'art. 38 della l. n. 133/2008 di conversione del dl 112/'08 prevede che il portale "impresa.gov" si trasformi in portale "impresainungiorno" la cui gestione è affidata alle Camere di Commercio e ANCI

- È previsto l'intervento presso il MISE e il Ministro per la semplificazione amministrativa volto a chiedere la partecipazione al "tavolo del regolamento"

- Occorre concordare le modalità del passaggio al portale "impresainungiorno" e definire tempi e modalità per la gestione del periodo transitorio salvaguardando i servizi già presenti sul portale

Stima della data di firma	Attività realizzate	Attività da realizzare
2a settimana di dicembre	-effettuati i contatti istituzionali -individuati gli interventi di massima (trasferimento del Portale delle imprese a Unioncamere che ne curerà la gestione dal 1 gennaio 2009 e gli sviluppi futuri mentre al CNIPA resteranno i compiti di indirizzo strategico)	- definire i contenuti del protocollo ed individuati gli interventi di innovazione - stimare l'ammontare degli interventi e le modalità di finanziamento - redigere il protocollo e condividere con l'amministrazione - preparare conferenza stampa

Protocolli con le Regioni e i comuni capoluogo

Schede di progetto 2008

Regione Lombardia

Stima della data di firma	Istruttoria	Da fare
10 ottobre	<ul style="list-style-type: none">- definiti i contenuti del protocollo ed individuati gli interventi di innovazione- redatto il protocollo e condiviso con gabinetto e con l'amministrazione	<ul style="list-style-type: none">- preparare l'evento di firma e la conferenza stampa

Regione Campania

Stima della data di firma	Istruttoria	Da fare
2a settimana di novembre	<ul style="list-style-type: none">- avviati i contatti istituzionali- in via di definizione i contenuti del protocollo e gli interventi di innovazione	<ul style="list-style-type: none">- definire il protocollo- stimare l'ammontare degli interventi e le modalità di finanziamento- preparare l'evento di firma e la conferenza stampa

Comune di Roma

Previsione data di firma	Istruttoria	Attività da realizzare
2a settimana di novembre	<ul style="list-style-type: none">- analisi interventi (progetti di trascrizione degli atti di anagrafe, automazione annotazioni variazioni dello stato civile, informatizzazione dell'anagrafe, sistemi per la sicurezza e l'infomobilità)- definita una analisi di tipo normativo- definita da parte del Comune una prima stima dell'ammontare dell'intervento	<ul style="list-style-type: none">- stimare l'ammontare degli interventi e le modalità di finanziamento- redigere il protocollo e condividere con l'amministrazione- preparare conferenza stampa

Comune di Napoli

Previsione data di firma	Istruttoria	Attività da realizzare
4a settimana di novembre	In corso sui settori prioritari di intervento	<ul style="list-style-type: none">- definire i contenuti del protocollo ed individuati gli interventi normativi e progettuali- stimare l'ammontare degli interventi e le modalità di finanziamento- redigere il protocollo e condividere con l'amministrazione- preparare conferenza stampa

Settori prioritari di intervento:

- armonizzazione delle anagrafi
- controllo della spesa (contabilità economica- analitica; patrimoniale; controllo di gestione; controllo strategico; bilancio sociale)

- sistemi di pagamento (consentire ai cittadini il pagamento di servizi e tributi attraverso internet senza ulteriori oneri per i cittadini)
- sistemi per migliorare il livello di sicurezza nella città: videosorveglianza intelligente
- infomobilità (sistemi ICT per il controllo del traffico, il rispetto dell'ambiente, etc.)
- soluzioni in rete per garantire assistenza anche in remoto agli anziani.

Comune di Milano

Previsione data di firma	Istruttoria	Attività da realizzare
1a settimana di dicembre	In corso sui settori prioritari di intervento	<ul style="list-style-type: none"> - definire i contenuti del protocollo ed individuati gli interventi normativi e progettuali - stimare l'ammontare degli interventi e le modalità di finanziamento - redigere il protocollo e condividere con l'amministrazione - preparare conferenza stampa

Settori prioritari di intervento:

- armonizzazione delle anagrafi
- controllo della spesa (contabilità economica- analitica; patrimoniale; controllo di gestione; controllo strategico; bilancio sociale)
- sistemi di pagamento (consentire ai cittadini il pagamento di servizi e tributi attraverso internet senza ulteriori oneri per i cittadini)
- sistemi per migliorare il livello di sicurezza nella città: videosorveglianza intelligente
- infomobilità (sistemi ICT per il controllo del traffico, il rispetto dell'ambiente, etc.)

- soluzioni in rete per garantire assistenza anche in remoto agli anziani.

Programmi infrastrutturali

Schede di progetto

- Sistema Pubblico di Connettività

- Il presente

- L'SPC è uno strumento che consente alla P.A. di presentarsi ai cittadini come un interlocutore unico
- All'SPC aderiscono 60 amministrazioni centrali, entro l'anno aderiranno tutte le regioni
- È una struttura di back office della P.A., poco percepita dai cittadini, ma indispensabile per il *front office*

- Il futuro

- promuovere la rete condivisa dei servizi delle PP.AA. come strumento indispensabile per il contenimento della spesa e per la realizzazione di progetti complessi rivolti a cittadini e imprese che richiedono la collaborazione di più amministrazioni centrali e locali

- Banda Larga

- Nonostante lo sforzo profuso per realizzare una rete in larga banda efficiente e a copertura nazionale, la rete fisica è ad oggi sotto utilizzata ed obsoleta. Per la realizzazione della rete di prossima generazione è stimato un costo di 10-15 miliardi di euro

- Il costo non può essere sostenuto interamente né dallo Stato, né dalle imprese. I fondi devono essere reperiti in *project financing* o *co-financing*, purché vengano individuati servizi a larghissima diffusione (quali e-care, teleassistenza, infomobilità, *entertainment*)
- La PA darà un contributo decisivo allo sviluppo della banda larga, con la digitalizzazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Progetti speciali

Schede di progetto

● Reti Amiche

- Le 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 (GD)-
- Le reti sono in competizione o sovrapposizione tra loro-
- Il servizio è 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.
- L'8 luglio 2008 è stato siglato un protocollo d'intesa con Poste Italiane per la realizzazione di servizi al cittadino.

- Shanghai 2010

L'Esposizione Universale di Shanghai 2010 (1 maggio - 31 ottobre) è un evento di portata internazionale straordinaria con 200 nazioni e organizzazioni internazionali coinvolte, e oltre 70 milioni di visitatori previsti.

Il 17 luglio 2008 è stato siglato un protocollo d'intesa con il Commissario generale del Governo per l'Esposizione universale di Shanghai per contribuire alla promozione delle eccellenze tecnologiche italiane.

SCUOLA E UNIVERSITA' IN RETE

Un'iniziativa dei ministri Mariastella Gelmini e Renato Brunetta

Roma, 2 ottobre 2008

Quattro iniziative per la scuola, con un investimento pari a 41 milioni di euro:

- innova scuola
- scuola-famiglia via web
- anagrafe scolastica
- la rete delle scuole

e due iniziative per l'università, con un investimento pari a 23 milioni di euro:

- servizi *on line* e *Wi-Fi*
- università digitale.

Innova scuola

Le scuole potranno sviluppare contenuti didattici, acquistarli in rete, usare strumenti di collaborazione come *blog*, *wiki*, videoconferenze. Verrà potenziata la dotazione informatica delle scuole.

Dal dicembre 2008 saranno disponibili lavagne digitali, pc portatili, strumenti didattici digitali e fondi per l'acquisizione di contenuti digitali a 1.180 scuole (il 10% degli istituti scolastici principali) e dal dicembre 2009 l'attivazione di complessive 4.180 scuole (il 40% degli istituti scolastici principali).

Scuola-famiglia

Nuovi servizi in rete per le famiglie, quali la pagella *on line*, il registro digitale, la rilevazione assenze/presenze con comunicazione via cellulare o *e-mail*, l'accesso in rete al fascicolo elettronico dello studente, la prenotazione colloqui...

A partire dall'aprile 2009 i servizi saranno disponibili per le scuole e progressivamente resi attivi con l'adesione all'iniziativa, fino a raggiungere, dal dicembre 2009, l'attivazione in 4.000 scuole (40% degli istituti scolastici principali).

L'anagrafe scolastica nazionale

Aggiornamento costante dell'anagrafe scolastica nazionale, integrando e potenziando gli osservatori scolastici territoriali sui temi della frequenza e dell'abbandono, del rendimento, e della mobilità tra diversi istituti.

Nel giugno 2009 il servizio sarà attivato a livello di 5 province e, dal dicembre 2009, in 15 (25% della popolazione), fino a raggiungerne la prevista realizzazione in 32 entro il 2010 (50% della popolazione).

La rete delle scuole

Tutte le sedi scolastiche principali saranno collegate in rete tra loro e con le pubbliche amministrazioni tramite la connessione all'SPC, il Sistema Pubblico di Connettività, per un totale di circa 11.000 sedi.

Dal dicembre 2008 sarà in rete il 40% delle sedi e dal dicembre 2009 il 100%.

Oltre ai progetti, sarà potenziata la rete delle scuole attraverso connessioni veloci, sicure e affidabili, che renderanno possibile sviluppare nuovi servizi per famiglie, studenti e docenti quali, ad esempio, la formazione a distanza dal vivo, l'interazione degli organi collegiali *on line* e servizi di didattica a distanza per scuole site in territori marginali, a contrasto del *digital divide*.

Servizi *on line* e *WiFi*

L'obiettivo è di avviare servizi *on line* e superare la frammentazione esistente nei *campus*, sia in termini di servizi che di reti *WiFi*.

Nel dicembre 2008 saranno finanziati 20 progetti nelle università del Sud per estendere reti *WiFi* e offrire servizi *on line* agli studenti (iscrizione e verbalizzazione esami) e si avvieranno 40 progetti presentati da università nazionali per realizzare servizi avanzati per gli studenti (verbalizzazione esami, segreterie *on line*, biblioteche digitali, didattica *on line*)

Nel 2009 saranno finanziati ulteriori 70 progetti di sviluppo *WiFi* negli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica

Università digitale

Obiettivi del progetto sono: la diffusione di soluzioni innovative per la semplificazione amministrativa, la razionalizzazione e la digitalizzazione dei processi amministrativi e dei servizi per studenti e personale, a partire da una completa copertura VoIP.

Nell'ottobre 2008 è stato approvato un protocollo d'intesa per l'avvio di progetti con le università Tor Vergata e La Sapienza finalizzati all'adozione del VoIP, alla reingegnerizzazione dei processi interni e all'automazione dei flussi informativi tra le università e il MIUR.

Dal 2009 saranno selezionati ulteriori 5 progetti l'anno presentati dalle università.

Ottobre 2008

La nuova struttura

Il decreto legge 112 del 2008, ha soppresso l'Alto commissariato anticorruzione nell'ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica e di riorganizzazione delle strutture amministrative con trasferimento delle funzioni al Dipartimento della funzione pubblica (dPCm 2 ottobre 2008).

Il Dipartimento della funzione pubblica ha istituito il S.A.@ T. valorizzando l'esperienza fino ad ora maturata; ponendolo al servizio anche del processo di trasparenza già avviato dal Governo; garantendo la necessaria autonomia funzionale.

Il contesto internazionale

- La Convenzione delle Nazioni unite contro la corruzione(UNCAC) sottoscritta a Merida nel 2003, obbliga ogni Stato ad istituire uno o più organi incaricati di prevenire la corruzione garantendone la necessaria indipendenza.
- Consiglio d'Europa: *Group of States against Corruption* (GRECO).
- OCSE: gruppo di lavoro contro la corruzione (WGB).

Assetto operativo

Una struttura operativa, snella e marcatamente tecnica, che combina capacità e professionalità diversificate e complementari.

Un centro (HUB) che catalizza e coordina il lavoro svolto da altri soggetti pubblici (SPOKE) istituzionalmente competenti in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Una struttura che:

- supporti concretamente l'azione delle pubbliche amministrazioni impegnate a contrastare questo fenomeno, che drena risorse e mortifica il PIL;
- crei e consolidi un nostro presidio credibile e in linea con le principali convenzioni internazionali in materia.

Organizzazione e compiti

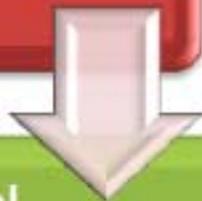


I compiti in dettaglio

Analisi, studi e indagini
su corruzione e altre
illiceità nella P.A.



Mappatura nella
Pubblica
Amministrazione



Relazione del
Ministro al
Parlamento sulla
attività svolta

Piano annuale
nazionale per la
trasparenza dell'azione
amministrativa



Coordinamento con
altre amministrazioni per
sviluppare e
implementare politiche e
pratiche di prevenzione

Nuova governance
sulle pubbliche
amministrazioni



Proposte al Ministro di
linee guida di
comportamento per le
pubbliche amm.ni

Sintesi dei compiti della nuova struttura

- Indagini conoscitive all'interno della P.A. in settori specifici (sanità appalti, sistema degli acquisti, etc.);
- Analisi e studi su adeguatezza e congruità del quadro normativo e delle prassi;
- Emanazione linee guida alle P.A. (*standard*, programmi di *internal auditing*, adozione di codici etici, numeri verdi etc.);
- Monitoraggio procedure di spesa e dei tempi di pagamento;
- Collaborazione tecnologica con il CNIPA, finalizzata alla interconnessione di tutti i dati che confluiscono nella struttura;
- Collaborazione internazionale con i paritetici organismi impegnati nella lotta alla corruzione;
- Rappresentanza presso organizzazioni internazionali di settore espressamente competenti in materia di trasparenza e corruzione.

Il programma operativo

Entro i primi 6 mesi:

- Aggiornare la mappatura del rischio di corruzione e sua misurazione;
- Individuare e proporre:
 - linee guida di comportamento per le P.A. e i decisori politici;
 - programmi di *internal auditing* contro frodi e corruzione;
- Adottare strumenti di partecipazione dei cittadini e delle imprese (numero verde, siti per raccolta suggerimenti e segnalazioni).

Entro i successivi 6 mesi:

- Monitorare l'applicazione delle linee guida;
- Federare le reti esistenti e operanti in materia stipulando protocolli di collaborazione con altre amministrazioni (SPOKE);
- Segnalare all'attenzione degli organi competenti (magistrature e forze dell'ordine) i risultati emersi dall'attività svolta;
- Sviluppare l'integrazione tra le varie banche dati in materia di trasparenza e corruzione.

Staff

Giuseppe Meglio

Generale dell'Arma dei Carabinieri,
rappresentante presso le Istituzioni
internazionali

Luciano Hinna

Professore ordinario di
Economia aziendale, responsabile
dell'Hub e metodologie

Maurizio Bortoletti

Tenente Colonnello
dell'Arma dei Carabinieri

Antonio Naddeo

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Giovanna Gemma

Dirigente generale, responsabile
area amministrativa

Struttura amministrativa

Esperti:

Elena Stanizzi, Consigliere TAR
Silvio Bonfigli, Magistrato Corte d'Appello

STORIE DI BUONA AMMINISTRAZIONE

Premessa

- ◆ Nella pubblica amministrazione ci sono numerosi esempi di grande professionalità, di innovazione, di coraggio per sperimentare nuove soluzioni tese a ridurre i costi, migliorare i servizi, rispondere meglio alle esigenze di cittadini ed imprese.
- ◆ E' il momento di far emergere, di illuminare tali energie vitali, favorendone la valorizzazione e la messa in comune dei risultati raggiunti.
- ◆ E' il momento di riconoscere i meriti e di premiare i migliori, istituendo anche opportune occasioni di "ascolto" con cui i dipendenti più bravi possano palesarsi.

La nuova fase

La strategia di questa nuova fase ha quindi come obiettivo l'emersione, la valorizzazione e la diffusione dei casi di buona amministrazione e si basa su cinque azioni:

- ◆ la pubblicazione sul sito del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione dei casi di amministrazioni che funzionano e di dipendenti pubblici che, introducendo significative innovazioni, hanno ottenuto miglioramenti nel servizio e/o riduzione dei costi e razionalizzazione della spesa;
- ◆ l'apertura sul sito di uno sportello di ascolto dei cittadini e dei lavoratori della P.A. che potranno così segnalare le loro esperienze positive e i loro "casi" di successo in un processo positivo di emulazione;
- ◆ l'istituzione di un "concorso" finalizzato a riconoscere e valorizzare i migliori risultati raggiunti dalle amministrazioni innovative nel campo
 - della riduzione dei costi
 - del miglioramento del servizio e della soddisfazione dei clienti
 - del miglioramento della gestione del personale e della soddisfazione dei dipendenti

- del coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e valutazione dei servizi.

◆ l'ascolto del territorio, tramite incontri (una sorta di *forum* P.A. regionali) nelle diverse macroaree del Paese, per dare spazio e possibilità di esprimersi alle migliori esperienze ma anche per indicare percorsi di cooperazione e di condivisione di soluzioni fra i diversi attori;

◆ un'iniziativa di disseminazione che coinvolga le amministrazioni virtuose. Nello specifico saranno finanziati/cofinanziati interventi volti a produrre nelle amministrazioni con *deficit* di *performance* risultati analoghi a quelli delle amministrazioni virtuose, con un'attenzione particolare alle regioni in ritardo di sviluppo.

I risultati delle azioni previste costituiranno la base conoscitiva per poter introdurre, con un processo rigoroso di misurazione e valutazione, validi elementi di premialità e di riconoscimento del merito nell'ambito della nuova tornata contrattuale.

In questa operazione verranno coinvolti gli *stakeholders* come Confindustria e le altre associazioni imprenditoriali insieme alle associazioni dei cittadini e dei consumatori.

1. Le storie di successo

I soggetti "innovatori" della pubblica amministrazione, le amministrazioni virtuose, le soluzioni più originali produttive in termini di concreti benefici per i cittadini sono protagonisti di una nuova sezione del sito www.innovazionepa.it.

Oggi contiene numerose storie emblematiche di quel che si potrebbe fare ovunque, cento storie realizzate senza rivoluzioni normative, ma a leggi vigenti, che non esauriscono certo tutto quanto di meglio si è fatto, ma costituiscono comunque esempi importanti da valorizzare e, perché no, "copiare". Puntiamo a farne conoscere mille entro la fine dell'anno.

2. “Bravi, vi vogliamo conoscere per farvi conoscere!”

Contestualmente all’apertura del sito con le storie di successo che abbiamo raccolto viene attivata la casella di posta elettronica “nonsolofannulloni@governo.it”, grazie alla quale i dipendenti pubblici, i cittadini e le imprese “clienti” potranno segnalare i loro casi di P.A. che funzionano.

Questi saranno vagliati e pubblicati sul sito come “segnalazioni”, per metterli a disposizione di tutti.

3. Un nuovo concorso

◆ I casi già raccolti dimostrano che vi sono molte amministrazioni che funzionano bene, che migliorano la loro *performance* e che producono risultati importanti.

◆ Siamo sicuri che ve ne sono molte altre. Per questo attiveremo presto una nuova iniziativa. Un invito a tutte le amministrazioni a presentarci i risultati raggiunti negli ultimi due o tre anni, in aree di importanza critica per la *performance* dell’amministrazione:

- miglioramento del servizio e della soddisfazione dei clienti. Vogliamo conoscere i miglioramenti in termini di tempestività (risposte più rapide), accessibilità (orari di apertura più lunghi agli sportelli, possibilità di accedere al servizio attraverso più canali) e disponibilità (più utenti serviti) dei servizi, ecc. e nella corrispondente soddisfazione degli utenti;
- la riduzione dei costi. Vogliamo conoscere i risultati conseguiti nel ridurre la spesa (per il personale, per consulenze e incarichi esterni, ecc) senza ridurre la qualità e la quantità dei servizi;
- la gestione e la soddisfazione del personale. Vogliamo conoscere i risultati delle politiche di gestione del personale in termini di differenziazione delle retribuzioni in base al merito, riduzione delle assenze e soddisfazione del personale;

- la partecipazione dei cittadini. Vogliamo conoscere il contributo dato dai cittadini alla definizione ed alla valutazione dei servizi offerti dall'amministrazione per uscire dal circolo vizioso dell'autoreferenzialità.

L'elemento nuovo di questo concorso è proprio il *focus* sui risultati. Molte iniziative di questo tipo, condotte in passato anche dal Dipartimento della funzione pubblica, lasciavano in ombra proprio la cosa più importante: i risultati concreti e misurabili conseguiti attraverso gli interventi realizzati dall'amministrazione.

Per partecipare al concorso i risultati devono essere misurabili e tracciabili nel tempo (almeno negli ultimi 2 o 3 anni) e saranno verificati anche attraverso visite *on site*. Vogliamo premiare il miglioramento della *performance* della singola amministrazione, modalità diverse che comprendano il riconoscimento pubblico, il coinvolgimento attivo delle amministrazioni "virtuose", negli interventi di disseminazione delle loro pratiche, ecc..

Il regolamento di partecipazione al concorso, sul sito www.innovazionepa.it, è aperto a tutte le pubbliche amministrazioni e anche alle strutture interne di ciascuna amministrazione (dipartimenti, direzioni ecc).

4. I *forum* P.A. e territoriali

◆ Nelle principali macroaree del Paese saranno realizzati degli incontri (una sorta di *forum* P.A. e regionalizzati) con l'obiettivo di ascoltare e vedere direttamente le migliori esperienze dei territori coinvolti, di riportarle su un panorama nazionale avendone messo in luce i fattori chiave di successo, infine di conoscere gli ostacoli che in ciascuna area si oppongono all'innovazione, al miglioramento dei servizi, alla caccia agli sprechi, alla razionalizzazione dell'uso delle risorse.

◆ Ciascun evento congressuale sarà anche occasione per presentare direttamente ai componenti del sistema locale dell'innovazione (promotori e gestori di progetti innovativi, aziende private, autonomie funzionali, etc.) la strategia complessiva del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

5. “Bravo chi copia!”

Sulla base delle esperienze che raccoglieremo, definiremo un piano di intervento per moltiplicare nel sistema amministrativo i buoni risultati conseguiti dalle amministrazioni che avranno risposto al nostro appello.

Sarà un intervento rivolto a tutto il territorio nazionale, ma con un’attenzione particolare ai territori in ritardo di sviluppo del paese dove il miglioramento della *performance* delle amministrazioni dovrà essere un volano dello sviluppo.

Il Dipartimento della funzione pubblica finanzia la disseminazione delle pratiche attraverso interventi di sviluppo organizzativo e di miglioramento continuo, finalizzati a conseguire presso le amministrazioni che devono migliorare la loro *performance* risultati analoghi a quelli conseguiti dalle amministrazioni premiate e con il contributo attivo di queste stesse amministrazioni.

In definitiva, per le amministrazioni che si impegneranno nel miglioramento della loro *performance*, saranno disponibili risorse finanziarie per interventi di trasferimento ed accompagnamento oltre a risorse conoscitive, quali l’accesso alle esperienze ed al *know-how* realizzati, a metodologie e strumenti per il miglioramento continuo, ecc..

PRESIDENZA DEL COSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione - Anno 2007

Executive summary

Il miglioramento della pubblica amministrazione è un'esigenza sentita dai cittadini, dalle imprese, e dai dipendenti pubblici. I cittadini vogliono servizi di qualità, risposte certe e celeri, trasparenza ed efficienza nell'utilizzazione delle risorse. Il Governo vuole disporre di un'amministrazione che risponda a questi requisiti, e per questo motivo ha avviato una riforma basata sulla competenza, sul premio all'impegno, sulla valutazione dell'efficacia, sulla responsabilità.

Serve un rapido cambio di rotta: la strategia di Lisbona individua le azioni volte al miglioramento della regolamentazione e alla riduzione degli oneri amministrativi come gli strumenti di rafforzamento della competitività, della crescita e dell'occupazione. Al riguardo, la Commissione ha presentato un Programma d'azione volto specificamente alla riduzione degli oneri derivanti dalla legislazione Ue del 25 per cento entro il 2012.

La Relazione sullo stato dell'amministrazione pubblica 2007-2008 (La Relazione) offre la documentazione sullo stato dell'arte dell'amministrazione pubblica, sotto il profilo normativo e istituzionale e sotto il profilo organizzativo e contrattuale. A questa fotografia dettagliata dello stato dell'arte è dedicato il Volume Primo.

Per documentare l'impegno del Governo e del Ministero per la pubblica amministrazione e innovazione in questo primo semestre il Volume Secondo della Relazione espone le azioni intraprese e i primi risultati nei due campi, dell'amministrazione (capitolo 2) e dell'innovazione (capitolo 3).

La struttura e l'organizzazione della PA

Nel periodo 2001-2007, le amministrazioni sono passate da 9.732 a 10.417 unità, con una crescita del 7 per cento. Sulla base degli impulsi determinati nel 2001 dalla riforma del Titolo V della Costituzione la crescita della numerosità è da attribuire ad un incremento delle amministrazioni locali (+7,3 per cento) compensata da una diminuzione di quelle centrali (-4,3 per cento).

L'*input* di lavoro delle amministrazioni pubbliche per la produzione dei beni e dei servizi destinati alla collettività e al cittadino, nonché per il proprio funzionamento è cresciuto tra il 2001 e il 2007 dell'1,7 per cento. Nel 2007 la spesa per consumi finali costituisce il 40,3 per cento delle uscite complessive (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche. Altra importante componente di spesa è costituita dalle prestazioni sociali in denaro (35,2 per cento) mentre le spese in conto capitale, considerate nel complesso, ne rappresentano il 9,1 per cento e, infine, le spese per trasferimenti il 2,7 per cento.

Tra il 2001 e il 2007, la spesa per consumi finali complessiva cresce del 28,3 per cento e la destinazione della spesa alle funzioni non cambia in modo significativo. Si osservano, tuttavia, lievi incrementi del peso sul totale delle spese per le funzioni sanità e difesa; la sostanziale stabilità del peso relativo per protezione dell'ambiente, affari economici, abitazioni e assetto del territorio nonché attività ricreative, culturali e di culto; la riduzione, infine, delle quote relative di spesa destinata a servizi generali, ordine pubblico e sicurezza, istruzione e protezione sociale.

Al 31 dicembre 2006 il personale presente nelle amministrazioni pubbliche contava 3.081.685 unità a tempo indeterminato e 338.864 unità di personale a tempo determinato (sono esclusi dal computo il personale di leva e

gli allievi (48.476 unità nel 2006)). Nello stesso anno, le amministrazioni hanno stipulato contratti a tempo determinato e atipici per un totale di, rispettivamente, 127.534 e 46.809 unità annue.

Rispetto al 2001, il personale a tempo indeterminato è diminuito del 5,4 per cento. Nel medesimo periodo, alla contrazione del personale a tempo indeterminato ha corrisposto un sensibile aumento del ricorso al tempo determinato: il personale precario rilevato in termini di presenze a fine anno (dirigenti, precari della scuola, forze armate, ecc) è cresciuto del 62,1 per cento (62,9 nelle amministrazioni centrali); diminuito, invece, risulta essere il numero dei contratti atipici: le unità annue rilevate nel 2006 appaiono inferiori a quelle del 2001 del 29,3 per cento.

Il contratto che regola il maggior numero di dipendenti pubblici è quello della Scuola (33,4 per cento) seguito da quello relativo al Servizio sanitario nazionale (19,8 per cento) e dal comparto Regioni e autonomie locali che, insieme a quello delle Regioni a statuto speciale, conta il 17,1 per cento del personale presente a fine anno.

La distribuzione geografica del personale presente in servizio nelle amministrazioni pubbliche nell'anno 2006 fa rilevare la maggiore concentrazione di personale pubblico nelle regioni Lazio e Lombardia, (circa il 12,0 per cento) seguite da Campania (10,0 per cento) e Sicilia (9,0 per cento).

Nel 2006, sono state effettuate complessivamente 133.528 assunzioni e 169.786 cessazioni. Anche per effetto dei reiterati blocchi delle assunzioni che si sono susseguiti nel tempo, rispetto al 2001 il personale in uscita dalle amministrazioni e, soprattutto, quello in entrata, appaiono ridimensionati.

Inoltre, nel 2006 si è registrato un saldo negativo a fine anno tra assunzioni e cessazioni (36.258 dipendenti), quasi l'esatto opposto rispetto a quanto accadeva nel 2001, quando il saldo a fine anno era di entità pressoché equivalente ma di segno positivo.

I vincoli rigidi posti in materia di assunzioni a tempo indeterminato hanno determinato in capo alle amministrazioni un atteggiamento di sempre maggiore ricorso alle tipologie di lavoro flessibile, anche per fare fronte ad esigenze non di carattere temporaneo, ma connesse con il fabbisogno ordinario e continuativo dell'amministrazione. Nel tempo ciò ha determinato il costituirsi del fenomeno del precariato, riguardo al quale è stato messo a punto un piano di graduale stabilizzazione.

L'anno 2007 è stato caratterizzato dall'applicazione delle disposizioni in materia di stabilizzazione, che hanno determinato anche il sorgere di un contenzioso significativo, legato tanto ai criteri individuati dal legislatore per definire la platea degli stabilizzandi quanto alle modalità attuative poste in essere dalle amministrazioni. La procedura speciale di reclutamento secondo percorsi selettivi riservati ha ingenerato in capo ai possibili destinatari un'aspettativa di assunzione a tempo indeterminato.

Al fine di monitorare e contenere la spesa pubblica, infatti, è stata istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica, ormai dal 1991, la banca dati "Anagrafe delle prestazioni". Riguardo al conferimento di incarichi a dipendenti, nel 2007, tra le 10.040 amministrazioni che hanno inviato comunicazioni in formato telematico, l'81,3 per cento ha comunicato di avere conferito incarichi, contro il 18,7 per cento che ha comunicato di non averne conferito alcuno.

Nel 2007, le amministrazioni che hanno trasmesso i dati hanno liquidato compensi per il pagamento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni per un totale di circa 1 miliardo e 367 milioni di euro, mentre una cifra nettamente inferiore, pari a circa 295 milioni di euro, assomma i compensi liquidati in favore di dipendenti. Peraltro, l'85,5 per cento di tutti i compensi destinati al pagamento di consulenti e collaboratori esterni sono stati erogati da Amministrazioni locali, ivi incluse le Aziende (circa 1 miliardo e 169 milioni di euro), analogamente al 71,6 per cento dei compensi destinati alla liquidazione di incarichi affidati a dipendenti (circa 211 milioni di euro).

Per quanto riguarda il sistema delle relazioni sindacali, nel quadro di un'azione di concertazione con le parti sociali, il 2007 si è aperto con la sottoscrizione del Memorandum sul lavoro pubblico da parte di Governo, CGIL, CISL e UIL del 18 gennaio 2007, integrato dall'Intesa del 6 aprile 2007, sottoscritta anche da Regioni, ANCI, UPI e UNCEM, nonché dalle altre organizzazioni sindacali. Il Memorandum individua alcuni obiettivi strategici:

- accrescere la produttività, attraverso incentivazione della qualità dei servizi mediante efficaci sistemi di misurazione e controllo, volti a valutare il concreto raggiungimento degli obiettivi e risultati da parte della dirigenza, valorizzando la professionalità dei lavoratori, anche in funzione della percezione degli utenti sui risultati conseguiti;
- lo sviluppo delle politiche occupazionali;
- l'incentivazione alla mobilità;
- l'impulso alle politiche meritocratiche.

Con riguardo alle dinamiche retributive relative al primo biennio economico 2006/2007 della tornata contrattuale 2006/2009, l'incremento a regime a decorrere dal 2008 sarà pari al 4,85 per cento, così composto:

- per l'anno 2006, sono state confermate le risorse previste dalla legge finanziaria per il 2006 (l. n. 266/2005) corrispondenti alla indennità di vacanza contrattuale (0,4 per cento);
- per l'anno 2007, è stato previsto un incremento retributivo complessivo (che assorbe anche la vacanza contrattuale) pari al 4,46 per cento per: tassi di inflazione programmata (2 per cento +1,7 per cento) e 0,5 per cento per incentivazione della produttività e 0,26 per cento per recupero del differenziale inflativo;
- a decorrere dal 2008, un ulteriore incremento pari allo 0,39 per cento.

Gli aumenti per il personale del comparto Sicurezza e difesa sono stati complessivamente del 4,86 per cento, ma la legge finanziaria 2008 (art. 3, commi 133 e 134 l. n. 244/2007) ha stanziato ulteriori risorse (0,39 per cento + 200 milioni di euro a decorrere dal 2008), ancora da utilizzare.

Quanto ai termini per la contrattazione collettiva, la legge finanziaria 2007 ha imposto termini perentori per la conclusione della procedura di certificazione, stabilendo che i contratti divengono comunque efficaci, trascorsi 40 giorni (55 nel caso di sospensione della procedura) dalla sottoscrizione dell'ipotesi dell'accordo.

Nel 2007 sono stati stipulati dall'ARAN e dalle OO.SS. 27 contratti collettivi nazionali di lavoro, compresi gli accordi quadro per il personale contrattualizzato, ed emanati 4 decreti del Presidente della Repubblica per il restante personale.

La contrattazione integrativa, pur essendo autonoma, non configura un'indipendenza in senso proprio (come avviene nel privato in cui è slegata dal livello nazionale) in quanto la legge impone la conformità del secondo livello alle regole stabilite dal primo, pena la nullità delle clausole difformi.

A differenza del settore privato, inoltre, il secondo livello è necessario e in effetti ha una diffusione quasi universale (97 per cento contro il 30 del privato). La contrattazione integrativa gestisce l'attribuzione delle quote di salario accessorio (retribuzione di produttività e indennità varie). Ne discende il delicato ruolo di questo livello di contrattazione ai fini della promozione del rendimento e della responsabilizzazione del personale. Essa quindi incide fortemente sulla determinazione della retribuzione complessiva percepita dai dipendenti pubblici (c.d. retribuzione di fatto), oltre quanto attribuito dalla contrattazione nazionale (c.d. retribuzione contrattuale). Anche per tale motivo la dinamica retributiva nel pubblico impiego appare più accelerata rispetto all'impiego privato ed alla stessa inflazione reale.

Al riguardo, l'Accordo del 6 aprile 2007 ha chiarito che una quota delle risorse disponibili, non inferiore al 0,5 per cento degli incrementi retributivi, dovrà essere destinata alla contrattazione integrativa per l'incentivazione della produttività.

Nell'arco temporale dell'applicazione delle regole del Protocollo del 1993, della durata di 15 anni, dinamiche simili caratterizzano il settore privato, che ha visto un incremento nominale complessivo pari al 64 per cento

rispetto al valore dell'anno base, e il settore pubblico, dove l'incremento si è attestato al 66 per cento. Nello stesso periodo è possibile identificare nettamente tre cicli di crescita (da picco a picco) delle retribuzioni pubbliche.

Il primo, corrispondente al quinquennio 1993-1996 (vario del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzato da una crescita annua per i dipendenti pubblici (3,2 per cento) sensibilmente inferiore a quella dei privati (4,5 per cento); nel secondo (1996-2001), mentre il settore privato rallenta (il tasso di crescita medio annuo scende al 3,3 per cento), nel settore pubblico – pur con le discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi – la crescita salariale accelera e si porta in media al 4,1 per cento annuo; nel terzo ciclo (2001-2006) prosegue il rallentamento nel privato (2,8 per cento), ma nel pubblico impiego le retribuzioni continuano a presentare una dinamica relativamente sostenuta (3,9 per cento l'anno), frenata solo dal dato del 2007 (1 per cento).

Queste indicazioni segnalano che, alla fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1993-1995), ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2006).

La formazione dei dipendenti pubblici

L'investimento in formazione nel sistema della pubblica amministrazione italiana è diminuito anche nel 2007, ponendosi al di sotto della soglia dell'1 per cento sul totale della spesa per il personale (calcolata facendo riferimento alla massa salariale) fissata dalla Direttiva n.14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in materia di formazione del personale. L'offerta formativa si presenta molto differenziata e privilegia i settori che sviluppano le competenze tecniche, specialistiche ed informatiche. Particolarmente importante sarà, in questo settore, monitorare l'evolversi degli interventi di supporto allo

sviluppo delle capacità amministrative previsti nella programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali, promossi dal Dipartimento della funzione pubblica, che ne curerà anche l'attuazione in qualità di Organismo intermedio.

Le attività e i processi

In linea con gli indirizzi europei, l'Italia con il Piano d'azione per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione per il 2007, predisposto il 31 marzo 2007 dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, ha fatto proprio l'obiettivo adottando un programma di misurazione pluriennale degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, finalizzato alla loro riduzione. Nel 2007 la misurazione degli oneri amministrativi ha interessato le aree relative alla *privacy*, l'ambiente; la sicurezza civile (prevenzione incendi), il paesaggio e i beni culturali nonché la previdenza e il lavoro.

La misurazione è stata realizzata utilizzando la metodologia adottata dalla Commissione europea, lo *Standard Cost Model* (EU-SCM), che consente di identificare e stimare gli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese per produrre e trasmettere informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o a privati, in base agli obblighi derivanti dalla regolazione vigente. I costi oggetto della misurazione sono, quindi, gli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi, mentre sono esclusi gli oneri c.d. di "conformità sostanziale", sostenuti dalle imprese per adeguare il proprio processo produttivo a quanto previsto dalla legislazione, nonché i costi finanziari, derivanti dall'obbligo di versare importi di denaro (diritti, bolli, imposte, ecc.).

A conclusione delle attività di misurazione, è stato possibile stimare, per i soli settori indagati, un costo annuo per le piccole e medie imprese di oltre 16 miliardi di euro.

In tema di integrazione tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria assumono rilievo, per il 2007, la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello

Stato del 5 giugno 2007, n.21, per la formazione del bilancio annuale e triennale di previsione e la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2007, che ha introdotto una nuova tempistica per l'avvio della programmazione strategica, anticipandola rispetto all'attivazione del processo di formazione del bilancio di previsione.

Sul fronte della “valutazione delle *performance*”, i dati resi disponibili dal comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, mostrano che questa risulta ormai abbastanza diffusa, seppure in modo non uniforme presso le amministrazioni – e che è stata avviata una prima riflessione sul suo utilizzo anche in ambito contrattuale. Il rapporto dell'ARAN “Valutazione delle *performance* e contratti collettivi” del giugno 2007, nel quale ha rilevato la mancanza di un'adeguata e concreta “qualità dell'attività valutativa” che vada ad incidere, in maniera sostanziale, sulla *governance* complessiva del sistema pubblico.

La partecipazione delle amministrazioni a società e consorzi pubblici

Il Dipartimento della funzione pubblica, allo scopo di acquisire informazioni relative ai consorzi e/o alle società di cui fanno parte le amministrazioni pubbliche (in adempimento alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007), ha realizzato una banca dati sperimentale. Essa raccoglie le informazioni delle amministrazioni che hanno dato comunicazione di partecipazione a società e/o a consorzi relative all'anno 2007, che sono state complessivamente 5.928. Si tratta prevalentemente di amministrazioni locali (5.905 unità, pari al 99,6 per cento del totale) e in particolar modo di Comuni che, con 5.471 unità, rappresentano il 92,3 per cento della totalità delle amministrazioni che hanno inoltrato informazioni.

Delle 5.928 amministrazioni considerate, l'82,0 per cento partecipa a consorzi: il 29,7 per cento è presente in un solo consorzio e la restante parte in più di uno (70,3 per cento). Delle stesse amministrazioni, il 91,4 per cento partecipa a società: il 23,0 per cento a una, il restante 77,0 per cento a più di una. I soggetti associativi coinvolti sono complessivamente 6.220: 4.104 società (66,0 per cento) e 2.116 consorzi (34,0 per cento).

Al fine di agevolare le amministrazioni, è stato istituito un *call center* dedicato ed è stata svolta attività di ausilio fornendo risposta scritta alle pubbliche amministrazioni che ne hanno fatto richiesta.

L'attività ispettiva

Per il 2007, nell'ambito della vigilanza del rispetto delle norme sui termini e sulle modalità dei procedimenti nell'ambito dei rapporti tra cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche, sono state avviate indagini per oltre 500 casi esposti, con esito risolutivo nel 75 per cento dei casi.

Il controllo della disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi e del corretto rapporto di pubblico impiego da parte del dipendente, è stato effettuato mediante l'avvio di circa 400 indagini; tra quelle concluse (circa la metà di quelle avviate), sono state accertate irregolarità nel 73,5 per cento dei casi, che hanno comportato sanzioni nei confronti dei soggetti committenti incorsi in violazione, pari a circa 3 milioni di euro in favore dell'Agenzia delle entrate e circa 1 milione e mezzo di euro individuati come indebitamente percepiti dai dipendenti e destinati, previo recupero da parte delle amministrazioni di appartenenza, ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti destinati al personale.

Il monitoraggio dello stato di attuazione delle norme in materia di semplificazione della documentazione amministrativa, mette in luce la mancata effettuazione di puntuali e adeguati controlli da parte di molte piccole amministrazioni. Dove i controlli sono stati effettuati, si è riscontrata una percentuale di dichiarazioni mendaci rese in autocertificazione inferiore all'1 per cento delle dichiarazioni rese.

Le politiche per un'amministrazione di qualità

Le politiche “per una pubblica amministrazione di qualità” che il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato nel 2007, nell'ambito degli indirizzi internazionali ed europei, promuovono un insieme di iniziative per sostenere le amministrazioni impegnate a migliorare la propria performance e la qualità dei servizi pubblici.

In particolare, le azioni avviate e realizzate riguardano:

- • lo stimolo e l'utilizzo degli strumenti di autovalutazione per il miglioramento continuo delle *performance*;
- • la valorizzazione delle esperienze di miglioramento della qualità dei servizi;
- • la definizione e la diffusione di indirizzi e strumenti per la misurazione della qualità percepita e di quella erogata;
- • l'individuazione di modelli ed esperienze di coinvolgimento nella valutazione dei servizi, in collaborazione con *stakeholder* e associazioni della società civile.

Sul primo versante, va senza dubbio menzionato il complesso di iniziative volte allo sviluppo nelle amministrazioni del modello CAF – *Common Assessment Framework*, il modello di autovalutazione della performance organizzativa delle amministrazioni pubbliche già applicato da oltre 1.000 amministrazioni dell'UE. Nel 2007, in particolare, sono stati costituiti i gruppi tecnici per lo sviluppo del CAF presso gli istituti scolastici (attraverso l'attivazione di un tavolo con il Ministero della pubblica istruzione) e presso il Ministero della giustizia.

Per valorizzare le esperienze positive di miglioramento della qualità dei servizi, le punte di eccellenza che comunque non mancano nel settore pubblico, è stata indetta la II edizione del Premio qualità della PA, in collaborazione con Confindustria, l'associazione Premio qualità Italia e la Conferenza nazionale dei consumatori e degli utenti. All'iniziativa hanno aderito circa 300 amministrazioni. Di queste, soltanto 146 hanno completato l'*iter* di selezione. Nella fase finale sono state individuate 17 amministrazioni vincitrici.

Con riferimento al tema della *customer satisfaction*, nel 2007 è proseguita l'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione della direttiva in materia del 2004, mediante un'indagine quali-quantitativa finalizzata valutare il grado di diffusione delle competenze richieste, il livello di adeguatezza degli strumenti e dei metodi utilizzati per misurare la qualità dei servizi percepita dagli utenti, nonché le ricadute in termini di interventi correttivi impostati.

Luci ed ombre emergono da questa indagine: un primo dato di fatto ha riguardato le difficoltà, soprattutto nelle amministrazioni locali del centro-sud, a trovare interlocutori per l'indagine qualitativa, mentre il tasso di risposta dell'indagine quantitativa è risultato assai più basso delle attese.

Dal punto di vista dei risultati emersi, a fronte di un ampio e condiviso giudizio positivo espresso rispetto all'utilità della *customer satisfaction* per cui il 78 per cento dei rispondenti la ritiene abbastanza/molto utile per l'immagine dell'amministrazione, oltre il 95 per cento per la qualità dei servizi e un altro 78 per cento per motivare i dipendenti, sussiste tuttavia una generale reticenza nell'avviare fattivamente politiche di confronto e misurazione in quanto solo il 40,6 per cento degli intervistati dichiara di aver effettivamente svolto/avviato attività di *customer satisfaction*.

L'innovazione tecnologica

Nel capitolo dedicato all'innovazione tecnologica sono illustrate le iniziative e le attività svolte nel 2007 dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie che, nell'ambito delle proprie competenze, concorre alla definizione degli indirizzi strategici e all'attuazione dei progetti per la diffusione e l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. I principali obiettivi perseguiti hanno riguardato la trasformazione della pubblica amministrazione mediante l'introduzione di innovazioni tecnologiche con ricadute sull'organizzazione e sulle procedure interne, la riduzione del *digital divide*, il sostegno all'azione governativa nei progetti di *e-government* e nelle politiche in tema di Società dell'informazione.

In particolare, nel 2007, sono stati realizzati progetti in:

- settore della sanità elettronica, con l'avvio della Piattaforma nazionale per la sanità elettronica (*e-health*) e l'applicazione di nove interventi coordinati per la sua realizzazione;
- settore scuola e università (due progetti); settore delle imprese (con la creazione di Distretti digitali nel mezzogiorno, un programma per l'eccellenza dei territori ed uno per la formazione, partecipazione ad interventi di sostegno di tipo finanziario);
- settore della sicurezza (mediante la partecipazione al progetto esecutivo del nuovo numero di emergenza 112 - NUE); settore della giustizia (tra i vari progetti, la progettazione di un punto unico di accesso ai domini della giustizia ordinaria, amministrativa e contabile, e il supporto alla realizzazione del processo amministrativo telematico);
- settore per le iniziative con regioni ed enti locali.

Va ricordata, infine, la partecipazione ai progetti della Società dell'informazione (quattro progetti) e le attività relative al settore dell'*e-government* per lo sviluppo.

L'attività internazionale e di cooperazione

Il Dipartimento della funzione pubblica, insieme a quello per l'innovazione e le tecnologie, svolge una costante attività di confronto sui temi della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e di scambio di buone pratiche con i responsabili delle pubbliche amministrazioni di Stati esteri e organismi internazionali.

Alcuni temi sono stati oggetto di approfondimento, nelle sedi delle Nazioni unite, dell'OCSE e dell'Unione europea. Oltre ai tradizionali e consolidati rapporti con i Paesi membri dell'Unione europea, sono state intensificate le relazioni con Paesi extra europei (Stati Uniti d'America, Canada, Giappone, Brasile e Cina) ed i Paesi dell'area mediterranea. L'insieme delle attività internazionali promosse nel 2007 ha prodotto risultati

positivi e avviato processi di cooperazione e coordinamento internazionale che si stanno attualmente sviluppando, come il rafforzamento e rilancio della cooperazione europea nel campo della pubblica amministrazione, il consolidamento di rapporti bilaterali già avviati con partner europei ed *extra*-europei e il proseguimento e adeguamento dell'attività italiana di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo nel settore dell'*e-government*.

Una segnalazione merita la cooperazione europea tra i ministri e i direttori generali responsabili della funzione pubblica, che opera da circa 20 anni ed è una cooperazione cosiddetta “informale”, in quanto non prevista dai trattati istitutivi dell'Ue. La cooperazione avviene, dunque, al di fuori di ogni accordo intergovernativo e si basa su regole definite informalmente nel corso del tempo. In questo contesto i gruppi di lavoro che hanno operato nel 2007 sono il Gruppo dei servizi pubblici innovativi (attivamente coinvolto nella messa a punto del modello di autovalutazione CAF sopra descritto), il Gruppo sulla gestione delle risorse umane e il Gruppo sull'*e-government*.

VOLUME SECONDO

L'obiettivo del Governo è di raggiungere in tre anni gli standard internazionali di qualità e tempestività dell'area amministrativa.

Occorre agire sul capitale umano, sulle politiche retributive, sulla responsabilità. La qualità delle risorse umane è più elevata nel settore pubblico rispetto al privato e più alta è la presenza femminile. Più alta risulta però anche l'età media, e minore la dimestichezza con le lingue. Nelle posizioni d'ingresso i livelli retributivi sono allineati tra pubblico e privato, mentre negli ultimi anni si sono manifestate divergenze nelle dinamiche. Tra il 1999 e il 2007 i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno assicurato una crescita del 2,7 per cento l'anno, a fronte di un tasso di inflazione medio annuo pari al 2,3 per cento, e di un tasso di inflazione programmata pari all'1,7 per cento.

È molto forte il divario rispetto al privato per quel che riguarda il sistema di responsabilità, specie per quel che concerne le figure dirigenziali.

Circa il 50 per cento del personale pubblico è impegnato in attività estranee alla missione istituzionale e si dedica ad attività di *back-office*, funzionali alla sopravvivenza della medesima amministrazione. Il divario Nord-Sud è molto forte, con la produttività dell'amministrazione nelle sedi al Sud mediamente inferiore alla metà di quella che si rileva al Nord.

L'azione intrapresa dal Governo

Il Governo ha indirizzato la propria attività sui temi della P.A. e dell'innovazione finalizzandola a un'ampia azione di riforma, concretizzatasi nella definizione del disegno di legge delega per il riordino del pubblico

impiego e della contrattazione collettiva, e nell'adozione di misure urgenti capaci di avviare concretamente il processo di riforma. Al Piano industriale per la P.A. ha fatto seguito l'emanazione di circolari, decreti e disegni di legge mirati al contenimento dei costi, allo snellimento delle strutture e alla riorganizzazione dei processi amministrativi.

Il progetto di riorganizzazione poggia su quattro pilastri che costituiscono la struttura portante della nuova P.A. a cui punta il Governo: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione.

Strumenti di garanzia degli interessi dei cittadini-utenti e di misurazione della *customer satisfaction* saranno utilizzati per fornire ai cittadini strumenti di controllo e di tutela.

Operazione trasparenza

Il monitoraggio delle assenze dei dipendenti pubblici, il programma di misurazione degli oneri amministrativi, l'“operazione trasparenza” su quanto guadagnano i dirigenti pubblici, i consulenti e i collaborati, sugli incarichi retribuiti conferiti ai dipendenti pubblici, sui distacchi, le aspettative e i permessi sindacali o per le funzioni pubbliche elettive sono azioni dirette ad assicurare ai cittadini la visibilità sull'amministrazione.

L'“operazione trasparenza” non riguarda solo le “ombre” della macchina pubblica, ma anche le luci; su tale versante il Governo ha già avviato una politica di comunicazione, rivolta a rendere note al Paese le numerosissime esperienze di eccellenze diffuse in tutta la P.A.

La pubblicazione dei consulenti e collaboratori della P. A, a partire da quelli del Ministero per la pubblica amministrazione e dell'innovazione, ha sollevato il maggiore interesse da parte dell'opinione pubblica. Per il 2006 gli elenchi riguardano solo il 45 per cento delle pubbliche amministrazioni e portano ad una stima di quasi 500 mila incarichi, per un importo complessivo pari a 2,5 miliardi di euro.

Per l'anno 2007 gli elenchi registrano un incremento del numero del 2,6 per cento e un aumento della spesa del 5 per cento. Di qui, la previsione del d.l. 112/08, che obbliga il DFP a trasmettere alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione, per rendere efficace quanto previsto dalla normativa circa il divieto per le amministrazioni inadempienti di conferire incarichi di consulenza nell'anno successivo.

La pubblicazione degli incarichi retribuiti conferiti a dipendenti della PA per l'anno 2006 riguardano 8.105 amministrazioni che hanno conferito 212.326 incarichi per un totale di compensi pari a 311.911.823,13 euro. Anche questa tipologia di incarichi è stata ridimensionata con le modifiche introdotte nel d.l. 112.

I distacchi, le aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive sono, nel 2006, 2.852 su un totale di 3.073.191 dipendenti, per un totale di 830.598 giorni. I permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato sono stati accordati a 65.510 dipendenti per un totale di 263.466 giorni. Un altro dato significativo riguarda le aspettative e i permessi per funzioni pubbliche elettive: 24.876 dipendenti pubblici hanno usufruito di 817.144 giornate. Nel complesso, il costo stimato delle assenze per motivi sindacali è stato calcolato in 121.440.000 euro.

L'assenteismo nel pubblico impiego: il monitoraggio delle assenze

Il fenomeno dell'assenteismo è una piaga che affligge la P.A. da anni peggiorando la qualità dei servizi resi, riducendo la produttività, aumentando i costi e intaccando l'immagine dell'amministrazione e di tutti coloro che contribuiscono a fare buona amministrazione.

Consapevole di tale criticità il Governo è intervenuto in maniera decisa e incisiva sulla materia attraverso una chiara azione di sensibilizzazione intrapresa dall'esecutivo e con iniziative normative rivolte a scoraggiare il frequente ricorso alle assenze per malattia.

I primi dati disponibili si riferiscono ai mesi di maggio, giugno e luglio 2007 e 2008 e riguardano un campione significativo di amministrazioni centrali e locali. I risultati testimoniano la grande risposta positiva che l'azione legislativa e di sensibilizzazione ha indotto sui comportamenti dei dipendenti pubblici. Le assenze per malattia registrate nel luglio 2008 si sono ridotte del 37,1 per cento rispetto a quelle del 2007. Tale variazione rappresenta quasi il doppio di quanto rilevato nel mese di giugno (-22,4 per cento) e quasi quattro volte quella di maggio (-10,9 per cento).

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.

Premiare le eccellenze

A partire dal mese di settembre 2008 ha preso avvio l'iniziativa "Non solo fannulloni" finalizzata a portare alla luce, riconoscere, premiare e diffondere le numerose esperienze positive presenti nelle pubbliche amministrazioni, attraverso:

- la pubblicazione sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione dei casi di buona amministrazione;
- l'istituzione di un "concorso" finalizzato a riconoscere e premiare i migliori risultati che le amministrazioni si impegnano a raggiungere;

- la realizzazione di un'ampia azione di disseminazione dei migliori risultati conseguiti dalle amministrazioni che avranno risposto al concorso.

L'Operazione semplificazione

Per ridurre i costi amministrativi sul sistema delle imprese italiane il Governo ha avviato un intervento legislativo “taglia-oneri”.

Il Governo ha previsto una correlazione tra il raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli oneri e il merito dei dirigenti responsabili. La Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) realizzata dal DFP stima in oltre 16 miliardi di euro il costo annuo in sei aree di regolazione (*privacy*, ambiente, prevenzione incendi, paesaggio e beni culturali, previdenza). L'impatto di alcune delle semplificazioni introdotte in materia di lavoro consente di stimare risparmi superiori a 4 miliardi di euro.

Nel ddl. “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (A.C. 1441-*bis*)” sono previste misure volte a “tagliare i tempi” delle procedure e ad assicurare certezza dei diritti ai cittadini.

La riforma del pubblico impiego e della contrattazione

Quattro le linee di intervento lungo cui sarà sviluppata la riforma del lavoro pubblico.

1. Vanno ridefiniti i diritti e i doveri del dipendente pubblico, restituendo dignità e prestigio a questo ruolo, consentendo di sanzionare chi lo svilisce con un comportamento scorretto.
2. È necessario promuovere e valorizzare la mobilità delle funzioni e del personale.

3. Va potenziata 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*.
4. È necessario avviare meccanismi che riconoscano e premino il merito, che potenzino e utilizzino criteri moderni e trasparenti di valutazione del personale e, di qui, rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente pubblico.

La manovra retributiva del Governo per il biennio 2008-2009

I contratti nazionali riferiti al biennio 2006-07, in larga parte siglati nel 2008, prevedono per il 2008 stesso incrementi tabellari del 3,3 per cento.

Alla completa chiusura del biennio 2006-07 mancano ancora alcuni contratti del personale dello Stato (Presidenza del Consiglio e Ricerca pubblica) e quasi tutti i comparti della dirigenza. L'ipotesi di contratto per il Personale dell'università, siglata il primo agosto, è al vaglio delle amministrazioni vigilanti.

Questi rinnovi, che dovrebbero tutti concludersi a breve, comporteranno ulteriori effetti sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, quantificabili nella media dell'insieme delle amministrazioni pubbliche, in incrementi dello 0,4 per cento nel 2008.

A questa dinamica delle retribuzioni contrattuali, già significativa, il Governo ha deciso di aggiungere un accordo-ponte per chiudere rapidamente anche il biennio economico 2008-09 e aprire la strada alla triennializzazione della durata dei nuovi contratti (già indicata dall'accordo Governo-Sindacati del 29 maggio 2007) e alla riforma del modello contrattuale pubblico, in parallelo a quanto in corso di negoziazione tra sindacati confederali e Confindustria per il settore privato. Con questa manovra, con il 2009 il Governo intende

chiudere senza lasciti di arretrati il modello contrattuale precedente, e rendere così possibile dal 2010 l'adozione di un nuovo modello contrattuale con il quale, tra l'altro, porre termine ai cronici ritardi di rinnovo evidenziati.

Per il 2009, la manovra retributiva dispone la disapplicazione per un anno delle misure di finanziamento della retribuzione accessoria per alcune specifiche categorie di dipendenti pubblici sulla base di particolari disposizioni di legge anziché contrattuali. Lo scopo della misura è “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” (decreto legge n. 112/2008, art. 67, c. 2).

La misura non riguarda tutti i dipendenti dei ministeri o enti, ma una parte di essi (circa 330 mila dipendenti).

Per il bilancio, l'importo complessivo del risparmio per il 2009 è stimato pari a più di 530 milioni di Euro (*una tantum*).

Nello stesso 2009 altri fondi, derivanti da risparmi di gestione, e dal 2010 buona parte di questi fondi torneranno a remunerare il lavoro pubblico, ma in accordo con criteri di merito e di risultato.

Il comma 5 del medesimo art. 67, invece, riduce a regime (dal 1° gennaio 2009) le risorse dei fondi di amministrazione del 10 per cento. In questo caso si tratta di un intervento che riguarda tutte le amministrazioni. Il risparmio previsto è pari a 190 milioni di euro.

L'art. 61 prevede però, al c. 17, l'istituzione di un nuovo fondo destinato almeno in parte al finanziamento della contrattazione decentrata. Il fondo presenta una dotazione iniziale a regime di 200 milioni di euro. In aggiunta a tale importo lo stesso sarà alimentato dalle economie derivanti dalla riduzione delle consulenze ed incarichi ai dipendenti.

In definitiva, non vi sarà alcuna decurtazione delle risorse, in quanto i tagli saranno pienamente compensati con risparmi di gestione.

Il nuovo modello contrattuale

In questa situazione, il nuovo modello contrattuale dovrà essere innanzitutto tale da garantire che i contratti vengano rinnovati tempestivamente. Al fine di azzerare gli arretrati e consentire l'impianto dal 2010 del nuovo modello, il Governo ha previsto di chiudere entro il 2008 tutte le pendenze relative al biennio 2006-2007 e di chiudere anche il biennio economico 2008-2009, con un unico contratto-ponte, che preveda aumenti pari ai tassi di inflazione programmata (1,7 per cento per il 2008 e 1,5 per cento per il 2009).

Inoltre, sempre con riferimento alla contrattazione nazionale, il nuovo modello previsto dalla legge delega dovrà esplicitamente indicare che l'ipotesi di pieno recupero dell'inflazione pregressa venga considerata tenendo conto dello scarto tra inflazione effettiva e aumenti stabiliti dai contratti nazionali, e non di quello tra inflazione effettiva e inflazione programmata. Il valore di questa piccola modifica procedurale può essere giudicato sulla base del calcolo che, tra il 2001 e il 2007, la sua applicazione avrebbe comportato un risparmio di spesa pari a più di 900 milioni di euro l'anno.

Con riferimento alle retribuzioni di fatto, lo stesso nuovo modello contrattuale dovrà individuare indicatori oggettivi che possano stabilire un riferimento "ragionevole" alla spesa per la contrattazione decentrata. In secondo luogo, al fine di consentire una più sostanziale convergenza tra settore pubblico e settore privato, il Governo intende legare l'entità delle erogazioni definite dalla contrattazione decentrata in ogni singola amministrazione agli effettivi risultati e ai risparmi di gestione conseguiti.

Il federalismo contrattuale

Lo schema di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione recentemente approvato dal Governo, prevede la possibilità di sviluppare gradualmente anche forme di “federalismo contrattuale”, con l'obiettivo di assicurare la “tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza” (art. 2, c. 2, lett. aa).

Quantità e modalità di assegnazione delle risorse da destinare alle amministrazioni, anche per la contrattazione integrativa, potranno essere definite sulla base di criteri certi e pubblici, riferiti alla *performance* dei singoli enti, secondo un principio di “premierità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica” e con la “previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione” (art. 2, c. 2, lett. n). La contrattazione decentrata potrà essere finanziata anche attraverso risorse acquisite tramite risparmi di gestione e attività di mercato.

La valutazione delle *performances*

Il sistema di valutazione deve contribuire a motivare il personale e ad utilizzarlo meglio, impedendo erogazioni generalizzate e indifferenziate di quote retributive a titolo di premi o indennità, che se vengono erogate a pioggia non possono che essere inefficaci.

Particolarmente critico è il ruolo della dirigenza pubblica, cui va affidato il delicato compito di fungere da snodo fra la logica pubblicistica derivante dalla necessità di realizzarli in modo efficiente, in autonomia e con piena responsabilità.

Essenziale è dotare il dirigente delle prerogative manageriali, per affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico sulla base della piena responsabilità sull'efficienza della relativa struttura.

La valutazione delle amministrazioni pubbliche

La valutazione dei risultati dell'amministrazione offre la base per la misurazione delle *performance* dei dirigenti. Occorre realizzare un sistema di indicatori delle *performance* delle amministrazioni, partendo dall'analisi dei bisogni dei cittadini e delle imprese. Ma i servizi vanno prodotti nel modo più efficiente e quindi è dunque necessario introdurre nel sistema di valutazione dei meccanismi di messa a confronto dei costi, in funzione dei risultati ottenuti.

Il cittadino, le imprese e le istituzioni devono sapere cosa accade nelle amministrazioni dello Stato, come vengono spesi i soldi, come vengono individuate le priorità.

È necessario promuovere modelli che non siano finalizzati solo alla “misurazione della qualità percepita” ma anche a valutare la “qualità dell'azione amministrativa”, secondo un processo che coinvolga *in primis* le *performance* delle amministrazioni. La pubblica amministrazione, imparando a valutare meglio se stessa, potrà migliorare anche i servizi che offre, con ricadute virtuose sulla soddisfazione degli utenti.

Pur riconoscendo che sono le risorse umane il fattore chiave della produttività del lavoro, si deve tener presente che l'innovazione tecnologica fornisce contributi importanti sia per quanto riguarda l'incremento del valore del numeratore che la riduzione di quello del denominatore.

Promuovere la competitività delle imprese

La PA è fornitore di *input* intermedi essenziali per coloro che producono merci, servizi, conoscenza scientifica e tecnologica. Anch'essi possono cercare altrove i loro fornitori. La mobilità dei fattori produttivi, delle merci e dei servizi rende, quindi, in un certo senso contendibile anche il mercato delle pubbliche amministrazioni.

Sulle frontiere delle comunicazioni digitali, del risparmio energetico e della tutela ambientale l'intervento pubblico e le politiche dell'innovazione devono esercitare la capacità di azione e di coordinamento per dotare il paese delle infrastrutture tecnologiche di base condivise e standardizzate.

Il settore pubblico è chiamato a favorire la creazione, sia con investimenti diretti, sia con un sistema di incentivazione all'investimento privato, sia con l'attività di regolamentazione e coordinamento, le infrastrutture tecnologiche e digitali.

Il rafforzamento e la diffusione dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è un obiettivo che riguarda sia il sistema della PA sia il sistema produttivo privato, soprattutto nelle aree più arretrate del paese ed in alcuni settori produttivi. Ciò significa completare le reti infrastrutturali digitali, a partire dal Sistema pubblico di connettività (SPC) e dal rafforzamento della rete per la banda larga promuovendone l'utilizzazione ampia.

I principi che dovranno ispirare i progetti strategici sono quelli della piena compatibilità ed integrazione delle reti, e del rafforzamento del mercato nazionale.

La definizione di esigenze standard da parte delle amministrazioni e di requisiti chiari e condivisi di interoperabilità tra i diversi livelli, indica alle imprese una strategia precisa della domanda pubblica, che agevola la crescita delle competitività sia interna sia a livello internazionale. Il Ministero per la pubblica

amministrazione e l'innovazione intende promuovere un momento costante di verifica con le imprese del settore, per condividere le esigenze di efficienza, di qualità del servizio e per acquisire gli indirizzi innovativi del mercato e tradurli in scelte utili. Ciò riguarderà anche lo sviluppo del Sistema Pubblico di connettività e il ruolo dell'attuale CNIPA.

Questa strategia punta a raggiungere un risultato decisivo per il sistema delle imprese: mobilitare efficacemente le risorse pubbliche destinate ad investimenti in ICT. Fino ad oggi, infatti, la capacità di spesa delle amministrazioni centrali e locali è rimasta spesso indietro, anche rispetto alle disponibilità. Le risorse impegnate non sono state utilizzate e sono rimaste "immobilizzate". La competitività del sistema delle imprese beneficia anche da altre iniziative, quali la dematerializzazione dei documenti, il riconoscimento delle transazioni digitali, l'accessibilità dei siti web delle amministrazioni, la qualità delle formazioni e la velocità dei servizi *on line* (banda larga).

Diffondere l'innovazione attraverso politiche di *capacity building*

L'inserimento dell'innovazione in condizioni di capacità di definizione dei fabbisogni, di gestione dell'implementazione dei progetti, di scelta delle priorità, consente di attivare efficacemente l'innovazione nei propri processi, di monitorarne l'applicazione e l'utilizzo. Lo sviluppo del Sistema pubblico di connettività, lo sviluppo di progetti verticali (con le amministrazioni centrali) e la definizione di accordi con le regioni e gli enti locali, deve avvenire con una selezione e finalizzazione dei progetti in base alla priorità e utilità degli stessi.

Dare voce al cittadino e all'impresa per valutare l'efficacia dell'amministrazione pubblica. Le politiche di alfabetizzazione informatica dei cittadini, il potenziamento delle dotazioni e dei servizi nella scuola, la semplificazione degli accessi e degli adempimenti *on line* delle imprese, hanno effetti generali sulla produttività del sistema, e agevolano il contatto diretto tra amministrazione e utenti. Gli *standard* dei siti web pubblici, come

definiti nel Codice dell'amministrazione digitale, rappresentano risorse necessarie per monitorare l'accessibilità dei procedimenti e delle informazioni.

La riduzione del *digital divide* tra le realtà territoriali del paese, è un obiettivo fondamentale per accompagnare il decentramento. Gli accordi con le regioni e con le realtà locali sono in linea con questa esigenza.

Risorse umane ed innovazione

Occorre realizzare le sinergie tra efficienza delle risorse umane, loro motivazione e capacità di utilizzare l'innovazione nei processi di gestione, produzione, controllo e monitoraggio delle attività della pubblica amministrazione e delle sue interazioni con il sistema delle imprese e con i cittadini.

Le linee guida della strategia dell'innovazione sono coerenti con quelle delle risorse umane: efficienza, efficacia e trasparenza.

Il passaggio al federalismo deve avvenire senza aumenti di costi, anzi con miglioramenti qualità e di efficacia dei servizi della pubblica amministrazione. Le imprese devono operare in un contesto competitivo, per esprimere a loro volta la propria capacità innovativa e contribuire alla crescita del paese e della sua pubblica amministrazione. Ai cittadini occorre offrire servizi più semplici, più rapidi, più efficaci, e questo deve avvenire in un contesto di trasparenza che stimoli la responsabilità non solo dei cittadini, ma delle amministrazioni nel raggiungere risultati apprezzabili.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione ed i rapporti con i cittadini

Per ridurre i costi della “macchina pubblica” e diffondere l’uso delle nuove tecnologie il Piano industriale contempla precise misure volte ad eliminare sprechi relativi alla produzione di documenti cartacei. È stato stabilito che gli obblighi di pubblicazione degli atti o dei provvedimenti amministrativi si intendono assolti con la pubblicazione degli stessi nei siti web delle singole amministrazioni e che dal 1° gennaio 2011 le pubblicazioni cartacee non avranno più effetto di pubblicità legale, dovendosi ritenere sostituite dalle pubblicazioni *on line* effettuate nei siti web delle varie amministrazioni.

Sempre in tema di innovazione digitale va richiamata la delega conferita al Governo per l’emanazione di decreti legislativi volti a modificare il Codice dell’amministrazione digitale nel rispetto di precisi criteri e principi:

- prevedere sanzioni, compresa l’inibizione dell’erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del Codice;
- quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole amministrazioni da utilizzare per finanziare i progetti di innovazione e per incentivare il personale coinvolto nei progetti;
- modificare la normativa in materia di firma digitale per semplificarne l’adozione e l’uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese;
- prevedere il censimento e la diffusione degli applicativi informatici realizzati o utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, dei servizi erogati con modalità digitali, delle *best practices* tecnologiche e organizzative adottate;
- incentivare il *project financing* quale strumento per l’accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici;
- prevedere l’utilizzo del web nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i propri dipendenti;
- prevedere la pubblicazione, sui siti delle pubbliche amministrazioni, di indicatori di *performance*.

Il Piano industriale contempla anche la definizione, da parte del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione d'intesa con la Conferenza unificata, di un programma volto ad assicurare l'adesione di tutte le pubbliche amministrazioni al Sistema pubblico di connettività per garantire la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi, l'interoperabilità delle banche dati e il miglioramento dei servizi erogati anche online ai cittadini e alle imprese.

Per agevolare il rapporto tra cittadino e PA il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha promosso il progetto "Reti amiche" (del cittadino), un sistema per l'erogazione di servizi pubblici attraverso i canali di distribuzione di Poste italiane, tabaccai, ABI, farmacie, Carabinieri, ferrovie e grande distribuzione. Le Reti consentiranno di operare in condizioni di maggiore prossimità e amicalità con i cittadini, opereranno in competizione e sovrapposizione tra loro, il servizio aggiuntivo offerto dai soggetti della rete sarà a costo zero per lo Stato e a costo vivo per il cliente-utente.

Gli indirizzi di legislatura

Il Governo, oltre ad avviare una serie di operazioni immediate, ha parallelamente messo a punto il quadro logico-programmatico con cui inquadrare l'azione in materia di innovazione da impostare e portare avanti durante tutta la legislatura. È, infatti, intenzione di questo esecutivo di superare i limiti in termini di definizione degli obiettivi, canalizzazione degli sforzi e coordinamento dell'azione amministrativa emersi dall'esperienza degli ultimi anni.

La nuova strategia si prefigge di orientare l'“offerta” di risorse tecnico-finanziarie del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione in funzione della domanda di innovazione che emerge ai diversi livelli di governo. In particolare, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione si propone di assecondare e governare attivamente i processi che emergono nelle diverse sedi in cui la politica dell'innovazione si manifesta, mettendo a disposizione di questa domanda risorse finanziarie, competenze tecniche, capacità di coordinamento e di aggregazione.

L'obiettivo è attivare un'azione di programmazione per progetti, avviando un confronto sulle priorità e le opzioni tecniche tra i diversi attori dell'intervento innovativo (il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le altre amministrazioni centrali, le regioni e gli enti locali). Ciò al fine sia di definire quali interventi realizzare e quante risorse finanziarie dedicare a essi, che di stabilire ruoli e responsabilità dei diversi attori.

Le innovazioni dei processi interni alle amministrazioni e le misure per accrescere l'efficienza restano, dunque, di competenza dei singoli Dicasteri, mentre il coordinamento sarà affidato al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con il supporto del DIT e del CNIPA.

In presenza di progetti rilevanti e complessi, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, anche attraverso il contributo del CNIPA, si occuperà anche della progettazione e dell'attuazione dell'intervento.

Il piano verrà operativamente realizzato sia tramite la sottoscrizione di opportune convenzioni, sia con la definizione di nuovi accordi di programma quadro con le diverse Regioni, ovvero con la rimodulazione di quelli già in essere. In concreto è previsto il coinvolgimento diretto dei ministeri, delle regioni e delle città capoluogo di regione. Ciascuna convenzione avrà il suo cronogramma di implementazione ben definito, verificabile e trasparente, secondo uno schema a geometria variabile, in grado di adattarsi alle diverse specificità ed esigenze.

La definizione di esigenze *standard* da parte delle amministrazioni e di requisiti chiari e condivisi di interoperabilità tra i diversi livelli, indicherà alle imprese una strategia precisa della domanda pubblica, che agevola la crescita delle competitività sia interna sia a livello internazionale, stimolando gli investimenti che, proprio in questo contesto, richiedono indirizzi di lungo termine.

L'impatto delle azioni innovative e delle politiche deve poter essere valutato, contribuendo per tale via alla crescita della trasparenza e dell'*accountability* dell'intervento pubblico. Al tal fine si darà voce al cittadino e all'impresa per valutare l'efficacia dell'amministrazione pubblica.

Infine, importante è che l'azione in materia di innovazione sia coerente con l'azione che il Governo sta promuovendo sul fronte del federalismo, promuovendo un reale decentramento dei sistemi governance e la rimozione del digital divide in atto tra le diverse realtà territoriali del Paese. A tal fine garantirà la massima interoperabilità tra le diverse amministrazioni coinvolte.

Le azioni trasversali

La Ue dà una definizione prestazionale e non tecnica della banda larga, individuandola come l'insieme di reti e servizi che consentono l'interattività a velocità confortevole per l'utente. Per convenzione, oggi una connessione è "confortevole" e quindi a banda larga se la velocità di trasporto è superiore a 512 kbps.

Seguendo tale definizione, la banda larga è quindi un insieme di tecnologie (fibra ottica, xDSL, wireless-WiFi, HiperLan, WiMax e satellite, ma anche UMTS e HSDPA), come ricordato recentemente da AGCOM (l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).

La disponibilità di banda larga è considerata una condizione abilitante per poter realizzare una moderna Società dell'informazione e la pubblica amministrazione è uno dei volani per la diffusione di questa tecnologia,

sia in quanto può attivare il settore privato orientando l'offerta, sia perché può finanziare progetti concreti tesi a superare il *digital divide* in Italia.

L'Italia pur avendo compiuto dei notevoli progressi nella diffusione della larga banda con 10.100.000 accessi censiti al 31 dicembre 2007, con un incremento annuale del 18 per cento, presenta una particolarità legata alla diffusione capillare di cittadini ed imprese nel territorio. Al momento, 4.203 comuni hanno una reale copertura dei propri cittadini (superiore al 95 per cento) mentre i restanti hanno una copertura parziale e 2.026 comuni ne sono esclusi con una copertura inferiore al 5 per cento. Infine, per completare lo scenario solo 1.571 dispongono di accessi ad alta velocità oltre i 7 Mbit/sec.

Gli importi complessivi relativi ai solo ai punti 1 e 2 sono pari a 1058 ml € di cui 611 ml già impegnati.

Il sistema SPC

Il Sistema pubblico di connettività è ora disponibile come infrastruttura che connette le pubbliche amministrazioni – la più grande in Europa - e occorre ora procedere alla graduale costruzione di quella rete logica che colleghi e renda tra loro interoperabili le pubbliche amministrazioni, nell'ottica dell'*one stop shop*. È importante sottolineare come il disegno di SPC sia parte di, ed anzi abiliti, una visione federale condivisa del Sistema-Paese. Non a caso, il Governo di SPC è affidato dal CAD alla Commissione di coordinamento del SPC che è un organo paritetico fra PAC e PAT. In tal senso, è da realizzare compiutamente la trasformazione del SPC in una “rete federale”, compatibile con le reti delle regioni, province, comuni, comunità montane e i altri enti locali, mettendo in contatto e facendo interoperare tutte le amministrazioni pubbliche del Paese.

SPC si pone poi come luogo privilegiato per avviare servizi innovativi nella logica degli *shared services* e dei *web services*. L'architettura dei servizi di cooperazione applicativa definita in SPC abilita, infatti, e facilita, questo tipo di servizi ed è disegnata in aderenza agli *standard* internazionali della SOA (*Service Oriented*

Architecture). Alcuni importanti progetti cooperativi recentemente sviluppati sono già in linea con il modello tra questi si possono ricordare i Progetti ICAR ed il sistema del lavoro.

Il VoIP per risparmiare subito

La realizzazione della rete SPC ha già consentito un risparmio per la PA sulle spese annuali correnti destinate al trasporto (da 130 milioni di euro a 54 milioni di euro con capacità di banda triplicata) liberando risorse economiche che le amministrazioni possono destinare all'ICT. In particolare, i servizi opzionali, inseriti nell'accordo quadro CNIPA che disciplina i servizi di rete, prevedono la fornitura chiavi in mano degli impianti di fonia a fronte di un canone annuo di noleggio e manutenzione per postazione di lavoro.

Il CNIPA ha stimato, sulla base di dati di mercato, in prima approssimazione, in 120 milioni di euro il risparmio per anno per la PAC, a regime, derivante dall'introduzione obbligatoria del VoIP.

L'integrazione e l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle singole autonomie e responsabilità, è un passaggio fondamentale per:

- una effettiva semplificazione dei rapporti dell'amministrazione verso i cittadini e le imprese;
- una riduzione dei costi di acquisizione e di gestione del complesso dei dati pubblici;
- la disponibilità dei dati medesimi per lo sviluppo di servizi e per l'aumento della qualità degli stessi.

Gli ambiti di intervento che, pur con le proprie specificità, richiedono una integrazione sono molteplici e attraversano tutti i settori (ambiente, fiscalità, giustizia, governo del territorio, sviluppo economico, trasporto e mobilità, turismo, tutela del patrimonio artistico-culturale).

Oltre il CAD

Il “Codice dell’amministrazione digitale”, ovvero il decreto legislativo n. 82 del 2005, e successive modificazioni e integrazioni, costituisce il quadro legislativo generale entro cui può e deve attuarsi la digitalizzazione dell’azione amministrativa.

Un ripensamento e riordino degli enti agenzie facenti capo al Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione sarà necessario per renderli pienamente funzionali ai suoi piani d’azione ed al ruolo che esso dovrà svolgere nel sistema di *governance* dell’innovazione. Un ruolo che vedrà crescere l’esigenza di un supporto tecnico di valutazione e formulazione di programmi a servizio non solo dell’azione amministrativa del ministero stesso più in generale del complesso del sistema pubblico.

La possibilità di trasformare le università pubbliche in fondazioni private, introdotta dal Governo in carica, è un esempio tipico di provvedimento potenzialmente ad alto impatto, positivo, sul sistema dell’innovazione. Potendo garantire, a parità di finanziamento pubblico, la flessibilità necessaria a favorire l’interazione virtuosa con il sistema delle imprese nel campo sia della ricerca sia dell’alta formazione.

Il sistema delle fondazioni potrebbe favorire una maggiore cooperazione anche tra università, pubbliche e private, e pubblica amministrazione, con il coinvolgimento flessibile delle diverse componenti della pubblica amministrazione, centrale e locale, in base ad obiettivi di formazione del capitale umano e di ricerca applicata consistenti con i processi di innovazione che esse si prefiggono.

Le prime iniziative in campo internazionale

Sul fronte internazionale la strategia del Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione risponde da un lato all’esigenza di assicurare un costante raccordo e confronto con gli altri principali *partners*

internazionali, in particolare in ambito europeo, sui temi della modernizzazione amministrativa, dell'innovazione e dello sviluppo della società dell'informazione, e dall'altro all'obiettivo di mettere a disposizione dei Paesi in via di sviluppo e di quelli cosiddetti "emergenti" le soluzioni, le professionalità e i migliori modelli italiani nei settori dell'*e-government*, dell'ICT e dell'innovazione tecnologica, in modo da sostenere i loro processi di modernizzazione e di sviluppo.

Secondo questa logica, le iniziative intraprese hanno seguito tre assi tematici strategici:

- il rilancio della cooperazione con i PVS ed i paesi emergenti nel settore della *governance* pubblica;
- la collaborazione in ambito Ue ed OCSE nel settore dell'innovazione e della modernizzazione della P.A.;
- il coordinamento con l'ONU sui temi della *governance* di Internet.

Il rilancio della cooperazione con i PVS ed i paesi emergenti

Nel corso della presidenza italiana del G8 nel 2001, l'Italia ha promosso un'iniziativa per il superamento del *digital divide* (*Genoa Action Plan for Digital Divide*).

L'Italia ha lanciato e sviluppato il programma "*e-government* per lo sviluppo" nel cui ambito sono stati realizzati 26 progetti in 18 paesi e nei Caraibi, in collaborazione con il Ministero degli esteri.

Sono infine state sostenute l'iniziativa dell'OCSE per promuovere la *good governance* nei paesi arabi del medio oriente e nord africa e quella dell'UNDESA per diffondere l'uso delle ICT nei Parlamenti dei PVS (la cabina di regia è a Roma).

Per mantenere il ruolo internazionale acquisito, il Governo ha deciso di promuovere nel contesto del prossimo G8 un'ampia azione di cooperazione e partenariato con i PVS e i paesi emergenti. La definizione di una strategia

condivisa sui Paesi e sulle aree di intervento in modo da sviluppare *partnership* che rappresentino un quadro in cui il sistema Italia possa muoversi con certezza, costanza ed efficacia.

La collaborazione in ambito Ue e OCSE nel settore dell'innovazione e della modernizzazione della PA

L'iniziativa i2010 per la società dell'informazione in Europa costituisce parte integrante della Strategia di Lisbona per la crescita, la competitività e l'occupazione e rientra tra gli argomenti oggetto dei Piani di riforma nazionali che ogni anno gli Stati membri predispongono nell'ambito della strategia stessa.

In questo ambito, l'azione del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, che partecipa al Consiglio TLC e Società dell'informazione, è prioritariamente orientata ad assicurare, in sinergia con le azioni degli stati membri e della commissione, uno sviluppo delle politiche e degli interventi nei settori dell'interoperabilità dei servizi pubblici, in particolare di *e-government* e *e-health*; della riduzione del *digital divide* attraverso l'attivazione di strategie di *e-inclusion* (accessibilità, domotica per categorie deboli, alfabetizzazione informatica); dei contenuti digitali.

Particolare attenzione verrà riservata all'obiettivo di favorire standard di interoperabilità a livello europeo ed internazionale accrescendo la partecipazione italiana (amministrazioni, enti e imprese) ai progetti pilota europei lanciati e cofinanziati attraverso il *Competitiveness and Innovation Programme* (CIP) nel settore ICT.

Il *focus* dell'*Innovation strategy* dell'OCSE è orientato su ciò che i governi devono guardare per anticipare le sfide del cambiamento e delle questioni globali, in particolare le politiche strutturali che si devono mettere in atto per creare le condizioni favorevoli – dal lato delle imprese e dei consumatori – all'innovazione in coerenza con gli obiettivi di lungo termine per uno sviluppo sostenibile della società.

PRESIDENZA DEL COSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

RETI AMICHE

Obiettivo efficienza

I ministri europei poco meno di un anno fa a Lisbona hanno chiesto di:

- “garantire servizi di *e-government* ai cittadini, in particolare quelli meno favoriti”
- “ridurre l'onere dell'amministrazione e i costi nell'interazione pubblico-privato”
- “stabilire entro il 2008 priorità nuove per i servizi ICT alle persone”.

Una risposta innovativa

Con Reti amiche lo Stato collabora con i privati (aziende, reti, associazioni) portando i servizi al cittadino, allargando la rete ICT del paese e aumentandone l'accessibilità si crea competizione ed efficienza e si cancellano code, attese e... pellegrinaggi

Perché Reti amiche è più comodo...

- consente anche a chi non ha disponibilità o capacità d'uso di servizi internet di accedere alle informazioni e servizi della PA con infrastrutture moderne
- rende disponibili i servizi di differenti amministrazioni pubbliche in un unico punto di accesso
- crea una rete capillare di distribuzione nel Paese
- riduce i costi della pubblica amministrazione.

Attraverso Reti amiche...

il rapporto fra il cittadino e la pubblica amministrazione diviene più efficiente e amichevole:

- si moltiplicano i punti di contatto
- si semplifica l'accesso ai servizi
- si promuove l'interoperabilità delle reti, non solo pubbliche, ma anche private
- si riduce concretamente il *digital divide*.

Reti amiche è un servizio aperto

- ciascuna rete è in competizione con le altre
- nessun servizio è ceduto in esclusiva
- il mercato porta allo Stato il proprio dinamismo.

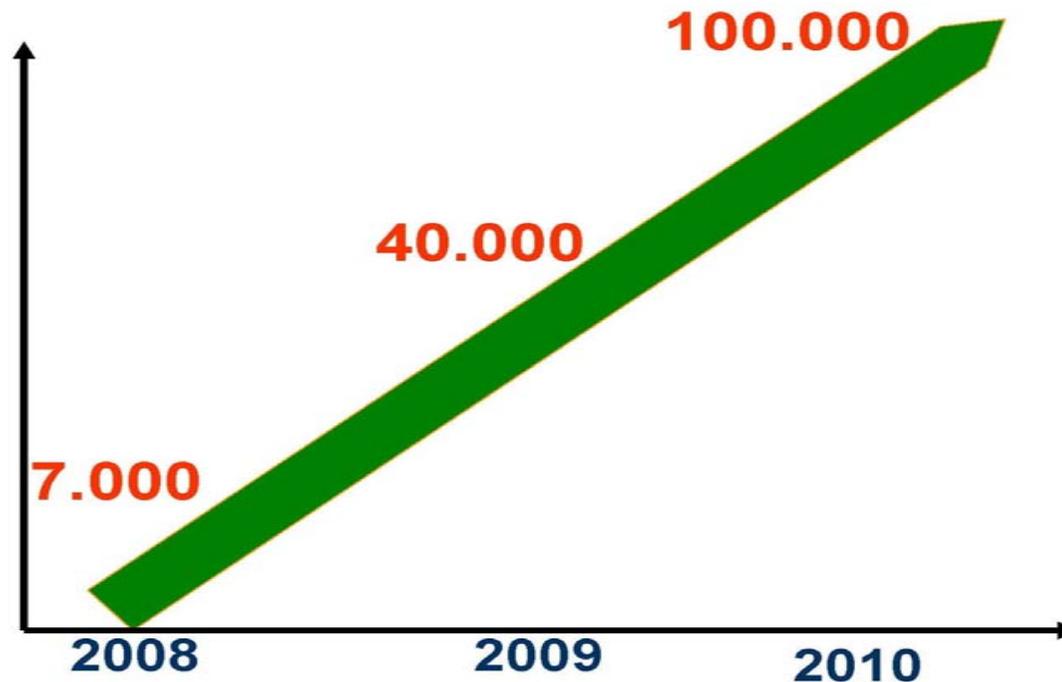
Reti amiche è un servizio moderno

I servizi, resi ai cittadini in condizioni di maggiore prossimità ed amicalità, sono:

- a costo zero per lo Stato
- a costo vivo per il cliente.

Reti amiche è un progetto capillare

Partendo da circa 7000 punti attrezzati tra uffici Postali e sedi INPS, Reti amiche allarga il numero dei punti a oltre 40.000 nel 2009 e punta a raggiungere i 100.000 punti nel 2010.



Quali Reti amiche?

Molti soggetti possono candidarsi a sviluppare questo approccio nuovo:

- enti e reti che hanno rapporti di concessione, con lo Stato
- associazioni, operatori della distribuzione, professionisti che hanno un rapporto quotidiano con moltissimi cittadini attraverso i loro punti di contatto

Come si svilupperà Reti amiche

Il ministero incoraggia gli accordi tra amministrazioni, enti e reti. Concede il marchio Reti amiche a quegli accordi che offrono servizi di interesse collettivo secondo le finalità del progetto.

Reti amiche non parte dalla scelta di una tecnologia o di una tipologia d'operatore, ma usa qualunque *standard* per raggiungere, in maniera *user friendly*, le più ampie fasce di popolazione.

Reti amiche sono un momento del processo di riforma della pubblica amministrazione.

Quali effetti avrà il progetto Reti amiche

- alleggerisce gli uffici pubblici di una parte dei contatti con gli utenti, liberando spazi e orari per nuovi servizi e, quindi, per riconvertire produttivamente la PA
- introduce una logica *demand driven* dove sono le esigenze dei cittadini-clienti a guidare le tipologie di beni e servizi pubblici e le modalità operative;
- realizza punti di facile accesso per i cittadini con servizi appartenenti a differenti amministrazioni impiegando canali di distribuzione esistenti.

Servizi di Reti amiche attivi per il 2008-2009

- rinnovo o richiesta del passaporto
- pagamento riscatto laurea
- pagamento contributi colf e badanti
- • rilascio permessi di soggiorno

Ulteriori servizi di Reti amiche attivi per il 2009

- visti per il passaporto
- prenotazione e pagamento *ticket* sanitari
- consegna referti medici

La sfida di Reti amiche

Spesso gli uffici pubblici sono 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. Per ovviare a tali inconvenienti saranno messi in rete informazioni e servizi, in modo che il cittadino possa accedere senza doversi recare negli uffici pubblici.

Una sfida culturale

Reti amiche abbandona la cultura del “numeretto” e della fila e va in direzione della passeggiata e del contatto personalizzato.

Mano a mano che cresceranno i contenuti di Reti amiche:

- crescerà 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.

Come inizia Reti amiche

Il progetto prende corpo con due reti:

- Poste Italiane
- Federazione italiana tabaccai

e offre i servizi dell'INPS e del Ministero dell'interno

Roma, 4 novembre 2008

IL PIANO PER LA SANITA' ELETTRONICA IN ITALIA

Accelerare l'innovazione digitale nella sanità

Sanità elettronica: opportunità di sviluppo

In Italia (come in Europa) sono evidenti linee di tendenza che caratterizzano l'ambito sanitario, quali aumento dell'età media della popolazione, incremento della cultura sanitaria, maggior articolazione dei percorsi di cura, che sfociano in una crescente domanda di cure mediche.

La spesa sanitaria, pari nel 2005 a 119 milioni di euro (8,6% del PIL rispetto al 7,76 della media UE 25), potrebbe raggiungere l'11% del PIL entro il 2025 e, pertanto, l'innovazione digitale dei processi sanitari è un passaggio fondamentale per migliorare il rapporto costo-qualità dei servizi sanitari, limitare sprechi e inefficienze, innovare le relazioni di front-end per migliorare la qualità percepita dal cliente.

Investire in sanità elettronica significa anche investire nelle infrastrutture abilitanti allo sviluppo economico e nella competitività del paese: la domanda indotta (di banda larga, contenuti e servizi ICT) generata dagli investimenti sul settore è stimata pari a 400 milioni di euro annui nel breve periodo, 1.000 milioni di euro annui nel medio periodo e 2.000 milioni di euro annui nel lungo periodo.

Sanità elettronica: il presente

Anche se i ministeri del Lavoro, salute e politiche sociali, dell'Economia e delle finanze e della Pubblica amministrazione e innovazione sono particolarmente attivi, talvolta anche in sovrapposizione, con interventi

finalizzati al controllo della spesa nonché all'erogazione dei servizi sanitari e le Regioni sono in prima linea per gli interventi di sanità elettronica, tuttavia lo sviluppo sul territorio è ancora altamente differenziato.

Ancora risultati concreti non se ne vedono: occorre passare dalla logica dei prototipi a quella dei servizi, dalla sperimentazione alla standardizzazione.

Il Mercato ICT in sanità è frammentato ed è, quindi, assolutamente necessario promuovere la diffusione di *standard* condivisi.

Un piano nazionale per la sanità elettronica

Al fine di garantire la necessaria armonizzazione degli interventi nel campo della sanità elettronica, nonché accelerare il processo di digitalizzazione dei servizi sanitari, è ormai prioritario pervenire alla definizione e realizzazione di un piano nazionale per la sanità elettronica, che dovrà:

- a. identificare e superare le aree di sovrapposizione esistenti tra gli interventi attualmente in corso a cura delle amministrazioni centrali (ministeri del Lavoro, salute e politiche sociali, dell'Economia e delle finanze e il della Pubblica amministrazione e innovazione);
- b. essere condiviso con tutte le Regioni e Province autonome.

Obiettivi del piano

Il piano dovrà definire la strategia per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

1. la connessione in rete di tutti i medici di medicina generale e pediatri di libera scelta del SSN, valorizzando e promuovendo le infrastrutture regionali;
2. la completa sostituzione dei certificati di malattia in formato cartaceo con gli equivalenti documenti digitali;

3. la completa sostituzione delle prescrizioni specialistiche e farmaceutiche in formato cartaceo con gli equivalenti documenti digitali;
4. la realizzazione e diffusione di una soluzione federata di fascicolo sanitario elettronico del cittadino in linea con lo scenario internazionale;
5. la realizzazione e diffusione di sistemi di prenotazione online in grado di operare a livello regionale e sovra regionale, per facilitare l'accesso dei cittadini alle prestazioni sanitarie e diminuire i tempi di attesa.

Definizione e attuazione del piano

La predisposizione di una proposta operativa di piano, che definisca le attività necessarie, i corrispondenti tempi di realizzazione, nonché l'ammontare delle risorse, può essere affidata ad un tavolo tecnico che preveda a partecipazione di rappresentanti del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali, del MEF, del Ministero per la pubblica amministrazione e innovazione, INPS, SOGEI, CNIPA e dovrà essere approvata dai ministri competenti e dalla Conferenza Stato-Regioni.

Il monitoraggio del piano può essere assicurata dalla Commissione permanente per l'innovazione tecnologica negli enti locali, di cui all'articolo 14, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82;

Conclusioni

- Le iniziative e le risorse esistenti sono dislocate tra il livello centrale e le regioni: c'è, quindi, la necessità di un programma condiviso ed in grado di orientarle in modo coordinato;
- è prioritario avviare un "Piano nazionale per la sanità elettronica", in grado di razionalizzare ed accelerare il processo di innovazione nel settore della salute, che dovrà:
 - migliorare il rapporto costo-qualità dei servizi sanitari;

- limitare sprechi e inefficienze;
- innovare le relazioni di front-end per migliorare la qualità percepita dal cliente;
- creare le basi per uno sviluppo omogeneo sul territorio di servizi innovativi.

Obiettivi e benefici

Gli obiettivi da realizzare riguarderanno:

1. la connessione in rete tutti i medici di base (circa 55.200, di cui il 40% ha già una connessione in rete);
2. la digitalizzazione dei certificati di malattia;
3. la prescrizione farmaceutica e specialistica in formato elettronico;
4. la creazione di un Fascicolo sanitario elettronico (FSE) nel contesto del Sistema pubblico di connettività;
5. la realizzazione di un sistema sovra-regionale per le prenotazioni *on line* delle prestazioni sanitarie con conseguente diminuzione i tempi di attesa.

1. Rete dei medici di base

La connessione in rete dei medici di base del Sistema sanitario nazionale (circa 55.200, di cui 48.000 medici di medicina generale e 7.200 pediatri di libera scelta) si potrà attuare mettendo a loro disposizione una connessione ad internet veloce e sicura realizzando l'infrastruttura abilitante ai servizi di sanità elettronica.

Attualmente, circa l'80% dei medici di base è dotato di un *personal computer* a supporto dell'attività professionale ed utilizza un *software* di gestione dei dati del paziente, e di questi circa il 50% (pari al 40% del totale) è collegato in rete, prevalentemente per scambio dati con altri professionisti.

Diverse iniziative regionali sono in corso di attuazione per la connessione ad internet dei medici di medicina di base, tra le quali i progetti “Servizi in rete per MMG” delle 8 regioni del Sud, coordinati dal DIT per un valore complessivo di circa 45 milioni di su fondi CIPE e gli interventi coordinati dal MEF per l’attuazione dell’articolo 50 ed entro giugno 2010 si conta di realizzare il collegamento del rimanente 60% dei medici di base.

2. Certificati di malattia digitali

Il DIT e il CNIPA, nell’ambito del piano di attuazione dell’articolo 50, sono attualmente impegnati, in collaborazione con il Ministero del lavoro, salute e politiche sociali e l’INPS, nel completamento del percorso tecnico-normativo necessario per l’introduzione operativa del certificato di malattia digitale, la cui attuazione apporterà vari benefici, sia ai cittadini che alle imprese: semplificazione, eliminazione delle comunicazioni cartacee, abbattimento dei tempi di lavoro degli impiegati, possibilità di monitoraggio in tempo reale del fenomeno.

L’introduzione graduale del certificato di malattia digitale da gennaio 2009, sostituirà completamente i flussi cartacei da e verso l’INPS per cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche entro il 31 dicembre 2009

3. Ricette digitali

Con l’introduzione della prescrizione farmaceutica e specialistica in formato elettronico si passerà dalla trasmissione elettronica dei dati delle ricette, già in corso di realizzazione, alla ricetta digitale. Ciò significherà passare dal semplice controllo amministrativo alla reale digitalizzazione dei servizi sanitari, offrendo vantaggi immediati al cittadino-paziente, tra i quali l’abolizione della carta, la riduzione degli errori, la disponibilità di prescrizioni ripetibili e sempre e ovunque disponibili.

Anche in questo caso, il DIT e il CNIPA sono attualmente impegnati, in collaborazione con il Ministero del lavoro, salute e politiche sociali e l'INPS, nel completamento del percorso tecnico-normativo necessario per l'introduzione della trasmissione dei dati delle ricette in modalità elettronica dai medici ai sistemi centrali del MEF e dell'INPS che, partendo da gennaio 2009, gradualmente, sostituirà del tutto i flussi cartacei entro il 31 dicembre 2009.

4. Fascicolo sanitario elettronico

Il Fascicolo sanitario elettronico, nel contesto delle regole tecniche del SPC, consentirà la consultazione e l'aggiornamento *on line* della “storia” medica del cittadino. Assimilabile ad un conto corrente *on line* della salute, il FSE è alla base di un'assistenza sanitaria più efficiente, efficace e vicina alle esigenze di cittadini sempre più mobili sul territorio.

La situazione attuale vede il DIT impegnato nel coordinamento dei progetti “Servizi in rete per i medici”, con il quale le 8 regioni del Sud stanno sviluppando una soluzione condivisa di FSE, e l'accordo interregionale per l'“interoperabilità delle soluzioni di FSE”, che vede impegnate 12 Regioni (Lombardia, Abruzzo, Emilia Romagna, Molise, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Toscana, Umbria, Provincia di Trento), il DIT e il Ministero del lavoro, salute e politiche sociali, in stretto accordo con il progetto della Commissione europea, per l'interoperabilità transnazionale del FSE.

Tali progetti, volti a sviluppare il FSE in varie regioni e a garantire che le soluzioni nazionali siano in grado di “parlarsi” e di “parlare” con quelle europee, saranno diffusi gradualmente sul territorio tra il 2009 e il 2010.

5. Prenotazioni *on line*

La realizzazione di un sistema sovra-regionale per la prenotazione e gestione delle risorse *on line*, faciliterà l'accesso dei cittadini alle prestazioni sanitarie, diminuirà i tempi di attesa, ottimizzerà la gestione delle risorse sanitarie sul territorio e renderà possibile il monitoraggio dei tempi di attesa.

Il progetto, in via di realizzazione in Umbria, Emilia Romagna, Veneto, Marche e Provincia autonoma di Trento, prevede lo sviluppo di un sistema di prenotazione *on line* in grado di operare a livello aziendale, interaziendale, regionale e interregionale e sarà completato con la sua messa in linea nelle Regioni partecipanti e la partecipazione delle soluzioni realizzate alle altre Regioni.

Cernobbio, 10 novembre 2008.

IPOTESI DEL CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO RELATIVO AL PERSONALE DEL COMPARTO MINISTERI

BIENNIO ECONOMICO 2008 - 2009

Il giorno 12 novembre 2008 alle ore 20.30, presso la sede dell'ARAN, ha avuto luogo l'incontro tra l'ARAN, nella persona del presidente avv. Massimo Massella Ducci Teri, le organizzazioni (CGIL FI, CISL FPS, UIL/PA, FED. CONFSAL/ UNSA, RDB/PI CUB, FLP) e confederazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL, CONFSAL, RDB-CUB, CSE).

Al termine della riunione le parti, sottoscrivono l'allegata Ipotesi del contratto collettivo nazionale di lavoro.

TITOLO I Disposizioni generali

Art. 1

Campo di applicazione, durata e decorrenza del contratto

1. Il presente contratto si applica a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato dipendente da tutte le amministrazioni del comparto indicate all'art. 7 del CCNQ sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva del 11 giugno 2007.
2. Il presente contratto si riferisce al periodo dal 1 gennaio 2008 al 31 dicembre 2009 e concerne gli istituti giuridici e del trattamento economico di cui ai successivi articoli.

3. Per quanto non previsto dal presente contratto restano in vigore le norme dei precedenti CCNL.

TITOLO II Rapporto di lavoro

CAPO I

Valutazione delle amministrazioni in relazione ai propri obiettivi istituzionali

Art. 2

Valutazione e misurazione dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici

1. Nell'ottica di proseguire il processo di innovazione e di miglioramento dell'organizzazione e dell'attività, le amministrazioni, nel perseguimento dei propri fini istituzionali, ispirano la propria azione a logiche di implementazione dello sviluppo delle capacità e delle competenze organizzative in funzione dei risultati che intendono conseguire.
2. A tal fine, le amministrazioni si dotano di strumenti idonei a consentire una "gestione orientata al risultato", che comporta, in via prioritaria, una puntuale fissazione degli obiettivi e la predisposizione di appositi programmi di azione, rispondenti alle indicazioni politiche e normative ricevute, che ne consentano la realizzazione.
3. Tali programmi di azione, inoltre, avranno come principali destinatari:
 - gli utenti esterni ai quali sono rivolte le attività delle singole amministrazioni, in relazione alle rispettive competenze istituzionali;

- gli utenti interni, che per lo più svolgono un'attività di supporto a quella rivolta all'esterno dell'amministrazione oppure a vantaggio degli stessi dipendenti della medesima.

4. Nella programmazione delle attività da porre in essere, si dovranno prendere in considerazione anche specifiche aree di risultato concernenti:

a) il miglioramento delle prestazioni collettive e individuali legate ai servizi istituzionali che assumono particolare valore per la collettività e per l'utenza;

b) l'ottimizzazione delle condizioni di fruibilità delle prestazioni e dell'utilizzo dei servizi da attuarsi anche attraverso l'ampliamento degli orari di apertura al pubblico e la riduzione dei tempi di attesa, nonché, in generale, dei tempi di svolgimento delle attività;

c) accelerazione e semplificazione delle procedure anche nelle attività interne, amministrative e di supporto;

d) la maggiore attenzione all'utenza da conseguire mediante il miglioramento qualitativo delle modalità relazionali con il pubblico, nonché l'adozione e la necessaria pubblicizzazione della carta dei servizi, rendendone obbligatoria l'affissione in tutti i luoghi di accesso al pubblico;

e) il conseguimento di una maggiore economicità della gestione.

5. In questo quadro di riferimento, le amministrazioni assicurano l'istituzione di un sistema di valutazione delle proprie attività ispirato a principi e criteri altamente idonei ad evitare che il medesimo abbia una valenza meramente formale ed a favorire la concreta verifica della gestione delle risorse utilizzate e della corrispondenza dei servizi erogati ad oggettivi standard di qualità.

6. In sede di attuazione del sistema di valutazione, le amministrazioni dovranno, in ogni caso, tenere presenti le seguenti metodologie:

- individuazione e quantificazione degli obiettivi da conseguire;

- identificazione dei processi nei quali si articola l'azione;

- individuazione delle risorse necessarie, con particolare riguardo alle competenze ed alle professionalità coinvolte;

- indicazione dei dirigenti responsabili delle strutture interessate.

7. Con cadenza annuale, le amministrazioni devono procedere alla valutazione dei risultati ottenuti, anche attraverso la misurazione della maggiore produttività conseguita, dei gradi e dei livelli di soddisfacimento

espressi dall'utenza, nonché dei servizi e prodotti resi, verificandone la implementazione del livello qualitativo e quantitativo. La valutazione finale può essere preceduta da fasi intermedie di verifica del processo di conseguimento degli obiettivi prefissati, che possono consentire eventuali interventi correttivi, in presenza di scostamenti o criticità, e limitare i casi di mancato raggiungimento degli stessi.

8. Le amministrazioni devono rendere conto degli esiti della procedura di valutazione in termini di risultati conseguiti, costi sostenuti, risorse umane impiegate, assicurandone la più ampia trasparenza e pubblicità. Tali risultati vengono utilizzati dall'amministrazione anche per definire successive misure di miglioramento dell'attività e sono oggetto di monitoraggio e valutazione da parte delle competenti strutture di controllo interno.

9. Le parti concordano sull'esigenza di individuare, anche attraverso l'istituzione di apposite commissioni, sedi e momenti di incontro tra amministrazione, organizzazioni sindacali ed utenti in merito alla misurazione dell'attività e delle prestazioni ed al conseguimento degli obiettivi stabiliti in sede di predisposizione dei programmi di azione.

10. La verifica dell'attività amministrativa nel suo complesso, come delineata nei precedenti commi, costituisce un momento essenziale e preventivo che potrà consentire la valutazione, secondo canoni di oggettività e trasparenza, delle strutture/uffici e di tutto il personale, secondo quanto previsto dall'art. 23 del CCNL del 14 settembre 2007.

Art. 3

Progetti e programmi per il miglioramento delle singole strutture organizzative

1. Nell'ambito degli obiettivi assegnati, ogni singola struttura può adottare procedure per la definizione di specifici progetti, programmi e/o piani di lavoro di miglioramento dell'attività delle medesime, finalizzati al progressivo sviluppo organizzativo e gestionale, con particolare riferimento a quelli rivolti all'utenza esterna (cittadini e imprese).

2. I progetti e programmi di cui al comma 1, devono corrispondere ad esigenze effettive dell'amministrazione ed apportare un concreto e misurabile contributo aggiuntivo alla attività ordinaria della struttura interessata

prioritariamente nell'ambito delle aree di risultato di cui all'art. 2, comma 4 ed, in tale ottica, possono essere collegati a meccanismi di incentivazione della produttività collettiva ed individuale.

3. In relazione ai commi precedenti sono individuati i seguenti criteri generali, integrabili dalle amministrazioni:

- in presenza di progetti e/o programmi pluriennali il dirigente dovrà in ogni caso prevedere che la verifica dei risultati avvenga con cadenza annuale in relazione ad obiettivi intermedi preventivamente fissati;
- con riferimento ai risultati ottenuti nella realizzazione dei progetti i dirigenti attribuiscono i trattamenti accessori.

4. Le disposizioni contenute nel presente articolo sono attuate secondo le procedure di cui all'articolo 23 del CCNL del 14 settembre 2007. E' disapplicato il comma 2 dell'art. 23 del CCNL del 14 settembre 2007.

TITOLO II

Trattamento economico

Art. 4

Stipendio tabellare

1. Gli stipendi tabellari, come stabiliti dal CCNL del 14 settembre 2007, sono incrementati degli importi mensili lordi, per tredici mensilità, indicati nella tabella A ed alle scadenze ivi previste.

2. Gli importi annui degli stipendi tabellari risultanti dall'applicazione del comma 1 sono rideterminati nelle misure e alle scadenze stabilite dalla allegata tabella B.

3. Gli incrementi di cui al comma 2 devono intendersi comprensivi dell'indennità di vacanza contrattuale prevista dall'art. 2, comma 6, del citato CCNL del 14 settembre 2007.

Art. 5

Effetti dei nuovi stipendi

1. Le misure degli stipendi risultanti dall'applicazione del presente contratto hanno effetto sulla tredicesima mensilità, sul compenso per lavoro straordinario, sul trattamento ordinario di quiescenza, normale e privilegiato, sull'indennità di buonuscita, sul TFR, sull'indennità di cui all'art. 13, comma 4 ed all'art. 15, comma 7 del CCNL del 12 giugno 2003, sull'equo indennizzo, sulle ritenute assistenziali e previdenziali e relativi contributi, comprese la ritenuta in conto entrata Tesoro od altre analoghe ed i contributi di riscatto.
2. I benefici economici risultanti dalla applicazione dell'art. 2 sono corrisposti integralmente alle scadenze e negli importi previsti al personale comunque cessato dal servizio, con diritto a pensione, nel periodo di vigenza del biennio economico 2008-2009. Agli effetti dell'indennità di buonuscita, di licenziamento, nonché quella prevista dall'art. 2122 c.c. si considerano solo gli scaglionamenti maturati alla data di cessazione del rapporto di lavoro.
3. Resta confermato quanto previsto dal comma 3 dell'art. 30 del CCNL del 14 settembre 2007.
Ipotesi CONI. 2008 2009.doc

Art. 6

Fondo unico di amministrazione

1. Al fine di incentivare la produttività dei dipendenti, in applicazione dell'art. 35, del CCNL del 14 settembre 2007, il Fondo unico di cui all'art. 32 del medesimo CCNL è incrementato solo per l'anno 2007 di € 93,69 annui *pro-capite*, per ciascun dipendente in servizio al 31 dicembre 2005.
2. Per le medesime finalità di cui al comma 1, a decorrere dal 31 dicembre 2007, le risorse di cui all'art. 32 comma 1, del CCNL del 14 settembre 2007, sono ulteriormente incrementate di un importo pari allo 0,39% del monte salari 2005 e ripartite sulla base di quanto indicato nel comma 3.

3. Il 50 % delle risorse di cui al comma 2 è destinato al fondo unico di ciascuna amministrazione per il finanziamento della fase sperimentale prevista dall'art. 23, comma 8, del CCNL del 14 settembre 2007 ed il restante 50% delle medesime risorse è destinato all'incremento dei fondi delle amministrazioni di cui all'art. 31, comma 4 del CCNL del 14 settembre 2007 sulla base dell'allegata tabella D.

4. Il Fondo unico di amministrazione di cui all'art. 32, comma 1 del CCNL del 14 settembre 2007, sarà integrato sulla base di specifiche disposizioni di legge, come segue:

- il recupero, entro il 30 giugno 2009 e con le modalità previste dell'art. 61, comma 17 del d. l. n. 112, del 25 giugno 2008 convertito nella legge 133 del 2008, delle risorse derivanti dai tagli ai fondi unici di amministrazione di cui all'art. 67 comma 5, dalle citate disposizioni legislative;

- il recupero, delle risorse di cui all'art. 67, commi 2 e 3 del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito nella legge n. 133 del 6 agosto 2008, relativo al finanziamento dei fondi unici delle amministrazioni dalle leggi speciali di cui all'allegato B dei citati testi di legge, anche utilizzando i risparmi aggiuntivi previsti dal comma 34 dell'art. 2, del disegno di legge finanziaria per il 2009, realizzati per effetto di processi amministrativi di razionalizzazione e riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione, che possono essere destinate al finanziamento della contrattazione integrativa, a seguito di verifica semestrale effettuata dal ministro della Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 2, comma 33 del medesimo disegno di legge. Le risorse di cui al citato articolo 67 saranno erogate integralmente secondo le modalità e le decorrenze previste dalle richiamate leggi speciali.

Tabella A

Incrementi mensili della retribuzione tabellare

Valori in euro da corrispondere per 13 mensilità

Posizione economica	Dal 1.1.2008	Rideterminato dal 1.1.2009*
Ispettore generale r.e.	14,08	112,63
Direttore divisione r.e.	13,08	104,68
III F7	13,67	109,37
III F6	12,88	103,06
III F5	12,06	96,50
III F4	11,33	89,45
III F3	10,31	81,52
III F2	9,76	78,08
III F1	9,42	75,39
II F6	9,73	77,88

* Il valore a decorrere dal 1.7.2010 comprende ed assorbe l'incremento corrisposto dal 1.4.2010.

II F5	9,46	75,69
II F4	9,15	73,22
II F3	8,64	70,09
II F2	8,12	64,94
II F 1	7,72	61,75
I F3	7,72	62,81
I F2	7,57	60,57
I F1	7,31	58,47

Tabella B

Nuova retribuzione tabellare annua

Valori in euro per 12 mensilità cui aggiungere la 13a mensilità

Posizione economica	Dal 1.1.2008	Dal 1.1.2009
Ispettore generale r.e.	30.379,95	31.562,58
Direttore divisione r.e.	28.234,76	29.333,95
III F7	29.500,22	30.648,62
III F6	27.798,24	28.880,41
III F5	26.027,58	27.040,81
III F4	24.450,99	25.388,44
III F3	22.257,78	23.112,30
III F2	21.061,06	21.880,93
III F1	20.333,70	21.125,30
II F6	21.005,06	21.822,80

II F5	20.414,63	21.209,34
II F4	19.748,24	20.517,03
II F3	18.634,67	19.372,03
II F2	17.515,83	18.197,66
II F 1	16.654,75	17.303,07
I F3	16.938,85	17.599,88
I F2	16.337,05	16.973,04
I F1	15.770,65	16.384,56

Tabella C

Indennità di vacanza contrattuale biennio 2010-11

Incrementi mensili della retribuzione tabellare

Valori in euro da corrispondere per 13 mensilità

Posizione economica	Dal 1.4.2010	Rideterminato dal 1.7.2010*
Ispettore generale r.e.	12,71	18,53
Direttore divisione r.e.	11,82	17,22
III F7	12,35	17,99
III F6	11,63	16,95
III F5	10,89	15,87
III F4	10,23	14,91
III F3	9,31	13,57
III F2	8,81	12,84

* Il valore a decorrere dal 1.7.2010 comprende ed assorbe l'incremento corrisposto dal 1.4.2010.

III F1	8,51	12.40
II F6	8,79	12,81
II F5	8,54	12,45
II F4	8,26	12,04
II F3	7,80	11,36
II F2	7,33	10,68
II F 1	6,97	10,16
I F3	6,97	10,33
I F2	6,84	9,96
I F1	6,60	9,62

Tabella D

Risorse per il Fondo unico di amministrazione

Valori in euro annui per ciascun dipendente in servizio al 31.12.2005.

MINISTERO	Incremento <i>pro-capite</i> dal 1.1.2008
Difesa	59,49
Politiche agricole	142,42
Pubblica istruzione	140,85
Ambiente	139,74
Beni e attività culturali	156,84
Affari esteri	142,84
Lavoro	65,72
Salute	174,98
Comunicazioni	16,42
Economia e finanze	34,72
Interno	49,27

AGENZIA PER LA DIFFUSIONE DELLE TECNOLOGIE PER L'INNOVAZIONE

L'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione

L'Agenzia è persona giuridica di diritto pubblico dotata di autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile, ha sede legale a Milano, attualmente presso la Camera di Commercio, ed è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (Autorità vigilante) *ex art. 3 DPCM 30 gennaio 2008*.

L'Agenzia promuove l'innovazione del tessuto economico del Paese e contribuisce alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione collaborando e coordinando la sua azione con le istituzioni e gli organismi europei, nazionali e regionali.

La missione

L'Agenzia:

- rileva le esigenze e i fabbisogni di innovazione da parte delle imprese e stimola l'orientamento della ricerca pubblica verso la loro soddisfazione;
- promuove e coordina attività di previsione delle linee di tendenza dello sviluppo tecnologico-scientifico ed economico;
- agevola gli scambi tra il mondo della ricerca e le imprese anche attraverso attività di *scouting* e di *marketing* tecnologico e supporto alla definizione di brevetti;
- fornisce assistenza tecnica e legale per il trasferimento tecnologico e la gestione dei brevetti;
- diffonde e promuove il ricorso a formazione di alto livello;

- realizza attività di assistenza tecnico-scientifica nell'ambito della valutazione dei progetti di innovazione industriale compresi quelli previsti nella L. 296/2006.

Il Consiglio di amministrazione

Il Consiglio di amministrazione, con compiti di indirizzo, controllo e definizione delle attività, è stato identificato secondo quanto stabilito dal DPCM 30/01/2008 ovvero garantendo una rappresentanza designata pariteticamente da amministrazioni centrali e regionali:

- Alessandro Berdini - MIUR
- Mario Calderini - Regione Piemonte
- Italo Candoni - Regione Veneto
- Adriano De Maio - Regione Lombardia, Prov. e Comune di Milano
- Bruno Ermolli - Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione
- Andrea Freschi - Regione Basilicata
- Remo Pertica - Ministero per lo Sviluppo Economico
- Ernesto Somma - Ministero per i rapporti con le Regioni

I rappresentanti nominati dalle amministrazioni regionali sono stati identificati di concerto nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

L'organizzazione

Secondo quanto stabilito nello statuto, approvato con DPCM 08/04/2008, l'Agenzia è così organizzata:

- area di previsione tecnologica
- area di valutazione del progetti
- area comunicazione
- area affari generali

Le attività sono coordinate da un direttore generale, di comprovata professionalità, identificato dal CDA su proposta del presidente.

Con DPCM 30/07/2008 è stato nominato il Collegio dei revisori dei conti così composto:

- Canio Zampaglione (presidente)
- Stefania Bortoletti
- Giuseppe Spinelli
- Michele Zuin (membro supplente)
- Riccardo Gavasci (membro supplente).

Le risorse finanziarie

La legge finanziaria 2007 autorizza, a favore dell'Agenzia, la spesa di 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2007.

L'Agenzia può sottoscrivere convenzioni onerose con le amministrazioni centrali e locali per la realizzazione di attività coerenti con il suo statuto.

L'Agenzia è stata inserita nella tabella A ex L. 720/1984, ovvero nel sistema di tesoreria unica degli enti pubblici, con il DPCM 17/09/2008 ed ha successivamente attivato un conto corrente presso la tesoreria provinciale di Milano: è, quindi, amministrativamente pronta per avviare le attività operative che le competono.

La vigilanza

L'Agenzia è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (Autorità vigilante).

Attività di vigilanza previste nello statuto:

- art. 6 comma 4: tutti gli atti del CdA (art. 6 c.2) vengono trasmessi all'autorità vigilante per approvazione.
- Art. 8 comma 3: l'Autorità riceve le relazioni del collegio dei revisori dei conti.
- Art. 9 comma 1: l'Autorità nomina 5 membri del comitato tecnico-scientifico.
- Art. 10: l'autorità stabilisce con decreto gli emolumenti (indennità e gettoni di presenza ove previsti) del Presidente, dei membri del CdA, del comitato tecnico-scientifico, del collegio dei revisori dei conti, sentito il MEF.
- Art. 11, comma 2: l'autorità approva il programma triennale e gli aggiornamenti annuali.
- Art 12, comma 2: l'Autorità approva il regolamento di organizzazione adottato dal CdA.
- Art 16: l'Autorità riceve il bilancio preventivo e autorizza il bilancio provvisorio.
- Art. 17, comma 1: l'Autorità approva con decreto il regolamento contabile dell'Agenzia.
- Art 17, comma 6: l'Autorità riceve il bilancio consuntivo entro 10gg dalla sua approvazione da parte del CdA.

Attività di indirizzo previste nello statuto:

- Art. 11: l'Autorità vigilante emana le direttive sulla base delle quali viene redatto il programma triennale di attività dell'Agenzia. Le direttive stabiliscono gli obiettivi, le priorità e le risorse dell'Agenzia.

L'Autorità approva il programma triennale.

La logistica

L'Agenzia ha sede presso la sede della Camera di Commercio di Milano ex DPCM 12 maggio 2006.

Nella fase di avvio dell'attività, l'Agenzia si avvarrà dei servizi della Camera di Commercio di Milano con la quale verranno stipulate apposite convenzioni.

Sarà cura dei nuovi organi statutari valutare le necessità logistiche a venire e l'opportunità di identificare una nuova sede istituzionale all'interno del comune di Milano

Milano, 28 novembre 2008.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per la Funzione pubblica - Dipartimento per le pari opportunità

Rapporto del 16 dicembre 2008 sull'attuazione della direttiva per le pari opportunità tra uomini e donne nella P.A. emanata dal ministro per le Riforme e le innovazioni nella P.A. e dalla ministra per i Diritti e le pari opportunità il 23 maggio 2007, pubblicata in G.U. s.g. n. 173 del 23 maggio 2007

Dati di sintesi sulla direttiva “misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche”.

Novembre 2008.

Le amministrazioni che hanno trasmesso, come richiesto, il *format* sono 127. Di queste, 50 (il 39%) sono dirette destinatarie della direttiva.

Interventi in materia di pari opportunità.

Dai dati analizzati si desume il carattere per lo più occasionale e non programmato degli interventi in materia di pari opportunità.

A fronte di una previsione normativa che impone alle amministrazioni di predisporre piani di azioni positive (art. 48 d.lgs. n. 198 del 2006) il 42% delle amministrazioni (10 su 24) ha dichiarato di aver redatto almeno un piano di azioni; in tale contesto, gli enti previdenziali appaiono le amministrazioni più virtuose

Personale femminile e maschile per tipo di contratto.

L'analisi dei dati ha riguardato 29 amministrazioni dirette destinatarie della direttiva. Sommando il personale degli enti che hanno risposto, si arriva ad un totale di 120.798 unità (54% donne e 46% uomini), di cui:

- 113.452 a tempo indeterminato comprensivo del part-time
- 7.346 a tempo determinato o con contratti di lavoro flessibile al termine.
- il 94% del personale delle amministrazioni è a tempo indeterminato

Forme di lavoro flessibile diverse dal *part-time* a tempo indeterminato.

Dall'analisi dei dati risulta che, rispetto a tali forme di lavoro, non c'è uno scarto significativo tra lavoratori e lavoratrici:

- il personale maschile con lavoro flessibile a termine rappresenta il 6% del totale del personale maschile
- il personale femminile con lavoro flessibile a termine rappresenta il 6,1% del totale del personale femminile

Telelavoro.

Nell'ambito delle forme contrattuali flessibili, il telelavoro, che potrebbe configurarsi quale strumento di agevolazione per consentire la conciliazione tra vita professionale e vita privata, non risulta ancora diffuso tra le amministrazioni.

In proposito, la rilevazione ha segnalato l'attivazione soltanto di 9 progetti. Tra questi spicca il progetto avviato dall'INAIL nel corso del 2006 per il numero significativo di persone coinvolte (280)

Un'informazione significativa riguarda la percentuale di rapporti di lavoro flessibile in riferimento al genere: l'80% dei rapporti di lavoro *part-time* a tempo indeterminato, è in corso con personale femminile. Si direbbe che il costume sociale vede ancora le donne prevalentemente impegnate nelle attività di cura della famiglia e, quindi, per necessità meno disponibili al tempo di lavoro.

Una conferma in tal senso si ricava anche dalle risultanze dei dati inerenti l'utilizzo dei congedi parentali: la durata media del congedo fruito da parte delle lavoratrici ha una misura doppia rispetto a quella dei lavoratori anche se la presenza di uomini e donne nel campione è quasi equivalente (rispettivamente il 46% e 54%)

Presenza delle donne in posizioni apicali.

Analizzando i dati, soltanto il 18% delle dirigenti ricopre un incarico di I fascia, a fronte di un rapporto del 23% per i dirigenti.

In linea generale, quindi, si evidenzia una situazione di squilibrio in cui le posizioni di responsabilità sono ancora chiaramente appannaggio degli uomini.

Desti interesse la particolare situazione del Ministero dello sviluppo economico, in cui l'83% degli incarichi di I fascia conferiti a dirigenti di II risulta attribuito a dirigenti donne.

Posizioni organizzative.

Squilibrata di poco, a favore delle lavoratrici, risulta invece la situazione relativa alla titolarità delle posizioni organizzative: il 32,5% delle lavoratrici (rispetto alle dipendenti inserite nella terza area) risulta titolare di posizione organizzativa, a fronte di un rapporto del 29,9% relativo ai lavoratori

CPO

Dal punto di vista organizzativo, la situazione generale relativa alla costituzione dei comitati pari opportunità (CPO) mostra risultati in parte soddisfacenti. Nella quasi totalità dei casi, tale organismo è stato costituito, ha un proprio regolamento ed i componenti si riuniscono periodicamente. Ma solo la metà ha una struttura organizzativa consolidata potendo far riferimento a personale di segreteria dedicato e/o disporre di locali destinati allo svolgimento delle attività

Tuttavia i CPO hanno difficoltà a farsi valere poiché non riescono a svolgere appieno il loro ruolo; le ragioni di questa situazione possono essere ricercate:

- nella numerosità dei componenti del comitato;
- perché non vengono consultati dall'amministrazione per pareri sulle pari opportunità;
- per la mancanza di risorse proprie che rende difficoltosa la realizzazione di progetti e di eventi.

La prevenzione delle molestie sul luogo di lavoro.

Poche sono le amministrazioni che si sono dotate di un proprio codice di condotta (solo 33%) e ancora meno quelle che hanno nominato la consigliera di fiducia (il 26%).

Formazione e cultura organizzativa.

La direttiva individua nella formazione lo strumento principale per cambiare la cultura organizzativa.

Anche se esistono moduli sulle norme e i diritti della parità all'interno dei corsi sull'organizzazione del lavoro e su quelli per la dirigenza, questi sono poco diffusi.

Le azioni.

Le azioni sui “diritti di parità” rimangono marginali nella progettualità delle amministrazioni, nonostante abbiano svolto un certo numero di progetti.

Sono state censite 134 iniziative:

- 60 relative al 2007
- 74 al 2008

Tra i progetti analizzati, oltre quelli per gli asili nido e il telelavoro, non vi sono iniziative di ampio respiro in termini di temi affrontati e di risorse dedicate. Si tratta, spesso di piccoli interventi, per lo più di carattere formativo.

MONITORAGGIO DELLE ASSENZE PER MALATTIA DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Periodo agosto/settembre 2008

Executive summary

Al fine di riallineare i tassi di assenteismo del settore pubblico a quelli del settore privato, nello scorso mese di giugno con il d.l. 112/2008 (Legge 6 agosto 2008, n. 133) il Governo è intervenuto modificando la normativa in materia di assenze per malattia dei dipendenti pubblici.

L'effetto di questi interventi è stato tempestivamente monitorato con un'analisi pilota avviata a luglio dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e proseguita ad agosto e settembre anche grazie alla collaborazione dell'Istat.

I risultati dell'indagine indicano che a settembre 2008 le assenze per malattia si sono ridotte del 44,6% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

La variazione conferma quanto osservato per il mese di agosto (- 44,4%).

Dopo la forte riduzione osservata nei mesi passati, il dato di settembre evidenzia una tendenza al consolidamento dei tassi di assenza su valori che risultano pari a circa la metà di quelli rilevati in passato.

Principali conseguenze

1. Rapportata all'universo dei dipendenti pubblici (esclusi i comparti scuola-università e pubblica sicurezza), la riduzione delle assenze rilevata nei mesi di agosto e settembre comporta una maggiore presenza di personale, pari ad oltre 43 mila unità.
2. La non corresponsione delle indennità e dei trattamenti accessori per i primi dieci giorni di assenza per malattia comporta un risparmio per il bilancio dello Stato quantificabile in circa 40 milioni di euro all'anno.

Tabella di sintesi dei risultati delle rilevazioni di luglio, agosto e settembre

	LUGLIO*		AGOSTO*		SETTEMBRE**	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Totale delle assenze per malattia retribuite e non retribuite (giorni)	205.388	129.250	578.338	321.701	1.333.943	738.818
Numero di dipendenti	208.199	205.994	728.019	725.369	1.402.011	1.399.916
Numero di amministrazioni rispondenti	70		1.682		1.520	
Variazione % 2008/ 2007	-37,1		-44,4		-44,6	

* I valori riportati nella tabella si riferiscono alle sole amministrazioni rispondenti

** Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza

Il monitoraggio delle assenze per malattia

La rilevazione

Lo scorso giugno, con l'approvazione del d.l. 112/2008 (convertito con la l. 133/2008), il Governo ha varato una serie di provvedimenti volti a porre un freno ai comportamenti opportunistici nelle assenze per malattia dei dipendenti pubblici.

Un primo monitoraggio degli effetti della nuova normativa è stato realizzato a luglio dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione tramite un'analisi pilota, volta a capire se l'impatto prodotto era in linea con le aspettative, oppure se i provvedimenti avevano bisogno di una ulteriore messa a punto.

L'esigenza di pervenire a delle migliori valutazioni del fenomeno ha indotto, tuttavia, a perfezionare la rilevazione garantendo una maggiore significatività dei valori stimati.

Ad agosto, grazie al contributo fornito dall'Istat nel quadro della convenzione in atto con lo stesso ministero, il piano di indagine è stato ridisegnato sotto il profilo metodologico e operativo, con un impegno diretto per quel che riguarda le fasi di raccolta, verifica e codifica dei dati e di calcolo delle stime finali.

A partire dal mese di settembre, infine, l'Istat ha provveduto a definire i piani di campionamento per le amministrazioni pubbliche più numerose. Oggi la rilevazione fornisce, quindi, una stima del tasso di assenteismo per malattia riferita al complesso delle pubbliche amministrazioni presenti nel Paese.

Inoltre, a partire dalla rilevazione di agosto, l'indagine è stata condotta in stretto coordinamento con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'UPI e l'ANCI, oltre che grazie all'immediata risposta delle Regioni e degli Enti Locali.

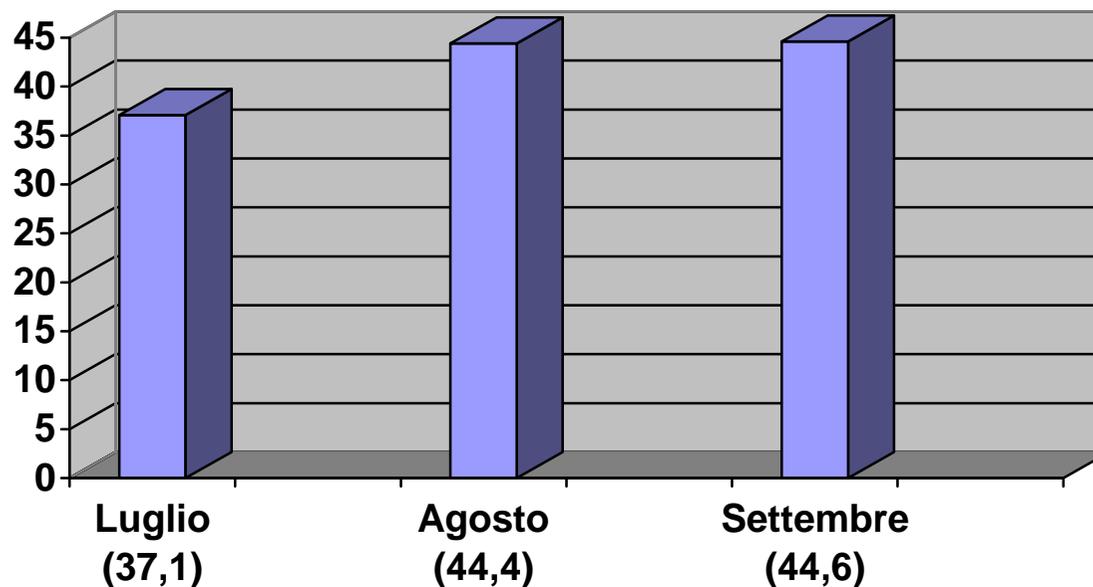
A tutti questi soggetti deve essere riconosciuto il merito di aver corrisposto con prontezza alla nuova linea di rinnovamento e trasparenza voluta dal Governo.

I questionari di rilevazione pervenuti alle ore 11 del 9 ottobre sono 1.545.

Le risposte validate dall'Istat e utilizzate per le fasi di elaborazione e stima dei risultati sono 1.520.

I risultati

I dati raccolti a settembre 2008 confermano la netta tendenza alla riduzione delle assenze per malattia già evidenziata dalle due precedenti rilevazioni, con una diminuzione del 44,6% rispetto allo stesso mese del 2007.



Il dato è praticamente uguale a quello del mese di agosto (-44,4%), mentre è, invece, superiore a quello di luglio di oltre 7 punti percentuali (-37,1%).

- La riduzione delle assenze risulta difforme per i diversi tipi di amministrazione.
- Picchi massimi si registrano nelle amministrazioni provinciali e nelle aziende ospedaliere locali, con assenze che sfiorano la metà rispetto all'anno precedente (rispettivamente -49,5% e -47,6%).
- Maggiore della media, inoltre, il dato del comparto ricerca, con una riduzione delle assenze del 45,2%.

Le variazioni percentuali delle assenze per malattia distinte per tipologia di amministrazione (Settembre 2008/2007)

Tipologia di amministrazione	Variazione
Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri	-44,1% *
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	-35,6% *
Altre PA centrali	-43,5% *
Enti e istituzioni di ricerca	-45,2% *
Regioni	-43,8% *
Amministrazioni provinciali	-49,5%
Amministrazioni comunali	-44,6%
Aziende sanitarie locali	-47,6%
Aziende ospedaliere pubbliche	-43,4%
Enti nazionali di previdenza e assistenza	-35,0% *
Totale	-44,6%

* *Variazione percentuale calcolata sulla base dei rispondenti*

Il campione Istat

La metodologia utilizzata dall'Istat per stimare i tassi di assenza per malattia del mese di settembre è stata sviluppata tramite una procedura distinta per tipologia di amministrazione.

Per le amministrazioni più numerose i risultati sono stati stimati sulla base delle risultanze desunte da un campione casuale, opportunamente ponderate con coefficienti di riporto all'universo.

Con riferimento alle altre amministrazioni (indicate con l'asterisco nella tabella precedente) il dato è stato calcolato con esclusivo riferimento alle amministrazioni rispondenti.

L'impatto della riduzione delle assenze

Maggiore presenza sul posto di lavoro

- Rapportata all'universo dei dipendenti pubblici (sono esclusi i comparti scuola-università e pubblica sicurezza) la riduzione delle assenze rilevata nei mesi di agosto e settembre comporta un aumento delle presenze sul posto di lavoro pari a oltre 70 milioni di ore.
- Misurata in termini di unità di lavoro, la maggiore presenza equivale a un aumento del personale pari ad oltre 43 mila unità.

Minore spesa pubblica.

- Le recenti modifiche normative hanno previsto la non corresponsione delle indennità e dei trattamenti accessori per i primi dieci giorni di assenza per malattia (sono escluse le assenze per infortunio sul lavoro, causa di servizio, ricoveri e terapie salvavita).
- Su base annua il risparmio per il bilancio dello Stato è quantificabile in circa 40 milioni di euro.

In altre parole...

- più servizi e più qualità delle prestazioni offerte
- meno code
- maggiore reperibilità
- minori chiusure per carenza di personale, ecc.

MONITORAGGIO DELLE ASSENZE DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Periodo settembre-novembre 2007 / settembre-novembre 2008

Executive summary

I dati qui riportati si riferiscono alla rilevazione delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici di novembre effettuata nelle prime due settimane del mese di dicembre e sono stati ricavati da quelli forniti dalle 1560 amministrazioni che hanno risposto al questionario.

Da essi si ricava che in media le giornate di assenza dei dipendenti pubblici rilevate nel mese in esame sono pari a 0,71, dato che conferma la netta tendenza alla riduzione già evidenziata nei mesi precedenti. Rispetto allo stesso mese del 2007 le assenze per malattia si riducono del -41,4% *

* Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza

Rilevazione mensile sulle assenze dei dipendenti pubblici Anni 2007-2008

Tabella di sintesi dei risultati delle rilevazioni di settembre, ottobre, novembre*

	SETTEMBRE		OTTOBRE		NOVEMBRE	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Totale delle assenze per malattia retribuite e non retribuite (giorni)	1.333.943	738.818	1.980.202	1.126.600	1.816.829	1.064.645
Numero di dipendenti	1.402.011	1.399.916	1.494.725	1.496.817	1.491.806	1.496.980
Numero di amministrazioni rispondenti	1.520		1.658		1.560	
Variazione % 2008/2007	-44,6		-43,1		-41,4	

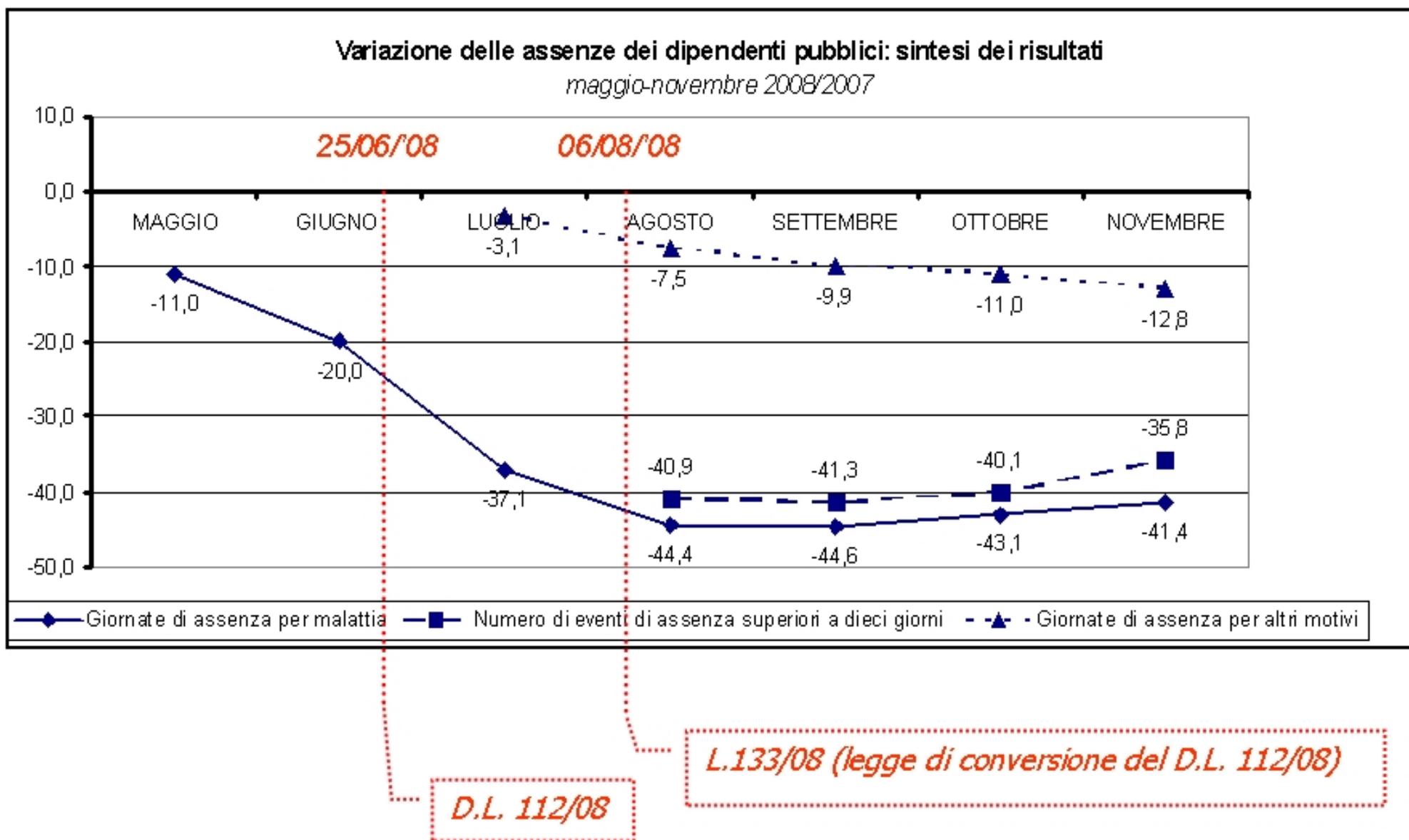
* Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza

Anche i dati sulle assenze superiori a 10 giorni e sulle assenze per altri motivi confermano le dinamiche osservate nei mesi precedenti. Rispetto al novembre 2007, infatti, le prime si riducono del 35,8 % e le seconde, tra il novembre 2007 e il novembre 2008, subiscono un calo del 12,8%.

I dati di dicembre consolidano il risultato delle valutazioni formulate nei mesi passati che dimostrano come l'intervento del Governo sul fronte delle assenze per malattia nel pubblico impiego abbia indotto un cambiamento strutturale dei comportamenti dei dipendenti pubblici.

Le nuove aspettative, indotte da un nuovo corso ispirato a principi di rettitudine e premialità, determinano il prevalere di comportamenti dei dipendenti pubblici maggiormente responsabilizzati.

La maggiore presenza sul posto di lavoro è stimabile in circa 65.000 unità con un risparmio per il bilancio dello Stato, di circa 230 milioni di euro all'anno.



Gli interventi in materia di assenteismo

A partire da giugno, il tema delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici è stato oggetto dell'azione del Governo in due tempi:

- prima, con il Piano industriale della P.A. il tema delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici è stato portato all'attenzione dell'opinione pubblica
- poi, con l'art. 71 della legge n. 133 del 2008, sono stati introdotti nuovi incentivi/disincentivi economici e maggiori controlli (visite fiscali).

L'intervento è stato accompagnato da due circolari esplicative (nn. 7 e 8) sull'applicazione dell'articolo 71 del d.l. n.112/08 emanate dal Dipartimento della funzione pubblica.

L'attività di monitoraggio

Da luglio, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha iniziato a valutare l'impatto delle iniziative intraprese e, dopo una prima fase di sperimentazione, a partire dal mese di settembre, grazie alla collaborazione dell'Istat, l'indagine pilota sulle assenze diventa una vera e propria rilevazione statistica di tipo campionario, condotta in coordinamento con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'UPI e l'ANCI, le Regioni e gli enti locali.

Una situazione strutturalmente nuova

La rilevazione di novembre conferma quanto emerso nei mesi precedenti, sarebbe a dire che l'azione del Governo ha modificato in modo strutturale i comportamenti dei dipendenti pubblici. Nel pubblico impiego la

propensione all'assenza per malattia appare ridursi in funzione dalle nuove aspettative indotte da un nuovo corso ispirato a principi di premialità, rettitudine e maggiore responsabilizzazione.

Le assenze per tipologia di amministrazione

Nelle tabelle che seguono si illustrano i risultati della rilevazione, disaggregati per le diverse tipologie di amministrazione.

Per quanto riguarda le assenze per malattia i dati di novembre confermano come gli enti di previdenza e le amministrazioni provinciali segnalino le più rilevanti riduzioni (rispettivamente -54,5% e -50,9%).

Relativamente agli eventi di assenza superiori a 10 giorni, le riduzioni più significative sono quelle fatte registrare dagli enti di previdenza e dalle ASL (rispettivamente -54,9% e -40,8%), nelle quali, oltre che nelle aziende ospedaliere, vengono segnalate le riduzioni più importanti con riguardo alle assenze per altri motivi (rispettivamente -22% e -13,6%).

**Numero di giorni di assenza per malattia dei dipendenti pubblici per tipologia di
amministrazione
Novembre 2007 - Novembre 2008**

TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE	Novembre 2007	Novembre 2008	Var. % Novembre 2007/Novembre 2008
Ministeri, presidenza del Consiglio, Agenzie Fiscali	354.009	246.209	-30,5%
Altre PA centrali	40.615	22.218	-45,3%
Regioni e Province autonome	74.255	43.063	-42,0%
Province	63.108	30.978	-50,9%
Comuni	461.854	280.690	-39,2%
Aziende Sanitarie Locali	503.673	267.039	-47,0%
Aziende Ospedaliere	265.298	149.881	-43,5%
Enti di Previdenza	54.017	24.565	-54,5%
Totale	1.816.829	1.064.645	-41,4%

Eventi di assenza per malattia superiori a 10 giorni dei dipendenti pubblici per tipologia di amministrazione
Novembre 2007 - Novembre 2008

TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE	Novembre 2007	Novembre 2008	Var. % Novembre 2007/Novembre 2008
Ministeri, presidenza del Consiglio, Agenzie Fiscali	12.067	7.879	-34,7%
Altre PA centrali	892	534	-40,2%
Regioni e Province autonome	1.374	926	-32,6%
Amministrazioni provinciali	1.059	675	-36,2%
Amministrazioni comunali	10.785	7.954	-26,2%
Aziende Sanitarie Locali	15.790	9.343	-40,8%
Aziende Ospedaliere	6.511	4.032	-38,1%
Enti di Previdenza	1.048	472	-54,9%
Totale	49.525	31.814	-35,8%

**Numero di giorni di assenza per altri motivi dei dipendenti pubblici per tipologia di
amministrazione
Novembre 2007 - Novembre 2008**

TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE	Novembre 2007	Novembre 2008	Var. % Novembre 2007/Novembre 2008
Ministeri, presidenza del Consiglio, Agenzie Fiscali	201.466	189.079	-6,1%
Altre PA centrali	21.322	22.443	5,3%
Regioni e Province autonome	42.254	39.783	-5,8%
Amministrazioni provinciali	40.793	37.507	-8,1%
Amministrazioni comunali	284.270	271.730	-4,4%
Aziende Sanitarie Locali	477.212	372.389	-22,0%
Aziende Ospedaliere	265.214	229.273	-13,6%
Enti di Previdenza	56.442	48.987	-13,2%
Totale	1.388.972	1.211.189	-12,8%

I tassi di riduzione delle assenze per malattia nelle diverse macro-aree del Paese appaiono relativamente simili. Le variazioni sono comprese tra il -38,9% del Centro e il -43,9% delle regioni del Mezzogiorno.

Più rilevanti sono, invece, le differenze territoriali rilevate per le assenze per malattia superiori a 10 giorni, dove si passa dal -40,2% del Sud e Isole al -29,3% del Nord ovest.

Considerazioni analoghe possono essere svolte relativamente alle assenze per altri motivi, con valori compresi tra il -19,4% del Sud e Isole e il -8,3% del Nord ovest.

Numero di giorni di assenza per malattia dei dipendenti pubblici per area geografica Novembre 2007 - Novembre 2008

AREA GEOGRAFICA	Novembre 2007	Novembre 2008	Var. % Novembre 2007/Novembre 2008
Nord est	249.914	145.505	-41,8%
Nord ovest	322.824	184.274	-42,9%
Centro	749.293	457.468	-38,9%
Sud e Isole	494.799	277.397	-43,9%
Totale	1.816.829	1.064.645	-41,4%

Eventi di assenza per malattia superiori a 10 giorni dei dipendenti pubblici per area geografica
Novembre 2007 - Novembre 2008

AREA GEOGRAFICA	Novembre 2007	Novembre 2008	Var. % Novembre 2007/Novembre 2008
Nord est	5.690	3.933	-30,9%
Nord ovest	9.225	6.522	-29,3%
Centro	19.847	12.527	-36,9%
Sud e Isole	14.763	8.832	-40,2%
Totale	49.525	31.814	-35,8%

Numero di giorni di assenza per altri motivi dei dipendenti pubblici per area geografica
Novembre 2007 - Novembre 2008

AREA GEOGRAFICA	Novembre 2007	Novembre 2008	Var. % Novembre 2007/Novembre 2008
Nord est	249.236	219.175	-12,1%
Nord ovest	268.436	246.179	-8,3%
Centro	520.796	463.182	-11,1%
Sud e Isole	350.504	282.654	-19,4%
Totale	1.388.972	1.211.189	-12,8%

1. La scheda di rilevazione

Denominazione dell'Amministrazione (1):

TIPOLOGIA	SETTEMBRE		OTTOBRE		NOVEMBRE	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
A. Totale delle assenze per malattia retribuite e non retribuite (2)						
B. Eventi di assenza per malattia superiori a 10 giorni (3)						
C. Totale delle assenze per altri motivi (4)						
D. Numero di dipendenti (5)						
E. Procedimenti disciplinari avviati relativi alle assenze (6)						
F. Procedimenti disciplinari relativi alle assenze conclusi con sanzioni (7)						
G. Media assenze per malattia sul totale dipendenti (A/D)						
H. Media assenze per altri motivi su totale dipendenti (C/D)						
I. Media assenze complessiva (A+C)/D						

(1) Inserire la denominazione dell'Amministrazione nel riquadro giallo

(2) Numero complessivo di giorni di assenza del personale non dirigenziale a tempo indeterminato e di tutto il personale dirigenziale (a tempo determinato e indeterminato) rilevato nel mese, calcolato facendo riferimento alle sole giornate lavorative

(3) Numero di periodi di assenza per malattia continuativa superiori a 10 gg. (in presenza di eventi che si sviluppano a cavallo su due o più mesi, ai fini della rilevazione l'evento va indicato nel secondo mese)

(4) Numero complessivo di giorni di assenza per altri motivi retribuiti del personale non dirigenziale a tempo indeterminato e di tutto il personale dirigenziale (a tempo determinato e indeterminato), calcolato con riferimento alle sole giornate lavorative.

Sono comprese le assenze per maternità retribuite e le assenze dovute a permessi di cui alla L. 104/92 solo quando usufruiti per l'intera giornata. Sono escluse le ferie e i permessi a ore.

(5) Totale del personale non dirigenziale a tempo indeterminato e di tutto il personale dirigenziale (a tempo determinato e indeterminato) nei ruoli dell'Amministrazione all'inizio del mese.

(6) Numero dei procedimenti avviati nel mese

(7) Numero di sanzioni disciplinari irrogate nel mese in relazione a procedimenti relativi ad assenze dal servizio.

Gli indicatori in corrispondenza delle lettere G, H e I evidenziati in grigio sono calcolati automaticamente

2. La metodologia dell'ISTAT sulla rilevazione delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici

Come per i mesi precedenti, la rilevazione relativa al mese di novembre 2008 è stata avviata dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione con esposizione della comunicazione e del questionario sul sito del ministero il 29/11/2008.

Il lancio della rilevazione, rivolta alle pubbliche amministrazioni, è stato curato direttamente dal Dipartimento della funzione pubblica che ha provveduto a comunicare l'avvio della rilevazione alle amministrazioni interessate e, per quanto concerne le principali tipologie di amministrazioni locali, attraverso l'intermediazione di associazioni quali l'ANCI, l'UPI e la Conferenza delle Regioni.

Le tipologie di amministrazioni pubbliche incluse nel campo di rilevazione sono:

- ministeri, agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio dei ministri
- altre PA centrali ¹
- Regioni
- Province autonome
- amministrazioni provinciali
- amministrazioni comunali
- aziende ospedaliere pubbliche
- aziende sanitarie locali
- enti nazionali di previdenza e assistenza

¹ Sono incluse le seguenti tipologie di PA: organi costituzionali e di rilievo costituzionale, enti produttori di servizi economici, enti di regolazione dell'attività economica, enti a struttura associativa, autorità amministrative indipendenti, enti e istituzioni di ricerca, istituti zooprofilattici sperimentali, stazioni sperimentali per l'industria.

Successivamente all'acquisizione e al trattamento informatico dei questionari, sono stati effettuati controlli di qualità dei dati per l'individuazione delle risposte valide ai fini delle elaborazioni.

Il numero complessivo di amministrazioni incluse nelle tipologie sopra elencate, utilizzate per le stime, è 1.560. Dalle elaborazioni sono state escluse 42 amministrazioni poiché non considerate valide sulla base dell'analisi dei dati relativi alle principali variabili del questionario.

La variabile A del questionario è stata controllata e validata contestualmente alla ricezione dei dati, mentre le mancate risposte parziali e i dati anomali per quanto riguarda le variabili B e C relative al mese di novembre dei due anni considerati, sono stati imputati e corretti.

La rilevazione è campionaria e il disegno di campionamento utilizzato è stratificato ad uno stadio.

Le variabili di stratificazione sono la tipologia di amministrazione, la ripartizione geografica di localizzazione e la dimensione delle amministrazioni.

Per queste tipologie, le stime sono state elaborate sulla base di coefficienti di riporto all'universo calcolati tenendo conto delle mancate risposte nei vari strati e calibrando gli stessi coefficienti su alcune variabili ausiliarie di cui si conoscono dei totali noti nei rispettivi universi. Tale procedura di calibrazione garantisce che le stime relative alle variabili ausiliare considerate riproducano esattamente i valori noti. Le variabili ausiliarie utilizzate sono il numero di unità istituzionali della tipologia e la consistenza delle amministrazioni in termini di personale.

Dato il breve intervallo temporale previsto per la conduzione dell'intera rilevazione, contestualmente all'avvio della rilevazione è stata posta in essere una procedura di sollecito telefonico alle amministrazioni con l'obiettivo di contenere nella massima misura possibile le mancate risposte, sia con riferimento alle unità campionate sia con riferimento alle tipologie a rilevazione totale.

Numero di unità rispondenti alla rilevazione sulle assenze per malattia per tipologia istituzionale - Novembre 2008*

	Numero di unità (rispondenti)	Numero di unità (universo)
Tipologia di amministrazione		
Ministeri, presidenza del Consiglio, Agenzie Fiscali	15	17
Altre PA centrali	53	102
Regioni e Province autonome	22	22
Amministrazioni provinciali	88	104
Amministrazioni comunali	1.211	8.101
Aziende Sanitarie Locali	95	157
Aziende Ospedaliere	70	100
Enti di Previdenza	6	27
Totale	1.560	8.630

Numero di unità rispondenti alla rilevazione sulle assenze per malattia per area geografica - Novembre 2008*

	Numero di unità (rispondenti)	Numero di unità (universo)
Ripartizione geografica		
Nord est	371	1.587
Nord ovest	642	3.175
Centro	245	1.180
Sud e Isole	302	2.708
Totale	1.560	8.630

* Hanno risposto alla rilevazione 1.602 amministrazioni pubbliche. Di queste sono state escluse 42 unità per incompletezza dei dati

3. Appendice statistica

I casi più significativi

MINISTERI E PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1.557	-53,0
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	9.153	-47,8
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	4.255	-42,7
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	4.796	-42,3
MINISTERO DEL LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI	9.912	-40,5

AGENZIE FISCALI	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
-----------------	----------------------	---

AGENZIA DELLE DOGANE	10.013	-46,7
AGENZIA DELLE ENTRATE	34.609	-40,5
AGENZIA DEL TERRITORIO	10.151	-38,5
AGENZIA DEL DEMANIO	1.001	-8,3

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
-----------------------------	----------------------	---

REGIONE LAZIO	3.078	-68,5
REGIONE PUGLIA	3.147	-67,8
REGIONE UMBRIA	1.343	-65,8
REGIONE LIGURIA	1.097	-63,0
REGIONE MOLISE	840	-60,3

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ORISTANO	280	-79,8
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI SONDRIO	224	-79,3
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ROMA	3.106	-75,2
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI TORINO	1.802	-72,1
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI VICENZA	444	-70,7

AMMINISTRAZIONI COMUNALI CON 50-99 DIPENDENTI	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
---	----------------------	---

COMUNE DI CODIGORO	77	-83,9
COMUNE DI SPOLTORE	86	-82,8
COMUNE DI MOTTOLA	54	-81,2
COMUNE DI SESTO CALENDE	80	-80,1
COMUNE DI SANT'ANTONIO ABATE	84	-87,8

AMMINISTRAZIONI COMUNALI CON 100-499 DIPENDENTI	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
---	----------------------	---

COMUNE DI ALASSIO	113	-80,3
COMUNE DI SAN DONA' DI PIAVE	196	-78,2
COMUNE DI CUSANO MILANINO	142	-78,1
COMUNE DI VILLARICCA	107	-75,8
COMUNE DI COPPARO	111	-74,8

AMMINISTRAZIONI COMUNALI CON OLTRE 500 DIPENDENTI	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
---	----------------------	---

COMUNE DI LIVORNO	1.371	-81,6
COMUNE DI LA SPEZIA	763	-81,1
COMUNE DI IMOLA	584	-59,5
COMUNE DI REGGIO DI CALABRIA	1.125	-59,1
COMUNE DI BOLOGNA	4.209	-58,3

AZIENDE OSPEDALIERE PUBBLICHE	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
OSPEDALE MAGGIORE - CREMA	1.260	-62,2
OSPEDALE CIVILE - VIMERCATE	3.853	-60,9
AZIENDA OSPEDALIERA DI PERUGIA	2.414	-58,9
A.R.N.A.S. OSPED CIVICO E. BENFRATELLI DI CRISTINA E M. ASCOLI	3.327	-54,7
AZIENDA OSPEDALIERA S. GIOVANNI ADDOLORATA	2.571	-54,4

AZIENDE SANITARIE LOCALI	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
ASL DI CALTANISSETTA	1.334	-82,4
ASL DI FOGGIA	4.315	-78,0
ASL DI ADRIA	656	-73,1
AZIENDA SANITARIA LOCALE DELLA PROVINCIA DI PAVIA	709	-68,9
ASL DI PADOVA	2.364	-67,1

ENTI DI PREVIDENZA	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
ISTITUTO DI PREVIDENZA PER IL SETTORE MARITTIMO - IPSEMA	219	-67,2
ISTITUTO NAZIONALE INFORTUNI SUL LAVORO - INAIL	10.798	-61,9
ISTITUTO POSTELEGRAFONICI - IPOST	323	-55,8
ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA SOCIALE - INPS	30.154	-52,0
ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE - INPDAP	7.613	-48,4
ENTE NAZIONALE DI ASSISTENZA MAGISTRALE - ENAM	69	-48,3

ENTI E ISTITUZIONI DI RICERCA	NUMERO DI DIPENDENTI	VARIAZIONE % DEI GIORNI DI ASSENZA PER MALATTIA NOV. 2008-NOV. 2007
-------------------------------	----------------------	---

AGENZIA SPAZIALE ITALIANA - ASI	171	-78,5
ISTITUTO NAZIONALE PER STUDI ED ESPERIENZE DI ARCHITETTURA NAVALE - INSEAN	127	-74,9
ISTITUTO NAZIONALE DI GEOFISICA E VULCANOLOGIA - INGV	555	-66,7
ISTITUTO SUPERIORE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA DEL LAVORO - ISPESL	842	-60,0
ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA' - ISS	1.566	-57,6

IL PIANO DI *E-GOVERNMENT* 2012

Management summary

La strategia di Lisbona

A livello comunitario, la strategia di Lisbona punta al miglioramento della regolamentazione e alla riduzione degli oneri amministrativi per il rafforzamento della competitività, della crescita e dell'occupazione.

La Commissione ha presentato il Programma d'azione volto alla riduzione degli oneri derivanti dalla legislazione UE del 25% entro il 2012.

La dichiarazione ministeriale di Riga nel giugno 2006 ha posto l'obiettivo della riduzione dell'esclusione dei gruppi sociali svantaggiati e delle regioni arretrate del 50% entro il 2010.

Innovare Lisbona

Il Piano *e-gov* 2012:

- propone scelte coerenti con la strategia di Lisbona;
- tiene conto di un quadro di crisi dell'economia;
- affronta il problema dell'aumento della distanza dell'Italia dai paesi europei più avanzati;
- sviluppa gli strumenti costruiti negli anni recenti e li aggiorna, dando corpo agli indirizzi del Governo per far fronte alle nuove esigenze dei cittadini, per utilizzare le nuove tecnologie ICT e per allineare l'Italia alle migliori *performance* europee.

La domanda di qualità

La direttiva del luglio 2005 del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie emanata dal ministro Stanca, insisteva su:

- estensione dei servizi *on line*
- strumenti di comunicazione e di collaborazione “web 2.0”
- qualità dell'amministrazione pubblica
- *customer satisfaction*

Partendo da questi punti di riferimento, il Piano *e-gov* 2012 fa leva sull'attuazione del Codice dell'amministrazione digitale, assumendo come scenario di riferimento operativo il piano di azione europeo sull'*e-government* e proponendo azioni immediate a livello internazionale a partire dalla prossima presidenza italiana del G8.

Recuperare il ritardo

Il ritardo dell'Italia è cresciuto negli anni recenti.

Nell'anno 2007, in Italia solo il 17% delle famiglie usava internet, la media europea era del 32%, nei grandi paesi europei il valore saliva al 40%, con un picco del 60% nei paesi del Nord Europa.

Da noi si hanno i più drammatici differenziali tra le regioni, che rappresentano spesso i casi più svantaggiati d'Europa.

La strategia di *e-gov* 2012

Gli obiettivi raggiunti nel terreno delle risorse umane (riforma della contrattazione, riduzione dell'assenteismo, introduzione di meccanismi di premio e di valutazione), sono passi necessari nella direzione del miglioramento della performance della PA.

L'impegno del Piano *e-gov* 2012 è indirizzato allo sviluppo dell'accesso ai servizi pubblici, alla trasparenza, alla semplificazione dei processi, alla motivazione dei soggetti.

La sinergia tra gestione delle risorse umane e applicazione delle nuove tecnologie punta sempre a fornire servizi di migliore qualità al cliente, creando efficienza e riducendo i costi amministrativi e i tempi di risposta dell'amministrazione.

Un patto per l'*e-government*

L'uso di internet è determinato da fattori culturali, economici e sociali, ma un fattore specifico influisce negativamente sull'accesso alla rete: la scarsità delle informazioni, delle applicazioni, dei servizi che la pubblica amministrazione offre *on line*.

Occorre un impegno convergente delle amministrazioni centrali e locali per superare questo divario, un impegno sulle risorse umane, sulle capacità manageriali, sulle risorse finanziarie. Abbiamo raggiunto risultati significativi e altri potremo raggiungerne con l'approvazione della riforma dell'amministrazione pubblica.

E' un impegno rivolto anche alle imprese: lo sforzo ripagherà non solo il loro lavoro come fornitori, ma anche come utenti dell'amministrazione pubblica.

Il Piano *e-gov* 2012 si rivolge ad amministrazioni centrali, amministrazioni locali e imprese, per stringere con loro un patto per lo sviluppo dell'*e-government* per realizzare il Piano *e-gov* 2012, assicurando la finalizzazione dei progetti e l'efficace uso delle risorse.

Le intese istituzionali sono il primo passo in questa direzione.

Ambiti di intervento

- Il Piano di *e-gov* 2012 pone quattro ambiti di intervento prioritari:
- settoriali, riferiti alle amministrazioni centrali dello Stato e alle università: oltre 20 progetti;
- territoriali, riferiti sia alle regioni che ai capoluoghi: oltre 40 progetti;
- di sistema, mirati allo sviluppo di infrastrutture, come il Sistema pubblico di connettività, o di capacità, come i progetti per ridurre il *digital divide* e migliorare l'accessibilità dei servizi: 4 macroprogetti;
- internazionali, per mantenere un forte impegno sia nella rete europea delle infrastrutture, sia nella rete europea dell'innovazione e delle *best practice*.

Implementazione del piano

I principali interventi:

- scuola e università, diffusione di strumenti di innovazione nella didattica (lavagne digitali, pc, contenuti digitali, *e-book*), nell'interazione scuola-famiglia (pagella e registro elettronico, domande di iscrizione, accesso ai fascicoli personali degli studenti e prenotazione colloqui *on line*) anche in modalità multicanale (tv, web, *e-mail*, sms), nei servizi amministrativi e servizi allo studente (*wifi* nelle università);
- salute, connessione in rete dei medici di medicina generale e fascicolo sanitario elettronico;

- giustizia, digitalizzazione e riorganizzazione degli uffici giudiziari, dematerializzazione dei procedimenti e messa in rete dei principali servizi ai cittadini;
- anagrafi, unificazione ed integrazione delle anagrafi pubbliche;
- dematerializzazione, casella elettronica certificata per il dialogo tra PA e cittadini, imprese e professionisti, fattura elettronica e pagamenti *on line*;
- cooperazione applicativa tra amministrazioni, per consentire alla PA di rivolgersi ai cittadini come un unico interlocutore.

Gli obiettivi di Governo

Obiettivi settoriali:

- obiettivo 1: scuola;
- obiettivo 2: università;
- obiettivo 3: giustizia;
- obiettivo 4: salute;
- obiettivo 5: imprese;
- obiettivo 6: sicurezza e libertà civili;
- obiettivo 7: affari esteri;
- obiettivo 8: ambiente;
- obiettivo 9: turismo;
- obiettivo 10: beni culturali;
- obiettivo 11: gioventù, pari opportunità e affari sociali;
- obiettivo 12: mobilità e persone;
- obiettivo 13: infrastrutture;
- obiettivo 14: agricoltura.

Obiettivi territoriali:

obiettivo 15: anagrafi;

obiettivo 16: dati territoriali;

obiettivo 17: carte dei servizi;

obiettivo 18: servizi in banda larga.

Obiettivi di sistema:

obiettivo 19: trasparenza ed efficienza della PA;

obiettivo 20: dematerializzazione;

obiettivo 21: sistema pubblico di connettività;

obiettivo 22: rapporto cittadino-PA;

obiettivo 23: trasferimento *know how* dell'innovazione;

obiettivo 24: sicurezza dei sistemi informativi e reti.

Obiettivi internazionali:

obiettivo 25: *e-governance* per lo sviluppo;

obiettivo 26: *governance* di internet;

obiettivo 27: raccordo con Ue e OCSE.

Sintesi finanziaria

obiettivi	totale fabbisogno (in milioni di euro)	Disponibilità (in milioni di euro)	fondi da reperire (in milioni di euro)	Fonte di finanziamento
settoriali	900	214	687	CMSI
Territoriali *	310	0	310	FAS, POR, PON, ELISA
di sistema	106	7	99	FAS/infrastrutture
internazionali	64	27	37	COOP per lo sviluppo
totale	1380	248	1133	

(*) al netto dei costi del Piano in larga banda

Stima risorse per assistenza: circa 100 persone anno per 4 anni

Il calcolo è stato effettuato in coerenza con quanto previsto per i fondi FAS

Indirizzo e controllo

Il Piano *e-gov* 2012 sarà monitorato e gestito attraverso l'attività di indirizzo e monitoraggio del Piano, resa pubblica nel portale "*e-gov* 2012", e nelle relazioni trimestrali di attività, alle quali si aggiungono i momenti istituzionali di rendicontazione e indirizzo previsti dalla normativa:

- relazione sullo Stato della pubblica amministrazione, allegato alla relazione previsionale e programmatica per il Parlamento;
- stato di attuazione del Codice dell'amministrazione digitale, per il Parlamento;
- direttive per le linee strategiche dell'innovazione tecnologica, la pianificazione e le aree di intervento nelle pubbliche amministrazioni centrali;
- stato di avanzamento semestrale al CIPE.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Protocollo di intesa

tra

il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

e

il rettore dell'università degli studi "La Sapienza"

per la realizzazione del progetto "Università digitale"

Visti

- 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. 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. 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 l’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 del 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 “La Sapienza” 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 di eccellenza tecnologiche e organizzative ad elevato valore aggiunto e di immediata replicabilità per l'intero sistema universitario;

convengono quanto segue

Articolo 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 ricusabilità 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 integrazione amministrativa;
- d) reingegnerizzare e automatizzare i processi interni ad elevato costo di risorse umane e strumentali, anche migliorando ed ampliando le attuali infrastrutture abilitanti per l'erogazione dei servizi, di sistemi avanzati per il controllo e l'ottimizzazione dell'uso della carta nei processi amministrativi e di meccanismi di

collaborazione per facilitare la redazione e digitalizzare lo scambio di documenti tra studenti, gruppi di ricerca e docenti;

e) razionalizzare, standardizzare e automatizzare i flussi informativi tra le università e tra l'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 ricusabilità 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.

Articolo 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.

Articolo 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 "La Sapienza", provvedono alla stipula di un'apposita convenzione che disciplini la realizzazione degli interventi necessari.

Articolo 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, 20 ottobre 2008

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

Il rettore dell'università di Roma "La Sapienza"
Luigi Frati

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Protocollo di intesa per il rinnovo del contratto collettivo nazionale del lavoro per il biennio 2008-2009

Il Governo e le organizzazioni sindacali, premesso che:

1. i contratti collettivi di lavoro dei comparti del pubblico impiego sono scaduti da circa dieci mesi e appare pertanto necessario rinnovarli in tempi brevi;
2. le risorse stanziata nella legge finanziaria per il 2008 sono sufficienti a erogare la sola indennità di vacanza contrattuale;
3. il Governo ha stanziato nel disegno di legge finanziaria 2009 (atto Camera 1713), art. 2 comma 27, risorse finanziarie, aggiuntive, rispetto a quelle di cui al punto 2, per i rinnovi contrattuali del biennio economico 2008-2009;
4. tali risorse, in aggiunta a quelle già stanziata nella finanziaria vigente a titolo di indennità di vacanza contrattuale, consentono un incremento medio a regime, pari al 3,2 %, per il personale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 165/2001;
5. con l'art. 61, comma 17, del decreto legge 112/2008 convertito nella legge 133/2008, sono state recuperate le risorse derivanti dai tagli ai fondi unici di amministrazione di cui all'art. 67, comma 5 del d.l. 112/2008; che tali risorse saranno restituite ai fondi unici di amministrazione non oltre il 30 giugno 2009;
6. il comma 32, dell'art. 2 del disegno di legge finanziaria per il 2009, prevede che il trattamento economico accessorio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è corrisposto in base alla qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa utilizzando anche le risorse di cui al punto 5 (dividendo micro);
7. il comma 34 dell'art. 2 del disegno di legge finanziaria 2009 prevede che ulteriori risorse finanziarie, derivanti dai risparmi aggiuntivi rispetto a quelli già considerati ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, realizzati per effetto di processi amministrativi di razionalizzazione e riduzione dei costi di

funzionamento dell'amministrazione, possono essere destinate al finanziamento della contrattazione integrativa (dividendo dell'efficienza);

all'esito di un proficuo confronto, hanno concordato quanto segue:

1. occorre procedere al più presto alla chiusura di tutti i contratti collettivi relativi al biennio economico 2008-2009;
2. il Governo si impegna a recuperare oltre alle risorse di cui in premessa, relative al taglio dei fondi unici di amministrazione, anche le risorse derivanti dalla disapplicazione di leggi per l'anno 2009 di cui all'art. 67, comma 2 del d.l.112/2008;
3. le risorse recuperate per i trattamenti accessori dovranno essere destinate all'incentivazione della produttività dei dipendenti, mediante l'individuazione nei CCNL di criteri rigorosamente selettivi, con particolare riferimento all'introduzione di meccanismi premiali dei profili qualitativi e quantitativi della prestazione lavorativa;
4. in relazione alla trattativa in corso presso l'ARAN sul comparto ministeri e in considerazione degli impegni del Governo di cui sopra, ci sono tutte le condizioni per giungere ad una rapida conclusione delle trattative;
5. per il comparto dei ministeri, le risorse finanziarie stanziare permettono di adeguare complessivamente a regime le retribuzioni dei dipendenti per 70 euro mensili per tredici mensilità;
6. l'ARAN potrà ripartire tale somma nel seguente modo: - 60 euro mensili per lo stipendio; 10 euro mensili per la parte accessoria.

Inoltre il Governo si impegna a emanare nel breve tempo gli altri atti di indirizzo di sua competenza e a sollecitare gli altri comitati di settore mediante un'apposita riunione dell'organismo di coordinamento.

Per quanto riguarda i contratti collettivi relativi al biennio precedente ancora da stipulare, il Governo si impegna, altresì, nell'ambito delle sue competenze, ad assumere ogni iniziativa per accelerarne la sottoscrizione definitiva nei tempi più rapidi.

Inoltre, il Governo e le organizzazioni sindacali, considerato che:

- il Protocollo del 1993 sulla politica dei redditi e sugli assetti contrattuali ha permesso di conseguire i risultati che si era prefisso, e in particolar modo il mantenimento del potere d'acquisto delle retribuzioni, il contenimento dell'inflazione e lo sviluppo dell'occupazione;
 - il quadro economico e istituzionale è mutato, poiché l'economia ha segnato un lungo periodo di bassa crescita sul quale si è ora innestata la crisi finanziaria internazionale;
 - nel settore privato si sta definendo un accordo su linee guida di rinnovamento del modello contrattuale;
 - il rinnovamento deve coinvolgere anche il pubblico impiego, dove si sono manifestati problemi di applicabilità del Protocollo del 1993 e di difficoltà a rinnovare tempestivamente i contratti di lavoro;
 - pur nel pieno rispetto delle differenze e delle specificità, il settore pubblico può svolgere una funzione di riferimento nella revisione del sistema contrattuale, anche per il settore privato,
- concordano nell'aprire un negoziato che abbia come obiettivi:
- l'adattamento al settore pubblico, a decorrere dal 2010, delle linee guida di rinnovamento del modello contrattuale, con le relative previsioni normative e di spesa, nella legge finanziaria del prossimo anno;
 - lo snellimento delle procedure e la riduzione dei tempi dei procedimenti negoziali, al fine di tutelare maggiormente le aspettative dei dipendenti alla scadenza del contratto collettivo di lavoro e di garantire, al contempo, maggiore prevedibilità e trasparenza nei flussi finanziari a carico dei bilanci pubblici, anche al fine di consentire comparazioni attendibili con l'andamento del costo del lavoro nei settori privati.

Roma, 23.10.2008

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

CISL FP

UIL PA

UGL

CONFSAL

CSE

USAC

Allegato.

Protocollo Governo-Sindacati
Rinnovo CCNL 2008-2009
Palazzo Chigi, 30 ottobre 2008

Finanziaria 2009

Le risorse stanziare nel disegno di legge finanziaria per il rinnovo del contratto di lavoro del pubblico impiego per il settore statale sono pari a circa 2.800 milioni di euro e consentono un incremento complessivo delle retribuzioni pari a 3,2%.

Stessa cifra è a disposizione per il settore non statale (Regioni ed enti locali, Sanità).

Complessivamente le risorse disponibili per l'attuazione del Protocollo sono di circa 6 miliardi di euro.

Con il Protocollo si prevede:

- di procedere al più presto alla chiusura di tutti i contratti collettivi relativi al biennio economico 2008-2009;
- di recuperare le risorse derivanti dai tagli ai fondi unici di amministrazione per circa 190 milioni di euro;
- l'impegno del Governo al recupero delle risorse derivanti dalla disapplicazione delle leggi speciali per il 2009 (530 milioni di euro).

Le risorse recuperate per i trattamenti accessori dovranno essere destinate all'incentivazione della produttività dei dipendenti, mediante l'individuazione nei CCNL di criteri rigorosamente selettivi, con particolare riferimento all'introduzione di meccanismi premiali dei profili qualitativi e quantitativi della prestazione lavorativa.

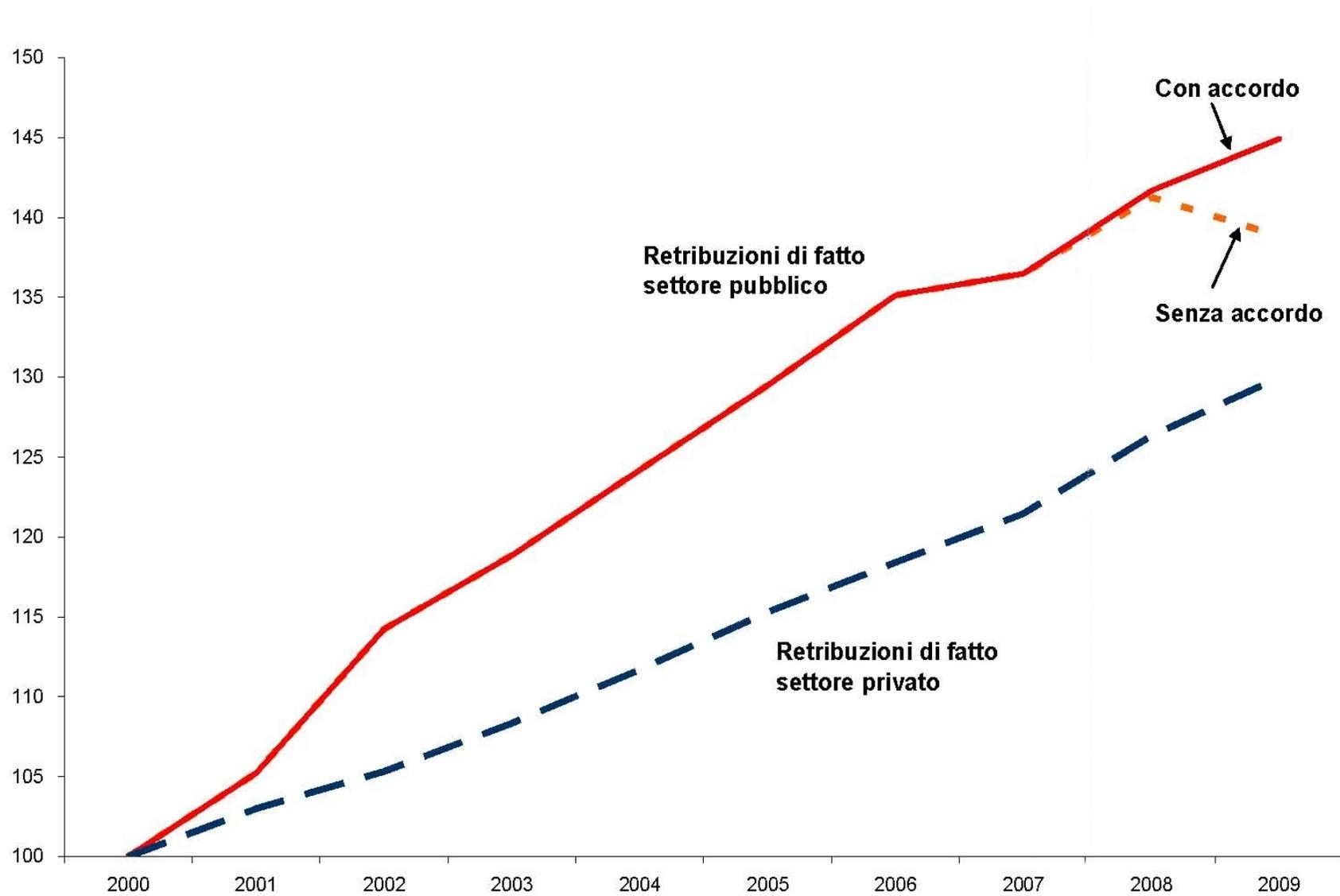
Comparto ministeri

Nel CCNL del comparto ministeri gli aumenti previsti sono di:

- 60 euro mensili per lo stipendio
- 10 euro mensili per la parte accessoria.

In caso di chiusura dei contratti entro il 2008, comprese le pendenze aperte del biennio 2006-2007, il biennio si chiuderà con un aumento a regime, rispetto al 2007, del 6,9 per cento al netto e del 7,3 per cento al lordo degli arretrati.

Effetto retribuzioni



Retribuzioni lorde per unità di lavoro numeri indice
2000= 100

Indennità di vacanza contrattuale

Il Governo pagherà comunque con la tredicesima di dicembre l'indennità di vacanza contrattuale per l'anno 2008, con un conseguente beneficio medio di 190 euro lordi l'anno. In termini netti, l'importo medio è pari a circa 113 euro l'anno.

Pagamento stipendi gennaio 2009

Le pubbliche amministrazioni in caso di mancato accordo sui contratti collettivi, potranno pagare comunque nel mese di gennaio 2009 il 90% degli aumenti previsti (disegno di legge finanziaria 2009). In media l'aumento sarà di circa 61 euro mensili.

Nuovo modello contrattuale

Governo e sindacati concordano sull'adattamento al settore pubblico, a decorrere dal 2010, delle linee guida di rinnovamento del modello contrattuale, con le relative previsioni normative e di spesa, nella legge finanziaria del prossimo anno.

Ricapitolando:

- la trattativa del comparto ministeri è già avviata;
- entro pochi giorni si avvierà quella della Scuola;
- entro i primi dieci giorni di novembre saranno avviate quelle dei restanti comparti del settore pubblico;
- a dicembre sarà erogata l'indennità di vacanza contrattuale per il 2008 e a
- gennaio 2009, in caso di mancato accordo sui CCNL, il 90% degli aumenti contrattuali previsti.

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

e

il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca

per la

realizzazione di programmi di innovazione digitale nella scuola e università

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e il ministro dell'Istruzione università e ricerca, d'ora innanzi congiuntamente definite le “parti” o, singolarmente, la “parte”,

visti

- l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;
- l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, inerente le modalità di realizzazione di programmi comuni fra più amministrazioni;

- il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante “Codice dell’amministrazione digitale”, che individua nel sistema pubblico di connettività lo strumento per interconnettere le pubbliche amministrazioni e per realizzare modelli di cooperazione e di semplificazione amministrativa nell’erogazione dei servizi pubblici, tra i quali i servizi di istruzione;
- il protocollo d’intesa in data 31 luglio 2006 tra il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e il ministro della Pubblica istruzione per la realizzazione del progetto “DiGi scuola” nell’ambito del programma “Interventi per lo sviluppo di servizi avanzati nelle scuole delle regioni del Sud”- finanziato con delibera CIPE No 17 del 9 maggio 2003;
- il protocollo di intesa dell’11 settembre 2007, con il quale il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e il ministro della Pubblica istruzione hanno concordato di proseguire e valorizzare il rapporto di collaborazione già avviato, con il fine di ampliare l’offerta di servizi a supporto della didattica avanzata e dei procedimenti amministrativi delle scuole;

considerato

- che il ministro per la Pubblica amministrazione e l’innovazione 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 per la Pubblica amministrazione e l’innovazione, 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 nel settore della scuola e dell’università;
- che il Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri è la struttura di cui si avvale il ministro per la Pubblica amministrazione e l’innovazione nella definizione e nella

- attuazione delle politiche per lo sviluppo della società dell'informazione, nonché delle connesse innovazioni tecnologiche per le pubbliche amministrazioni, i cittadini e le imprese;
- che, a seguito del protocollo di intesa del 31 luglio 2006, è stato completato da parte del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, in collaborazione con le competenti strutture del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, il progetto "DiGi scuola", che ha permesso di sperimentare l'utilizzo e l'offerta di contenuti digitali per la didattica in 560 scuole superiori delle regioni del Mezzogiorno, nel corso degli anni scolastici 2006-2007 e 2007-2008, nonché di realizzare una piattaforma tecnologica, quale *marketplace* per l'acquisto e fruizione di contenuti digitali da parte delle scuole abilitate, aperta a fornitori di contenuti appositamente accreditati e operanti nel rispetto di precisi standard tecnologici e di livelli di qualità predefiniti;
 - che, a seguito del protocollo di intesa dell'11 settembre 2007 di cui alle premesse, è stata attivata, da parte del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, in collaborazione con le competenti strutture del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, l'iniziativa InnoVaScuola, con l'obiettivo di far evolvere la piattaforma tecnologica sviluppata con il citato progetto "DiGi scuola" e creare una piattaforma collaborativa di nuova generazione, quale ambiente per l'acquisizione, condivisione e sviluppo collaborativo di contenuti digitali per la didattica, da affiancare alle iniziative già in corso del Ministero dell'istruzione, università e ricerca;
 - che tale piattaforma può costituire un elemento che arricchisce lo sviluppo dell'offerta integrata di servizi innovativi per le famiglie e gli studenti, non solo di tipo amministrativo, ma anche volti a favorire l'inclusione e la partecipazione nella vita scolastica;
 - che per migliorare la dotazione tecnologica delle scuole sono stati pubblicati il 4 aprile 2008 dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri due avvisi per la selezione e il finanziamento di progetti presentati dalle scuole secondarie di primo grado delle regioni del Mezzogiorno e dalle scuole primarie dell'intero territorio nazionale;
 - che a seguito dei menzionati avvisi sono stati selezionati 200 progetti presentati da scuole primarie dell'intero territorio nazionale e 350 progetti presentati da scuole secondarie di primo grado delle regioni del Mezzogiorno;

- che il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, attraverso l'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ANSAS) ha promosso un piano di diffusione di 8.000 Lavagne interattive multimediali (LIM) nelle scuole secondarie di primo grado corredate di contenuti esemplificativi volti a favorire l'utilizzo delle tecnologie e l'innovazione della didattica;
- che l'ANSAS ha nelle proprie finalità la formazione del personale della scuola e che per il progetto di diffusione delle LIM ha progettato, su incarico e in collaborazione del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, un piano che interesserà 24.000 insegnanti delle scuole secondarie di primo grado;
- che il Ministero dell'istruzione, università e ricerca sta progettando una fase sperimentale di raccordo fra contenuti digitali e libri di testo che interesserà le 8.000 classi del piano di diffusione delle LIM, anche ai sensi dell'art. 15 del decreto legge 112/2008, convertito in legge 133/2008;
- che il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha in corso numerosi progetti di sviluppo dell'innovazione sia sulla progettazione e realizzazione dei contenuti digitali da parte degli insegnanti sia di interscambio internazionale di *learning object* e *asset* digitali;
- che il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha già avviato un progetto per il collegamento al Sistema pubblico di connettività di 4.500 istituzioni scolastiche;
- che il Ministero dell'istruzione, università e ricerca in collaborazione con il Consorzio interuniversitario CINECA ha realizzato un progetto Scuola e servizi realizzando un portale unificato degli istituti scolastici nazionali al quale hanno aderito 1.800 scuole;
- che il decreto legislativo 76/2005 all'art. 3 assicura l'integrazione dell'anagrafe regionale e dell'anagrafe nazionale degli studenti presso il Ministero dell'istruzione, università e ricerca "nel sistema nazionale dell'anagrafe degli studenti mediante accordo tra il Ministero dell'istruzione, università e ricerca e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in sede di conferenza unificata";
- che per favorire la disponibilità di connettività ad Internet alle scuole, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha avviato, con il supporto del CNIPA, la realizzazione del progetto "Scuola aperta - Servizi di connettività a supporto del sistema di educazione", di cui alla delibera del Comitato dei ministri per la Società dell'informazione del 3 agosto 2007, con il quale si prevede l'inserimento di circa 5000 istituzioni scolastiche all'interno del Sistema pubblico di connettività (SPC);

- che con decreto del 3 agosto 2007, a seguito della citata delibera, nella stessa data, del Comitato dei ministri per la società dell'informazione, è stata destinata al Ministero dell'istruzione, università e ricerca, per l'attuazione del progetto "Scuola aperta", la somma di 11.000.000 (undicimilioni) di euro, sufficiente a remunerare i servizi di connettività e sicurezza SPC fino al 31/12/2009;
- che il CNIPA ha in corso un programma di finanziamento dei progetti di riuso per la diffusione di servizi di *e-government* per cittadini e imprese, tra i quali, meritevoli di particolare menzione, vi sono proposte di riuso di soluzioni già pienamente funzionanti in tema di anagrafe scolastica e monitoraggio della qualità del servizio scolastico;
- che il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca - Direzione generale per il diritto allo studio e la Conferenza dei rettori delle università italiane ha attivato il programma *ICT4University*, rivolto al sistema dell'istruzione universitaria con l'obiettivo di sostenere la diffusione di servizi amministrativi e didattici *on line*, favorendo la realizzazione di infrastrutture abilitanti, materiali e immateriali e promuovendo prassi didattiche innovative e articolato nelle iniziative "WiFi SUD" e "Campus digitali", per cofinanziare progetti presentati dalle università, e nell'iniziativa "Diamogli credito", in collaborazione con il Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive della Presidenza del Consiglio dei ministri, volto a favorire l'accesso al credito per le spese di istruzione e l'acquisto di *personal computer* portatili dei giovani meritevoli sino a 35 anni;

ritenuto

- di dover valorizzare il rapporto di collaborazione avviato con i protocolli d'intesa del 31 luglio 2006 e dell'11 settembre 2007, al fine di garantire continuità ai risultati raggiunti e utilizzare in modo sistematico le opportunità offerte dalle ICT per incrementare l'efficacia e l'accessibilità dei sistemi di istruzione, semplificare le relazioni amministrative delle famiglie e studenti con le istituzioni scolastiche e universitarie,

- nonché per realizzare la piena condivisione dei dati e automazione dei flussi amministrativi tra scuole, università, e pubbliche amministrazioni centrali e locali, nel contesto del sistema pubblico di connettività;
- di dover completare l'inserimento di tutte le istituzioni scolastiche nel Sistema pubblico di connettività, al fine di rendere partecipi le scuole dei benefici dei servizi di connettività e dei servizi in rete predisposti per tutta la PA, con particolare riferimento ai servizi di accesso sicuro, di collegamento con altre PA finalizzato alla cooperazione applicativa e all'accesso a banche dati;
 - di dover realizzare un monitoraggio ed un contrasto più efficaci del fenomeno dell'abbandono scolastico, rendendo disponibili basi informative sui temi della frequenza scolastica, dell'abbandono, della mobilità tra tipologie di istituti scolastici, per agevolare le politiche scolastiche, ottimizzare l'offerta formativa e contrastare il disagio giovanile;
 - di dover dare piena attuazione a quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale che indica nel Sistema pubblico di connettività (SPC) l'infrastruttura che, consentendo di costituire un'unica rete logica di telecomunicazioni, è in grado di far conseguire alle PA e, quindi, alle istituzioni scolastiche, benefici economici, grazie a forti economie a fronte di prestazioni qualificate, e l'erogazione di servizi di cooperazione, di semplificazione amministrativa e di accesso, da parte di docenti, studenti e famiglie a servizi scolastici *on line*;
 - di considerare tutte le iniziative proposte nel presente protocollo come una ulteriore offerta di servizi all'autonomia scolastica da raccordare con le iniziative esistenti in modo da evitare le sovrapposizioni e da utilizzare, nel modo più efficace, le competenze istituzionali esistenti nei due ministeri;
 - che le iniziative di cui al presente protocollo, in coerenza con la strategia di ammodernamento indicata dal Governo ed avviata con i Piani industriali del ministro per la Pubblica amministrazione e dell'innovazione e in coerenza con l'implementazione della strategia di Lisbona, dovranno ispirarsi ai seguenti principi:
 - a. riferimento alle buone pratiche nazionali e internazionali;
 - b. valutazione delle *performance* e della soddisfazione del cliente;
 - c. riduzione dei costi dell'amministrazione pubblica con miglioramento di qualità ed efficienza anche in termini dei tempi di risposta;

d. trasparenza, accessibilità standardizzazione ed interoperabilità dei processi di interazione tra le amministrazioni e con gli utenti, come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale;

convengono quanto segue

CAPO I

Finalità, attuazione e risorse finanziarie

Art. 1

Finalità

1. Con la presente intesa le parti intendono collaborare per realizzare un programma di interventi per l'innovazione digitale nella scuola, come descritto al CAPO II, finalizzato a incrementare l'efficacia e l'accessibilità dei sistemi di istruzione, semplificare le relazioni amministrative delle famiglie e studenti con le istituzioni scolastiche, nonché introdurre strumenti efficaci di cooperazione e monitoraggio per agevolare le politiche scolastiche, ottimizzare l'offerta formativa e contrastare il disagio giovanile;

2. Con la presente intesa le parti intendono altresì collaborare per realizzare un programma di interventi per l'innovazione digitale nell'università, come descritto al CAPO III, finalizzato a incrementare l'efficacia e l'accessibilità dei sistemi di istruzione universitaria, semplificare le relazioni amministrative delle famiglie e studenti con le istituzioni universitarie, nonché realizzare la piena condivisione dei dati e automazione dei flussi amministrativi tra università, e tra università e le altre pubbliche amministrazioni centrali e locali, nel contesto del sistema pubblico di connettività.

Art. 2
Attuazione

1. Per l'attuazione della presente intesa le parti operano in modo coordinato avvalendosi delle proprie strutture, anche secondo quanto indicato ai successivi CAPO II e CAPO III.

Art. 3
Risorse finanziarie

1. Le parti individuano le fonti di finanziamento per l'attuazione della presente intesa nell'ambito delle rispettive disponibilità, anche attraverso azioni congiunte nell'ambito del Quadro strategico nazionale.

CAPO II

Interventi per la scuola

Art. 4
Programma per l'innovazione digitale della scuola

1. Il programma per l'innovazione digitale della scuola è articolato nei progetti “Scuole in rete”, “Contenuti digitali per la didattica”, “Servizi scuola-famiglia via Web” e “Anagrafe scolastica nazionale”, come descritti nei successivi articoli;

2. Per il coordinamento fra le iniziative esistenti e quelle proposte dal piano e per l'attuazione e il monitoraggio dei progetti di cui al comma 1, è istituito un comitato tecnico, composto da sei membri pariteticamente designati dalle parti, il quale, in particolare, per ciascun progetto, indica la disponibilità finanziaria, stabilisce la tempistica delle fasi realizzative e ne verifica con cadenza predeterminata l'operatività;
3. Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca nomina il presidente del comitato tecnico;
4. Il Comitato di cui al comma 2, qualora necessario, cura la definizione di accordi fra le strutture di competenza delle parti, anche con eventuale coinvolgimento di soggetti terzi;
5. Il Comitato può avvalersi per le attività di propria competenza, e, in particolare, per azioni di progettazione, realizzazione, monitoraggio, nonché per lo svolgimento di studi e analisi, di strutture tecniche messe a disposizione dalle parti;

Art. 5

Progetto "Scuole in rete"

1. Il progetto "Scuole in rete" intende fornire a tutte le istituzioni scolastiche principali del territorio nazionale una connessione ad Internet sicura e veloce, attraverso il completamento della connessione della rete scolastica al sistema pubblico di connettività e ai relativi servizi in modo progressivo, secondo le seguenti fasi: collegamento del 40% delle istituzioni scolastiche principali entro dicembre 2008 e del rimanente 60% entro dicembre 2009.
2. Le parti collaborano nelle attività tecnico-amministrative necessarie all'attivazione del collegamento delle istituzioni scolastiche al Sistema pubblico di connettività. Le strutture del ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione promuovono lo sviluppo e l'utilizzo di servizi di cooperazione in rete tra le istituzioni scolastiche e gli enti della PA coinvolti nell'erogazione di servizi di interesse per le scuole (amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali). Il Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca definisce le soluzioni tecniche, individua le istituzioni scolastiche da collegare e cura i rapporti con le medesime. Al fine di rendere più rapida la realizzazione dell'intervento, di consentire, nel tempo, il monitoraggio costante dei servizi erogabili attraverso la rete e, soprattutto, di ottimizzare la spesa per l'investimento e per la gestione

futura per la connessione al SPC evitando il moltiplicarsi delle connessioni attivate sulle singole sedi e, conseguentemente, dei costi generati, le strutture del ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione realizzeranno preliminarmente, con la collaborazione del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, un censimento dello stato delle connessioni e servizi in essere nelle istituzioni scolastiche. I dati raccolti costituiranno la base per un sistema di monitoraggio nel tempo dell'andamento dei servizi in rete per le scuole.

3. Per quanto riguarda il costo relativo al mantenimento, nel tempo, dell'accesso ai servizi SPC, le parti si impegnano ad individuare soluzioni condivise per la distribuzione dei costi tra le amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali.

Art. 6

Progetto "Contenuti digitali per la didattica"

1. Il progetto "Contenuti digitali per la didattica" si affianca ai progetti in corso del Ministero dell'istruzione, università e ricerca e dell'ANSAS con l'intento di ampliare l'offerta di risorse e ambienti digitali che possono consentire alle istituzioni scolastiche la possibilità di adottare metodologie didattiche innovative basate sulle ICT e, in particolare:

a. rendere disponibile la piattaforma *on line* InnovaScuola quale ambiente di apprendimento per la fruizione, creazione e acquisizione di contenuti digitali (didattica digitale, testi scolastici *on line*, contenuti prodotti dagli istituti) alle istituzioni scolastiche autonome che potranno decidere di utilizzarla secondo le seguenti fasi:

1. a 3300 classi di 1100 istituzioni scolastiche principali (pari a circa il 10% delle istituzioni scolastiche principali) entro dicembre 2008;

2. ad un ulteriore 30% delle istituzioni scolastiche principali entro dicembre 2009;

b. migliorare la dotazione tecnologica delle scuole, promuovendo e sostenendo, anche attraverso accordi con Regioni e enti locali, in raccordo con il progetto di diffusione delle LIM promosso dal MIUR, la diffusione di reti di connettività interne agli edifici, di lavagne digitali e *personal computer*, finalizzate all'accesso agli ambienti di apprendimento *on line* già sviluppati dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca, alle numerose iniziative promosse dalle reti di scuole oltre che alla piattaforma InnovaScuola;

c. stimolare, in modo coordinato con le iniziative già avviate dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca, l'utilizzo di contenuti digitali, attraverso la piattaforma InnovaScuola, anche favorendo lo sviluppo degli stessi da parte dei docenti, sia mediante azioni di formazione specifica, sia mediante l'adozione di politiche aperte in tema di diritti d'autore connessi ai contenuti digitali disponibili sulla piattaforma;

d. attivare progetti di sviluppo di contenuti digitali a supporto di campagne informative di sostegno all'educazione su tematiche prioritarie, tra le quali, ad esempio, la sicurezza stradale, educazione alimentare e benessere, educazione alla legalità, in stretto raccordo con il Ministero dell'istruzione, università e ricerca che, tra l'altro, attraverso l'ANSAS ha già avviato un piano di formazione dei docenti sulle tematiche previste dall'articolo 1 del dl 1 settembre 2008 n. 137, nonché di iniziative volte a favorire l'inclusione sociale e la partecipazione democratica alla vita scolastica (*e democracy*);

2. Le strutture del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione assicurano la disponibilità e gestione tecnica della piattaforma InnovaScuola. Il Ministero dell'istruzione, l'università e ricerca, nel rispetto dell'autonomia scolastica, assicura il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche per il buon fine del progetto.

3. Il comitato tecnico di cui all'articolo 4, comma 2, valuta di volta in volta quali contenuti digitali didattici già realizzati attraverso altri progetti - tra i quali quelli cofinanziati dal Comitato dei ministri della società dell'informazione - rendere fruibili attraverso la piattaforma InnovaScuola, anche al fine di favorirne la sostenibilità attraverso integrazioni strutturali con la piattaforma.

4. Il Ministero dell'istruzione, l'università e ricerca si impegna ad istituire al suo interno un gruppo di lavoro che si rapporti con la struttura tecnica di gestione della piattaforma ed effettui azioni di monitoraggio del progetto per valutare l'impatto delle nuove tecnologie nei processi di insegnamento e apprendimento, anche al fine di definire e introdurre operativamente nuovi modelli di riferimento nella scuola.

Art. 7

Progetto "Servizi scuola-famiglia via Web"

1. Il progetto "Servizi scuola-famiglia via Web" intende semplificare le relazioni scuola-famiglia attraverso la realizzazione di un insieme standard di servizi innovativi, tra i quali il registro elettronico, la rilevazione

presenze e assenze con comunicazione via cellulare o *e-mail*, l'accesso al fascicolo personale dello studente, la prenotazione colloqui, la pagella *on line*.

2. I servizi sono fruibili via Web dalle famiglie e resi disponibili alle istituzioni scolastiche attraverso la piattaforma InnoVaScuola, a partire dal 40% delle istituzioni scolastiche principali entro dicembre 2009.

3. Le strutture del ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione assicurano la disponibilità e gestione del servizio sulla piattaforma InnoVaScuola; il Ministero dell'istruzione, l'università e ricerca, nel rispetto dell'autonomia scolastica, assicura il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche per il buon fine del progetto.

4. Il Ministero dell'istruzione, l'università e ricerca si impegna a rendere disponibili i risultati ottenuti e le esperienze già maturate attraverso altri progetti, tra i quali quelli cofinanziati dal Comitato dei ministri della società dell'informazione, anche al fine di favorirne la sostenibilità attraverso integrazioni strutturali con la piattaforma.

Art. 8

Progetto "Anagrafe scolastica nazionale"

1. Il progetto "Anagrafe scolastica nazionale" intende diffondere e sviluppare strumenti efficaci di cooperazione con le anagrafi territoriali. L'obiettivo dell'integrazione tra anagrafe nazionale e anagrafi territoriali è quello di agevolare, ai sensi e secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 76/2005, le politiche scolastiche, di ottimizzare l'offerta formativa, di contrastare il disagio giovanile e, in particolare, di potenziare gli osservatori scolastici sui temi della frequenza, del rendimento, dell'abbandono, della mobilità tra tipologie di istituti scolastici, come previsto ai sensi del citato d.lgs. n. 76/2005. Il progetto prevede le seguenti modalità di realizzazione: attivazione del servizio in 5 province entro giugno 2009, in 15 province entro dicembre 2009 ed estensione ad ulteriori 17 province entro dicembre 2010.

2. Le strutture del ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione assicurano il coordinamento degli enti locali coinvolti e l'operatività necessari per la realizzazione del servizio; il Ministero dell'istruzione,

università e ricerca assicura l'integrazione del servizio nell'ambito dei propri sistemi di anagrafe scolastica e l'avvio di una sistematica cooperazione con gli enti coinvolti attraverso il Sistema pubblico di connettività.

CAPO III

Interventi per l'università

Art. 9

Programma per l'innovazione ed il digitale nell'università

1. Il programma per l'innovazione digitale nell'università è articolato nei progetti “Servizi *on line* e WiFi per le università” e “Università digitale”, come descritti nei successivi articoli.
2. Per l'attuazione e il monitoraggio dei progetti di cui al comma 1, è istituito un comitato tecnico, composto da sei membri pariteticamente designati dalle parti il quale, in particolare, per ciascun progetto, indica la disponibilità finanziaria, stabilisce la tempistica delle fasi realizzative e ne verifica coi cadenza predeterminata l'operatività.
3. Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca nomina il presidente del comitato tecnico.
4. Il Comitato di cui al comma 2, qualora necessario, cura la definizione di accordi fra le strutture di competenza delle parti, anche con eventuale coinvolgimento di soggetti terzi.
5. Il Comitato può avvalersi per le attività di propria competenza, e, in particolare, per azioni di progettazione, realizzazione, monitoraggio, nonché per lo svolgimento di studi e analisi, di strutture tecniche messe a disposizione dalle parti.

Art. 10

Progetto “Servizi on line e WiFi per le università”

1. Il progetto “Servizi *on line* e WiFi per le università” intende incrementare la copertura WiFi nei *campus* universitari e favorire l’adozione di servizi didattici e amministrativi *on line*, superando la frammentazione attualmente esistente tra i *campus*, sia in termini di servizi offerti che di modalità di erogazione dei medesimi, anche sostenendo il riuso delle soluzioni esistenti.
2. Il progetto prevede, entro dicembre 2009, in oltre il 60% delle università, la realizzazione di una copertura WiFi significativa e l’offerta agli studenti di servizi innovativi, tra i quali l’iscrizione *on line* e la registrazione elettronica degli esami; il progetto prevede inoltre di sostenere la diffusione di reti WiFi anche all’ambito delle istituzioni dell’Alta formazione artistica, musicale e coreutica.
3. Le strutture del ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione curano l’attuazione del progetto e assicurano la messa a disposizione e diffusione delle soluzioni tecnologiche e organizzative realizzate.
4. Il Ministero dell’istruzione, università e ricerca assicura il supporto tecnico amministrativo per il miglior esito del progetto, nonché la promozione e la diffusione delle migliori pratiche e soluzioni tecnologiche e organizzative identificate.

Art. 11

Progetto “Università digitale”

1. Il progetto “Università digitale” intende accelerare il processo di semplificazione amministrativa, di automazione dei processi per l’abbattimento dei flussi cartacei tra università e tra le università e il Ministero dell’istruzione, università e ricerca e di razionalizzazione dei servizi per studenti e personale delle università, a partire dalla completa copertura con reti di connettività senza fili e tecnologia VoIP.
2. Le strutture del ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione attivano su base annua almeno 5 convenzioni con le Università interessate per 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 per le finalità di cui al comm 1.

3. Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca assicura il supporto tecnico amministrativo per il miglior esito del progetto, nonché la promozione e la diffusione delle migliori pratiche e soluzioni tecnologiche e organizzative identificate.

CAPO IV

Durata e comunicazione dei risultati

Art. 12

Durata

1. La presente intesa ha una durata di tre anni dalla data di sottoscrizione e può essere rinnovata previo accordo tra le parti. Con cadenza semestrale, su richiesta di una delle parti, può essere effettuata una rimodulazione del presente protocollo.

Art. 13

Comunicazione e promozione

1. Le parti curano azioni di comunicazione e promozione delle iniziative e dei risultati conseguiti, anche mediante la realizzazione di siti web dedicati, e la partecipazione congiunta ad eventi e manifestazioni di settore, sia in ambito nazionale che internazionale.

Roma, 30 ottobre 2008.

Il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca: Mariastella Gelmini

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione: Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Protocollo d'intesa

tra

il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

e

il presidente della Regione Lombardia

per l'innovazione nella pubblica amministrazione

Il piano industriale per l'innovazione

Il piano industriale dell'innovazione passa:

- dalla logica dell'offerta a quella della domanda;
- dalla logica dei prototipi a quella dei servizi per i cittadini e le imprese;
- da 1.000 progetti costruiti sulla logica dell'offerta a 60 intese con amministrazioni centrali, regioni e comuni capoluogo costruite sulle esigenze della domanda;
- dalla sperimentazione alla standardizzazione.

Si prevede di stipulare accordi con tutte le Regioni italiane sui grandi temi infrastrutturali dell'innovazione, che tengano conto delle specificità dei territori.

Gli interventi e le regioni capofila

Le prime intese riguardano la Lombardia e la Campania.

Gli interventi infrastrutturali di base concordati per abilitare l'innovazione nel territorio e che saranno attuati attraverso lo strumento dell'accordo di programma quadro tra amministrazione e le Regioni, sono:

- la carta nazionale e regionale dei servizi per l'erogazione dei servizi pubblici come carta dei trasporti e per la prenotazione dei servizi sanitari;
- la cooperazione applicativa su SPC per consentire alla PA di rivolgersi ai cittadini come un interfaccia unica;
- la dematerializzazione dei documenti di processi e procedimenti amministrativi della PA;
- l'integrazione delle banche dati integrazione (anagrafi, del catasto digitale, dati territoriali, etc.);
- la Banda larga, per la quale è previsto lo sviluppo di infrastrutture e servizi a banda larga come condizione abilitante per il superamento del *digital divide* nel Paese.

Il protocollo Lombardia

Il protocollo prevede la realizzazione di 5 progetti.

1. CNS/CRS-PAY.

La Regione Lombardia rappresenta un caso di eccellenza per la distribuzione della Carta regionale dei servizi (CRS). Completata nel 2005, da allora tutti i cittadini residenti, aventi diritto alle prestazioni del servizio sanitario nazionale ne sono in possesso.

La CRS lombarda è Carta nazionale dei servizi (CNS), codice fiscale, tessera sanitaria (TS) e tessera europea di assicurazione malattia. E' anche chiave di accesso fondamentale per l'utilizzo dei servizi offerti dal sistema informativo socio-sanitario lombardo (una legge regionale del 2007 ne attesta l'obbligatorietà d'uso), ma è già oggi utilizzata anche per una vasta gamma di servizi di *e-government* erogati dallo Stato (Agenzia delle entrate), dalla Regione (presentazione di istanze *on line*) e, soprattutto, dagli enti locali (sia servizi *on line*, come la presentazione di istanze, che *off line* come l'utilizzo per servizi bibliotecari o per mense scolastiche). L'idea è quella di utilizzare la CNS per accedere a ulteriori servizi sanitari (come il fascicolo sanitario elettronico), come Carta regionale dei trasporti nonché per la raccolta dei dati di acquisto dei farmaci presso tutte le farmacie della regione, anche per la produzione di un prospetto riepilogativo utile per il calcolo della detrazione fiscale, etc..

2. La cooperazione applicativa sul Sistema pubblico di connettività (SPC).

L'interoperabilità attiene alla capacità di due o più sistemi informativi di scambiarsi dati e informazioni. La cooperazione applicativa è l'effettiva possibilità di un'amministrazione di accedere, con pieno valore giuridico, a servizi di un'altra amministrazione per ricavarne informazioni e dati, la possibilità di aggiornare *data-base* di interesse di più enti, la possibilità di svolgere procedimenti informatizzati tra più amministrazioni nei quali ciascuna immette i dati e i documenti informatici di propria competenza;

Si intende, dunque, sviluppare progetti per la realizzazione di servizi al cittadino e alle imprese quali la fatturazione elettronica, per la definizione della CRS come strumento di pagamento etc..

3. La dematerializzazione.

La Regione Lombardia ha promosso numerose iniziative per sostituire alcuni processi cartacei con processi completamente elettronici (es. ordinativo informatico, cedolino *on line*, Gazzetta ufficiale esclusivamente *on line*, incarichi con enti del sistema regionale, notifiche accertamento per bolli auto, uso della CRS per alcuni procedimenti amministrativi etc.).

L'intenzione è di realizzare un progetto di dematerializzazione della corrispondenza interna, delle procedure e dei documenti della Regione.

4. Le anagrafi.

La circolarità anagrafica, ovvero lo scambio di dati tra diverse amministrazioni, costituisce il presupposto per l'attivazione di qualsiasi progetto di innovazione della PA, in particolare per i progetti strategici contenuti nel presente protocollo.

Si cercherà di realizzare interventi di integrazione progressiva dei *data-base* anagrafiche per consentire:

- una più efficiente circolazione e qualità dei dati, sia all'interno del sistema informativo regionale (SIR), sia all'esterno verso la pubblica amministrazione centrale e locale;
- il miglioramento dei processi grazie alle positive ricadute derivanti dall'utilizzo di dati corretti, nonché un miglior utilizzo delle risorse impiegate in tali compiti;
- la creazione di nuovi servizi.

5. La banda larga

Con la banda larga si prevede di:

- attuare il programma pluriennale di interventi per l'abbattimento del *digital divide* sulle dieci province lombarde interessate dal fenomeno;
- attivare, nelle aree già coperte da banda larga, di servizi avanzati per cittadini e imprese, realizzando le condizioni per un accesso diffuso e multicanale;
- diffondere e sviluppare servizi in banda larga nei settori della scuola, sanità, imprese, giustizia, previdenza e finanza;
- intervenire direttamente attraverso l'infrastrutturazione finalizzata all'implementazione di reti di nuova generazione.

Milano, 10 novembre 2008.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Protocollo di intesa

tra

il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

e

il presidente della Regione Campania

per la

digitalizzazione della pubblica amministrazione e la realizzazione di servizi avanzati per cittadini e imprese

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e il presidente della Regione Campania, d'ora innanzi congiuntamente definiti "le Parti" o, singolarmente, "la Parte"

visti

- 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 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;
- che la Regione Campania considera l’innovazione e lo sviluppo della società dell’informazione una delle dimensioni prioritarie nelle quali reinventare il ruolo della pubblica amministrazione rispetto alla società civile;
- che è obiettivo primario della Regione Campania mettere a disposizione di se stessa, dei cittadini e delle imprese le innovazioni tecnologiche per semplificare e rendere più facile l’accesso ad una pluralità di servizi,

ritenuto opportuno

- sviluppare azioni sinergiche per condividere le migliori pratiche tecnologiche e organizzative adottate;
- attivare progetti strategici anche a valenza interregionale per una *governance* di filiera pubblica insieme alle autonomie locali e funzionali campane;
- valorizzare e potenziare il sistema regionale, quale ambito territoriale e istituzionale privilegiato per sostenere lo sviluppo di programmi e progetti complessi,

convengono quanto segue

Art. 1

Obiettivi

1. Con la presente intesa le parti intendono impegnarsi per la definizione di un Accordo di programma quadro sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione e la realizzazione di servizi avanzati per cittadini e imprese.
2. Con l'Accordo di programma quadro le parti si impegnano a promuovere, sviluppare e sostenere progetti strategici a valenza regionale e interregionale, attivati mediante specifiche azioni.
3. Le parti concordano di definire ed avviare, in una prima fase, nell'ambito dell'Accordo di programma quadro, i progetti strategici elencati all'art. 2.
Soggetti, azioni, modalità, tempi e risorse saranno definiti nel dettaglio nell'Accordo di programma quadro.

Art. 2

Progetti strategici e ambiti di intervento

1. Gli ambiti di intervento afferiscono prevalentemente all'*e-government*, inteso come fattore abilitante della trasformazione delle relazioni interne ed esterne della P.A. mediante l'uso di tecnologie informatiche e di comunicazione. La Regione Campania ha deciso da tempo di perseguire i propri interventi specifici avvalendosi delle tecnologie informatiche in auge che, spesso, utilizzano metodologie consolidate nella gestione dei processi. Più precisamente tali metodologie afferiscono alla:
 - a) cooperazione tra sistemi informativi della PA, applicazione del codice della PA digitale – Potenziamento del modello SPICCA operante secondo il sistema SPC (Sistema di Interoperabilità e Cooperazione Applicativa della Regione Campania) metodologia/modello di dialogo tra diversi enti basati su *standard* aperti non proprietari, che garantiscono l'autonomia nella scelta delle tecnologie realizzative ed organizzative da parte

dei diversi enti che intendono erogare dei servizi. Tale modello rientra nella strategia nazionale di interoperabilità dei sistemi informativi secondo quanto previsto dal codice della PA digitale;

b) dematerializzazione dei documenti e la loro gestione elettronica (allo stato sono stati digitalizzati tutti gli atti e documenti afferenti la Presidenza della Giunta regionale della Campania). Tale attività riguarda la gestione informatica dei flussi documentali all'interno della PA con piena validità giuridica;

c)impiego dei sistemi telematici in applicazioni che consentano di razionalizzare la spesa e migliorarne la trasparenza e l'efficacia (1. adesione al Sistema pubblico di connettività - 2. protocollo d'intesa con il CNIPA, in fase di approvazione, per la creazione di un distretto sull'interoperabilità di interesse per l'azione amministrativa; 3. progetti di *e-procurement*; 4. riuso del sistema elettronico di gestione dei bandi di gara; 5. realizzazione del Bollettino ufficiale della Regione Campania telematico; 6. integrazione delle anagrafi comunali attraverso l'indice INA in collaborazione con il Ministero dell'interno; 7. realizzazione del Centro unico di prenotazione delle prestazioni sanitarie (in fase di collaudo).

2. Con l'anzidetta logica, la Regione Campania ha individuato i seguenti progetti strategici da condividere con il ministro della pubblica amministrazione e dell'innovazione:

a) CIE, carta di identità elettronica e CNS, carta nazionale dei servizi, strumenti di identificazione e di accesso ai servizi digitali, basilare per tutte le problematiche che coinvolgono cittadini, imprese e professionisti. Si potrebbe avviare in una prima fase la sperimentazione della CNS per poi arrivare alla CIE che include i servizi acceduti attraverso la CNS;

b) servizi basati sull'integrazione delle banche: a) integrazione delle anagrafi e servizi di circolarità anagrafica (la Campania ha già avviato contatti anche con il Ministero dell'interno per l'avvio del progetto); b) catasto digitale tenendo conto delle implicazioni sui comuni; c) trascrizione telematica verso registri pubblici (genio civile);

c) potenziamento del progetto per l'accesso territoriale alle rete e servizi che con la collaborazione tra la Regione e il Dipartimento dell'innovazione ha portato all'attivazione di circa 70 sedi di accesso con *tutor* in tutto il territorio campano (progetto CAPSDA);

d) larga banda, che rappresenta un grande progetto per il territorio regionale su cui è già stato istituito un tavolo con il Ministero della funzione pubblica, Ministero degli affari regionali e delle attività produttive.

Art. 3

Attuazione

1. Le parti si avvalgono delle proprie strutture per l'attuazione del presente protocollo e per le attività di verifica dell'iniziativa.

2. A tal fine è costituito un gruppo di lavoro, composto da 6 membri, pariteticamente designati, che potrà avvalersi anche del supporto del CNIPA, che effettuerà un'analisi preliminare degli accordi di programma quadro e dei conseguenti atti integrativi sottoscritti tra la Regione Campania e il DIT o il CNIPA nel periodo 2000-2008 per definire lo stato di avanzamento delle attività e della spesa ed individuare le economie eventualmente riprogrammabili.

3. Successivamente il gruppo di lavoro, entro quattro mesi dalla data di sottoscrizione del presente protocollo, e anche sulla base delle attività di cui al precedente comma 2, definirà i contenuti progettuali dell'Accordo di programma quadro.

4. I contenuti progettuali dell'Accordo di programma quadro dovranno tener conto, per le parti interessanti anche le amministrazioni locali, delle loro istanze istituzionali in modo da garantirne l'armonizzazione con quanto oggetto di detto accordo.

Art. 4

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. 5
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. 6
Finalità

1. Le Parti si impegnano ad individuare le fonti di finanziamento per l'attuazione del presente Protocollo d'intesa e dell'Accordo di programma quadro nell'ambito delle rispettive disponibilità, anche mediante l'accesso coordinato alle risorse dei programmi operativi nazionali (PON), dei programmi operativi regionali (POR), dei fondi destinati alle aree sottoutilizzate (FAS), e nell'ambito del Programma industria 2015, nonché mediante l'utilizzo delle risorse rese disponibili dalla riprogrammazione di cui al precedente art.3, comma 2.

Roma, 19 novembre 2008.

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione: Renato Brunetta

Il presidente della Regione Campania: Antonio Bassolino

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione,

il Comune di Assisi,

BT Italia

e

il Sacro convento

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, on.le prof Renato Brunetta, il sindaco del Comune di Assisi, ing. Claudio Ricci, la BT Italia, nella persona del suo legale rappresentante, ing. Corrado Sciolla, il Sacro Convento, nella persona di padre Vincenzo Coli, custode e legale rappresentante della basilica di San Francesco, d'ora innanzi congiuntamente definiti "le Parti" o, singolarmente, "la Parte",

visti

- 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 del 13 giugno 2008, recante “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia 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;
- che il Comune di Assisi ha rappresentato di avere in corso, tra le altre, iniziative riguardanti:
 - 1) l'attivazione del sistema WiFi per Internet veloce senza fili;
 - 2) la digitalizzazione di 260.000 pagine di scritti antichi riguardanti San Francesco e il francescanesimo;
 - 3) la programmazione su un canale televisivo di “Assisi *channel*” dove verranno trattati temi culturali, turistici ed eventi;
- che BT Italia realizzerà, in collaborazione con il Sacro Convento, un sistema informativo che attraverso strumenti di connessione e web consentirà anche di offrire informazioni turistiche, culturali e storiche riguardanti la basilica papale di San Francesco;
- che nel 2009 verrà celebrato l'VIII centenario dalla “nascita dell'Ordine Francescano” e i settecento anni dall'arrivo di Giotto ad Assisi, da cui nasce “l'arte pittorica Europea” (eventi previsti nel triennio 2009-2011),

ritenuto opportuno

- di condividere e sostenere le iniziative rappresentate dal Comune di Assisi in quanto coerenti con le funzioni delegate al ministro;
- di sviluppare, conseguentemente, le azioni sinergiche per realizzare le iniziative di cui sopra,

le parti convengono quanto segue

Art. 1

1. Con il presente protocollo il ministro si impegna ad offrire supporto ed assistenza tecnica finalizzata all'implementazione di innovazioni tecnologiche, nonché a valutare gli ulteriori sviluppi del progetto, in coerenza con il sistema pubblico di connettività e dei programmi di *e-government*.

2. BT Italia si impegna a realizzare un sistema informativo "aperto" (di cui al punto 4 dei considerata) tale che il Comune abbia la possibilità di sviluppare lo stesso con le applicazioni che riterrà, di volta in volta, opportune.

3. Il Comune di Assisi si impegna a dare impulso all'implementazione delle iniziative attivando tutte le linee di finanziamento soprattutto attraverso il reperimento di contributi *ad hoc*.

4. Il Sacro Convento si impegna a collaborare e favorire l'attuazione del presente protocollo.

Art. 2

1. Le parti si avvarranno delle proprie strutture nonché di risorse proprie per l'attuazione del presente protocollo e per le conseguenti attività di organizzazione e di verifica.

Art. 3

1. Le parti pubblicizzeranno, congiuntamente, la collaborazione oggetto del presente protocollo, i suoi sviluppi e i risultati conseguiti.
2. Al fine di cui al comma 1, le parti cureranno, d'intesa, azioni di comunicazione e promozione, riferite in particolare ai momenti di prima attivazione e di realizzazione delle iniziative.

Assisi, 5 dicembre 2008.

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta

Il sindaco del comune di Assisi, ing. Claudio Ricci

Per BT Italia, ing. Corrado Sciolla

Per il Sacro Convento, padre Vincenzo Coli

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Protocollo d'intesa

tra il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

e

la Regione del Veneto

per

la realizzazione di servizi innovativi per cittadini e imprese

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e il presidente della Regione del Veneto, d'ora innanzi congiuntamente definiti "le parti" o, singolarmente, "la parte",

visti

- 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”;
- la d.g.r. n. 2569 del 7 agosto 2007 della Regione del Veneto, con cui sono state approvate “Le linee guida progettuali per lo sviluppo della società dell’informazione del Veneto 2007-2010” che riportano gli assi e le azioni di intervento nei settori dei servizi istituzionali, servizi alla persona, economia ed ambiente e territorio;
- la d.g.r. n. 3274 del 4 novembre 2008, con cui la Giunta regionale del Veneto:
 - ha approvato lo sviluppo ed il potenziamento dei servizi infrastrutturali telematici a favore del territorio regionale - in linea con quanto già stabilito nel piano di sviluppo informatico e telematico del Veneto con d.g.r. n. 56 del 18/01/2002;
 - ha approvato il progetto che prevede la realizzazione nel territorio regionale di una infrastruttura di rete denominata “*over network*” (*Open Veneto Regional Network*) e autorizzato lo sviluppo e l’estensione sul territorio regionale al fine di realizzare una comunità in grado di rappresentare il sistema veneto in modo uniforme e unitario nei confronti della pubblica amministrazione centrale e delle altre amministrazioni regionali;
 - ha autorizzato la realizzazione dell’ “Elenco degli *Internet service provider* accreditati ad *over network*”;
 - ha approvato l’integrazione dell’infrastruttura di rete regionale con il Sistema pubblico di connettività nel rispetto delle disposizioni del decreto lgs. n. 42 del 28/02/2005 e del d.p.c.m. 1 aprile 2008 e la realizzazione di una *community network*, così come definita nel DPCM 1 aprile 2008, nel territorio regionale veneto;

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;

- 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;
- la Regione del Veneto, all'interno de "Le linee guida progettuali per lo sviluppo della società della informazione del Veneto 2007-2010", evidenzia come obiettivi strategici da perseguire negli anni a venire:
 - lo sviluppo delle connessioni ad alta velocità sull'intero territorio regionale;
 - la diffusione e la gestione dell'*e-government* sul territorio attraverso uno sforzo condiviso, rivolto a capitalizzare le esperienze e le soluzioni progettuali e realizzative di *e-government* sviluppate in questi ultimi anni attraverso dinamiche di riuso;
 - la razionalizzazione sul territorio della spesa corrente della pubblica amministrazione per l'ICT, con recupero di risorse ed efficienza per il rilancio e l'attuazione di nuovi investimenti; sia attraverso la diffusione delle *best practice*, sia mediante il superamento delle eccessive diversità tecnologiche, a favore della nascita e sviluppo dei nuovi Centri servizi territoriali, con serie verifiche di "sostenibilità" - capacità cioè non solo di sviluppare, ma anche di mantenere e gestire economicamente - dei nuovi servizi innovativi sul territorio;
 - il rilancio del settore ICT e la sua responsabilizzazione attraverso un'integrazione diffusa di sistemi di interoperabilità e di cooperazione applicativa nelle soluzioni prodotte dalle imprese per gli enti locali del Veneto;

ritenuto opportuno

- sviluppare azioni sinergiche per condividere le migliori pratiche tecnologiche e organizzative adottate;
- attivare progetti strategici anche a valenza interregionale per una *governance* di filiera pubblica insieme alle autonomie locali e funzionali venete;

- valorizzare e potenziare il sistema regionale, quale ambito territoriale e istituzionale privilegiato per sostenere lo sviluppo di programmi e progetti complessi;
- sviluppare sistemi di rilevazione diretta della *customer satisfaction*, anche a livello degli sportelli al pubblico degli uffici della pubblica amministrazione;
- sviluppare l'integrazione delle informazioni e della consulenza al pubblico per l'accesso ai servizi e alle pratiche della pubblica amministrazione, con sistemi evoluti di facile utilizzazione da parte del pubblico;
- sviluppare l'iniziativa Reti amiche al fine di moltiplicare i punti di accesso ai servizi pubblici da parte del cittadino, tramite accordi tra le amministrazioni stesse e reti private capaci di veicolare in modo capillare l'accesso ai servizi stessi;
- che le iniziative di cui al presente protocollo, in coerenza con la strategia di ammodernamento indicata dal Governo ed avviata con i Piani industriali del ministro della Pubblica amministrazione e dell'innovazione e in coerenza con l'implementazione della strategia di Lisbona, dovranno ispirarsi ai seguenti principi: riferimento alle buone pratiche nazionali e internazionali; valutazione delle *performance* e della soddisfazione del cliente; riduzione dei costi dell'amministrazione pubblica con miglioramento di qualità ed efficienza anche in termini di tempi di risposta; trasparenza, accessibilità standardizzazione ed interoperabilità dei processi di interazione tra le amministrazioni e con gli utenti, come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale;

convengono quanto segue

Art. 1

Obiettivi

Con la presente intesa le parti intendono impegnarsi per la definizione di un accordo di Programma quadro sullo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza da stipulare entro 4 (quattro) mesi dalla sottoscrizione del presente protocollo.

Con l'accordo in questione le parti intendono impegnarsi per il raggiungimento di obiettivi strategici tramite la definizione, promozione e attuazione di specifiche azioni.

Le parti concordano di definire e realizzare, nelle more della stipula di uno specifico accordo di Programma quadro, tutte quelle attività preliminari mirate alla concreta individuazione delle azioni, delle modalità organizzative, delle risorse e dei tempi al fine del concreto raggiungimento degli obiettivi strategici di cui al successivo art. 2 e all'avvio di iniziative che possono anticipare lo stesso accordo di Programma quadro.

Art. 2

Progetti strategici e ambiti di intervento

Le parti concordano di cooperare per avviare i seguenti sei progetti strategici, riportati in ordine di priorità, condividendo le migliori pratiche tecnologiche e organizzative:

a. Reti amiche Veneto:

promozione di reti integrate *on line* di sportelli assistiti per i cittadini e le imprese con il coinvolgimento di realtà operanti sul territorio regionale veneto nell'ambito del terzo settore.

b. Interoperabilità - *Community* regionale *over network*:

realizzazione di infrastrutture e di servizi *on line* interoperabili, basati sulla piattaforma SIRV Interop, tra gli enti locali e le istituzioni aderenti alla *Community* regionale del Veneto *over network* e loro integrazione verso SPC, Reti amiche e Rete amica Veneto terzo settore.

c. Dematerializzazione - Progetto DO.GE.:

maggior diffusione all'interno dell'amministrazione regionale e verso il territorio degli strumenti di servizi di firma, di archiviazione documentale e conservazione a norma, nonché di servizi di interscambio basati sulle nuove tecnologie.

d. Informatizzazione sistemi decisionali - Progetto I.SI.DE.:

realizzazione di una banca dati regionale interoperabile degli eventi sulla sicurezza (polizie municipali, polizie provinciali), sulla sanità (attività del servizio SUEM e pronto soccorso ospedaliero) e sulla gestione del territorio (monitoraggi specifici antincendi,..), accessibile anche tramite radio digitale.

e. Semplificazione - Progetto Semplifica:

definizione di azioni e progettazione di soluzioni in grado di semplificare e supportare gli *iter* amministrativi per l'avvio di nuove attività imprenditoriali operanti su il territorio regionale del Veneto.

f. Contenuti digitali - Progetto Valoris:

adozione di azioni e soluzioni tecnologiche ICT innovative, atte a valorizzare e rendere maggiormente fruibili ai cittadini le risorse culturali del Veneto, sia con iniziative dirette che per il tramite di musei, comuni e altri enti e istituzioni presenti sul territorio.

Tali progetti, sono trasversali e individuano soluzioni aperte altamente riutilizzabili e trasferibili e come tali quindi riportabili a fattore comune per lo sviluppo dell'*e-government* e della Società dell'informazione non solo a livello locale ma anche nazionale.

Altri progetti strategici potranno essere inseriti e definiti in successivi atti integrativi o accordi di Programma quadro.

Art. 3

Attuazione

Le parti si avvalgono delle proprie strutture tecniche ed amministrative per l'attuazione del presente protocollo e per le attività di verifica dell'iniziativa.

Le parti, sempre avvalendosi del citato tavolo tecnico di coordinamento di cui all'art. 4, concordano che i progetti strategici saranno oggetto di ulteriori attività di definizione esecutiva e specifici atti amministrativi-convenzioni, accordi di programma quadro e loro integrativi - entro il periodo di validità del presente atto di cui all'art. 6 e tenendo conto di quanto indicato all'articolo 4. L'avvio di queste attività sarà formalizzato attraverso lo scambio di lettere a conferma della volontà di procedere alla fase esecutiva a firma della segreteria Affari

generali per quanto attiene alla Regione del Veneto e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie per quanto attiene al ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

Art. 4

Tavolo tecnico di coordinamento

Ai fini del necessario governo e delle verifiche delle attività esecutive è costituito un tavolo tecnico di coordinamento, composto da 6 membri pariteticamente designati, comunicati tra le parti con scambio di lettera a firma della segreteria Affari generali per quanto attiene alla Regione del Veneto e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie per quanto attiene al ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, che definirà entro quattro mesi dalla sottoscrizione del presente protocollo i contenuti progettuali dell'accordo di Programma quadro. Detto tavolo tecnico di coordinamento avrà anche il compito di proporre, nel rispetto dell'ordine delle priorità progettuali indicate nell'art. 2, i piani di lavoro che le parti si impegneranno a osservare, di definire i contenuti tecnici progettuali ed i contenuti tecnico-amministrativi delle convenzioni esecutive e/o degli accordi di programma quadro per l'esecuzione dei progetti, le modalità di rendicontazione delle attività svolte, le modalità delle verifiche e del collaudo dei risultati conseguiti.

Art. 5

Comunicazione e promozione

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

Art. 6
Risorse finanziarie

1. Le parti si impegnano ad individuare le fonti di finanziamento per l'attuazione del dell'accordo di Programma quadro, di cui al precedente art. 1, nell'ambito delle rispettive disponibilità, anche mediante l'accesso coordinato alle risorse dei programmi operativi nazionali (PON), ai fondi destinati alle aree sottoutilizzate (FAS) e nell'ambito del Programma industria 2015.

Art. 7
Durata

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

Roma, 17 dicembre 2008

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione: on. prof. Renato Brunetta

Il presidente della Regione del Veneto: on. dott. Giancarlo Galan

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

e

il presidente della Regione Toscana

per l'innovazione organizzativa, tecnologica e di processo nella pubblica amministrazione in una logica di servizi per i cittadini e le imprese

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e il presidente della Regione Toscana, d'ora innanzi denominate congiuntamente "le parti",

visti

- il decreto del Presidente della Repubblica in data 7 maggio 2008, con il quale l'on. 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. Renato Brunetta".

- il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, e successive modifiche ed integrazioni, di attuazione della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- il protocollo di intesa stipulato dalla Regione Toscana e dal CNIPA per l' "Integrazione delle varie componenti del Sistema pubblico di connettività e per il loro governo" stipulato in data 8 luglio 2008;
- il protocollo di intesa stipulato in data 21 febbraio 2008 tra il CNIPA, il Ministero della giustizia e la Regione Toscana, in relazione al progetto d'integrazione fra la rete toscana e l'infrastruttura nazionale del Ministero della giustizia per la connettività, la sicurezza, la cooperazione applicativa e le problematiche di identificazione e accesso ai fini dell'erogazione di servizi telematici agli uffici giudiziari, agli enti pubblici, al mondo delle professioni, ai cittadini e alle imprese;
- l'APQ in materia di società dell'informazione, stipulato il 2 aprile 2004 tra Regione Toscana, CNIPA e Dipartimento politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze, ora del Ministero per lo sviluppo economico, ed i successivi atti integrativi, I e sua rimodulazione, II e III all'APQ, sottoscritti dai medesimi soggetti, rispettivamente in data 29 aprile 2005, 19 luglio 2007, 28 aprile 2006 e 26 settembre 2007, che perseguono obiettivi coerenti con la programmazione nazionale e regionale di settore e attuano interventi propedeutici ed associati a quelli del presente protocollo d'intesa;
- il protocollo di intesa fra Regione Toscana e il CNIPA in relazione ai processi di semplificazione amministrativa riguardanti le pratiche di prevenzione incendi con il Ministero dell'interno/Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile per gli sportelli unici delle attività produttive attraverso la cooperazione fra rete regionale dei SUAP ed il Sistema per i servizi integrati alle imprese e alle professioni (SISIMPRO) stipulato in data 22 ottobre 2007;
- il protocollo di intesa tra Regione Toscana e Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) sottoscritto in data 3 luglio 2006 per la costruzione di un sistema di comunicazione telematica volta alla semplificazione dei procedimenti amministrativi di *e-health*;
- l'accordo di collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, la CONSIP S.p.A. e la Regione Toscana per il supporto allo sviluppo del sistema di *e-procurement* nella Regione Toscana nel quadro del più

ampio sistema a rete nazionale previsto dalla l. 296/2006 art. 1 comma 2157 sottoscritto in data 12 settembre 2008;

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;
- che la Regione Toscana sulla base della legge regionale n. 1 del 2004 "Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della rete telematica regionale toscana", modificata dalla l.r. n. 33 del 2007, promuove lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza sul proprio territorio attraverso un sistema di *governance* inclusivo di tutte le pubbliche amministrazioni costituito dalla rete telematica regionale toscana, di seguito denominata RTRT;
- che alla RTRT aderiscono, attraverso protocolli volontari, tutti gli enti locali, le università e centri di ricerca, le aziende sanitarie, le agenzie e gli enti strumentali della regione, le prefetture e molte altre articolazioni territoriali dello Stato;
- che la Regione Toscana ha approvato il programma regionale della società dell'informazione che si è andato articolando e sviluppando sul territorio attraverso programmi locali proposti dagli enti e da questi stessi cofinanziati;
- che gli assi portanti del programma regionale sulla società dell'informazione riguardano i temi dei diritti dei cittadini (*e-community*), dei servizi per cittadini e imprese (*e-servizi*), della competitività dei territori (*e-competitività*) e delle infrastrutture abilitanti quali la banda larga per tutti, la cooperazione applicativa,

l'identificazione e l'accesso per il rispetto dei principi della *privacy* e le infrastrutture dei servizi quali la piattaforma di *e-learning*, la piattaforma per i pagamenti *on line*, la piattaforma per l'*e-procurement* (gare *on line* e *marketplace*);

- che il programma per lo sviluppo della società dell'informazione si trova in un avanzato stadio di concreta realizzazione nel quale particolare importanza rivestono le iniziative di forte correlazione organizzativa e tecnologica con quanto programmato a livello nazionale con particolare riferimento ai temi di forte trasversalità, e ai processi di coinvolgimento degli enti nazionali con particolare riferimento all'obiettivo della semplificazione amministrativa in una logica di forte riduzione dei tempi e dei costi diretti e indotti su cittadini e imprese;
- che la Regione Toscana, sulla base di quanto disposto dalla delibera CIPE n. 166/2007, ha programmato e trasmesso il piano di utilizzo dei fondi FAS che, in particolare riferimento alla priorità n. 2 per lo sviluppo della Società dell'informazione e i processi di innovazione, è articolato su quattro azioni inerenti la diffusione della larga banda per il superamento del *digital divide* di livello 2, per lo sviluppo di sistemi integrati VoIP e videoconferenza, per l'integrazione dei processi formativi nella Società dell'informazione e per il supporto all'ammodernamento e integrazione del sistema della giustizia localizzato in Toscana;

ritenuto opportuno

- sviluppare azioni raccordate all'interno di una visione condivisa al fine di una rapidità di azione, di una maggiore efficacia ed economicità degli interventi e di un miglior uso delle risorse finanziarie in un quadro riassuntivo di quelle locali nazionali ed europee;
- sviluppare sistemi di rilevazione diretta della *customer satisfaction*, anche a livello degli sportelli al pubblico degli uffici della pubblica amministrazione;
- sviluppare l'iniziativa Reti amiche al fine di moltiplicare i punti di accesso ai servizi pubblici da parte del cittadino, tramite accordi tra le amministrazioni stesse e reti private capaci di veicolare in modo capillare l'accesso ai servizi stessi;

- raccordare la programmazione locale e regionale, espressa dalla Toscana con il pieno coinvolgimento del sistema degli enti locali attraverso il sistema di *governance* costituito dalla RTRT, con i programmi nazionali in una logica di filiera pubblica nella quale il prodotto finale sia la risposta ai bisogni di efficienza, efficacia e riduzione dei tempi e dei costi, espressi dai cittadini e dalle imprese;
- valorizzare e potenziare l'esperienza di *governance* e di programmazione territoriale espressa dalla Toscana quale modello organizzativo capace di coniugare l'esigenza e il diritto di autonomia delle istituzioni con l'esigenza del mantenimento di una forte coerenza di sistema che classifichi la pubblica amministrazione come soggetto unitario nei confronti di cittadini e imprese favorendo la coesione e la cooperazione interistituzionale;
- che le iniziative di cui al presente protocollo si inseriscono e si sviluppano in coerenza con:
 - a) l'implementazione della strategia di Lisbona,
 - b) con la strategia di ammodernamento indicata dal Governo ed avviata con i piani industriali del ministro della Pubblica amministrazione e dell'innovazione,
 - c) con i principi della l.r. n. 1 del 2004 e successive modifiche,
 - d) con la programmazione regionale e locale in tema di sviluppo della società dell'informazione e perseguono gli obiettivi di:
 - riduzione dei tempi e dei costi per cittadini e imprese nel relazionamento con la pubblica amministrazione,
 - ristrutturazione dei processi con particolare riferimento a quelli che coinvolgono più enti di livello locale e nazionale facendo della interoperabilità dei sistemi e la circolarità dei dati elemento imprescindibile della nuova pubblica amministrazione,
 - garanzia dei diritti dei cittadini in termini di accesso ai saperi e alla conoscenza della rete, di partecipazione alle scelte della pubblica amministrazione tramite anche l'abbattimento di ogni forma di *digital divide*.
- che in attuazione del programma regionale toscano di sviluppo per la società dell'informazione e della conoscenza si è realizzata una rete organizzativa di oltre 300 punti di accesso assistito ai servizi *on line* della pubblica amministrazione e non solo (PAAS) tramite il ruolo diretto di gestori di tali punti dei comuni e delle associazioni del terzo settore e che sono stati utilizzati in questo ultimo anno da oltre 20.000 cittadini garantendo un ruolo fondamentale di facilitatori, riducendo quel particolare *digital divide* dovuto alla scarsa propensione all'uso degli strumenti dell'innovazione tecnologica da parte di larghe fasce della popolazione;

convengono quanto segue

Art. 1

Obiettivi

1. Con la presente intesa le parti intendono impegnarsi per la definizione di un accordo di programma quadro sullo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza da stipulare entro 4 (quattro) mesi dalla sottoscrizione del presente protocollo, che affronti fra gli altri i temi relativi al cambiamento delle procedure e dei processi al fine della diffusione di modelli organizzativi di raccordo interistituzionale che abbiano la possibilità di costituire un modello a livello nazionale e, tramite appositi accordi, di Unione europea con l'obiettivo centrale di ridurre tempi e costi nel relazionamento con i cittadini e le imprese attraverso l'erogazione di nuovi o vecchi servizi con modalità rispondenti al principio della forte semplificazione amministrativa.
2. Con l'accordo in questione le parti intendono impegnarsi per il raggiungimento di obiettivi strategici tramite la definizione, promozione e attuazione di specifiche azioni.
3. Le parti concordano di definire e realizzare, nelle more della stipula di uno specifico accordo di programma quadro, tutte quelle attività preliminari mirate alla concreta individuazione delle azioni, delle modalità organizzative, delle risorse e dei tempi al fine del concreto raggiungimento degli obiettivi strategici di cui al successivo art. 2 e all'avvio di iniziative che possono anticipare lo stesso accordo di programma quadro.

Art. 2

Obiettivi strategici

1. Le parti concordano di definire ed avviare le sottoindicate azioni al fine del raggiungimento dei seguenti obiettivi strategici che saranno inseriti prioritariamente nell'ambito dell'accordo di programma quadro di cui al precedente art. 1:

- dispiegamento di una infrastruttura regionale per l'accesso sicuro e autenticato ai servizi comprensiva degli strumenti di identificazione quali la CNS-TS con funzioni di pagamento;
- dispiegamento di una infrastruttura regionale per la dematerializzazione con particolare riferimento: alle *supply chain* (gare-ordine-bolla), alle *financial chain* (fatturazione beni/servizi e pagamenti di tasse e tributi), ai flussi documentali (interoperabilità delle funzioni di protocollo, archiviazione e gestione documentale, gestione e tracciamento delle pratiche), alla digitalizzazione di oggetti e loro fruizione in rete attraverso piattaforme in tecnologia 2D e 3D (beni culturali, musei, *marketing* e promozione territoriale, ecc.);
- dispiegamento di una infrastruttura di servizi per la scuola regionalizzando il progetto nazionale messo a punto dal DIT ed integrandolo con servizi specifici realizzati dalla Regione Toscana (progetto "Innovascuola");
- dispiegamento della infrastruttura di servizi a supporto degli sportelli unici al fine della tracciabilità delle pratiche, della omogeneità e semplificazione dei procedimenti e degli endoprocedimenti, della offerta di punti qualificati di consulenza e supporto agli operatori (rete degli esperti) e della completa digitalizzazione nella gestione dei flussi documentali e dell'accesso a banche dati regionali o nazionali;
- potenziamento e qualificazione dell'intervento di banda larga che in Toscana vedrà praticamente azzerato il *digital divide* di primo livello dovuto alla assenza di connettività entro il 2010 e, in particolare, partendo da una situazione in cui tutti gli enti locali sono connessi sulla rete regionale vedrà il potenziamento di tali connessioni nei prossimi due anni con l'obiettivo di attivare connessioni da 10/100 Mb in tutti i comuni con popolazione uguale o superiore a 30.000 abitanti;
- dispiegamento di una infrastruttura di servizi per la gestione di dati personali sensibili con modalità idonee a garantire al cittadino la piena titolarità nella determinazione delle politiche di accesso a tali dati che sarà prioritariamente impiegata nel contesto sanitario e, tramite specifici accordi con gli enti locali e con i livelli centrali dello Stato, nel contesto del supporto al sistema nazionale e regionale dell'accertamento, della verifica e della riscossione dei tributi per l'avvio del processo di federalismo fiscale;

- qualificazione della rete regionale dei punti di accesso assistito ai servizi della pubblica amministrazione in rete (PAAS), come Rete amica all'interno del progetto promosso dal Ministero della pubblica amministrazione e dell'innovazione.
- 2. Tali obiettivi rappresentano un valore strategico in quanto riguardano interventi strutturali e abilitanti in relazione a progetti settoriali o territorialmente più ridotti. Tali obiettivi trovano concretezza e sintonia di visione nei rispettivi programmi delle Parti e tramite il presente protocollo e il successivo accordo di programma quadro garantiranno uno sviluppo coordinato in una logica nazionale a tutto vantaggio della economicità e dei tempi di attuazione degli interventi. Le parti inoltre concordano nell'obiettivo di utilizzare gli investimenti in questa tipologia di infrastrutture al fine di stimolare l'offerta di mercato nel settore ICT su livelli di maggiore qualità e competitività.
- 3. All'interno delle attività preliminari alla definizione dell'accordo di programma quadro potranno essere individuati ulteriori obiettivi e relativi risultati da inserire in detto accordo o in altri atti.

Art. 3 *Attuazione*

1. Le parti si avvalgono delle proprie strutture per l'attuazione del presente protocollo e per le attività di verifica dell'iniziativa.
2. A tal fine è costituito un comitato guida per l'attuazione del presente protocollo composto da 6 membri pariteticamente designati, che determinerà gli indirizzi e verificherà i lavori dei gruppi tecnici che istituirà al fine della definizione dei contenuti dell'accordo di programma quadro o per specifici approfondimenti tecnici. I membri in rappresentanza della Toscana saranno indicati dall'organo di direzione di RTRT e ai gruppi di lavoro tecnico parteciperanno rappresentanti della direzione tecnica di RTRT (DTO) al fine del massimo coinvolgimento del sistema degli enti locali.
3. Ai gruppi di lavoro, potranno inoltre essere invitati rappresentanti delle parti, di altre amministrazioni pubbliche o di altri soggetti coinvolti nelle proposte di intervento progettuale o a supporto per la determinazione di quadri conoscitivi;

4. Le parti concordano, in considerazione delle esperienze maturate in Toscana in relazione ai processi di dematerializzazione e all'attuale dispiegamento delle infrastrutture di connettività e cooperazione applicativa, di pervenire a forme stabili di collaborazione, con l'obiettivo di definire modelli, processi e soluzioni di piattaforme tecnologiche per la dematerializzazione in una logica di centro di competenza cui collegare iniziative di livello europeo.

Art. 4

Comunicazione e promozione

1. Le parti pubblicizzeranno congiuntamente le cooperazioni che verranno attuate nonché i risultati conseguiti con apposite azioni di comunicazione e promozione fissando in un minimo di 2 (due) gli eventi di livello nazionale, per anno, da tenersi sul territorio della Toscana .

Art. 5

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. 6

Risorse finanziarie

1. Le parti si impegnano ad individuare le fonti di finanziamento per l'attuazione del dell'accordo di programma quadro, di cui al precedente art. 1, nell'ambito delle rispettive disponibilità, anche mediante l'accesso coordinato alle risorse dei programmi operativi nazionali (PON), ai fondi destinati alle aree sottoutilizzate (FAS) e nell'ambito del Programma industria 2015.

Art. 7
Finalità

1. Con il presente protocollo le parti hanno inteso manifestare la volontà di collaborare per la realizzazione degli obiettivi strategici di cui all'art.2 secondo le modalità operative di cui al successivo art. 3.

Roma, lì 18 dicembre 2008.

Il ministro per la Pubblica amministrazione l'innovazione: Renato Brunetta

Il presidente della Regione Toscana: Claudio Martini

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

e

il ministro degli Affari esteri

per

la realizzazione di programmi di innovazione digitale

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e il ministro degli Affari esteri, d'ora innanzi congiuntamente definiti “le parti” o, singolarmente, “la parte”

visti

- l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;
- l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, inerente le modalità di realizzazione di programmi comuni fra più amministrazioni;
- il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante “Codice dell'amministrazione digitale”, che individua nel Sistema pubblico di connettività lo strumento per interconnettere le pubbliche amministrazioni e per realizzare modelli di cooperazione e di semplificazione amministrativa nell'erogazione dei servizi pubblici;

- il decreto del 23 gennaio 2008 con il quale il ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione ha stanziato euro 2.500.000 per il progetto “Cittadini digitali all’estero – servizi consolari *on line*”;
- il decreto del 22 ottobre 2008 con il quale il ministro per la Pubblica amministrazione e l’innovazione ha riconfermato l’impegno di euro 2.500.000 per la realizzazione del progetto “Cittadini digitali all’estero – servizi consolari *on line*”;
- il decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008, con il quale il prof. Renato Brunetta è stato nominato ministro senza portafoglio;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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 , 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;
- che a seguito della deliberazione del Comitato dei ministri per la Società dell’informazione del 18 marzo 2003, con la quale sono stati stanziati 17 milioni di euro per la realizzazione della Rete internazionale della pubblica amministrazione, il CNIPA ha sottoscritto un contratto quadro nell’anno 2004 ed il Ministero degli affari esteri ha conseguentemente sottoscritto un contratto di servizio per la fornitura dei servizi di rete

- internazionale per le proprie 365 sedi periferiche compresa la propria sede centrale;
- che il Ministero degli affari esteri sin dall'anno 2007 ha promosso un articolato piano di introduzione progressiva del servizio VoIP esteso alle sedi all'estero, volto ad ottenere un immediato beneficio sui capitoli di spesa per le chiamate in fonia ed, a tendere, una fruizione convergente di flussi dati, video e voce;
 - che tali piattaforme costituiscono l'elemento infrastrutturale che permette l'erogazione e lo sviluppo dell'offerta integrata di servizi innovativi per i cittadini e le imprese italiane all'estero, non solo di tipo amministrativo, ma anche volti a favorire l'inclusione e la partecipazione al sistema Italia;
 - che il Ministero degli affari esteri ha già avviato un progetto per il collegamento al Sistema pubblico di connettività delle sedi che insistono nell'area metropolitana, usufruendo tra l'altro di servizi VoIP;
 - che il Ministero degli affari esteri in collaborazione con il Consorzio interuniversitario CINECA ha in corso di realizzazione un "progetto @doc" per un sistema cooperativo della gestione documentale;

ritenuto opportuno

- sviluppare azioni sinergiche per condividere le migliori pratiche tecnologiche e organizzative adottate;
- avviare e valorizzare il presente rapporto di collaborazione, al fine di garantire continuità ai risultati raggiunti e utilizzare in modo sistematico le opportunità offerte dalle ICT per incrementare l'efficacia e l'accessibilità ai sistemi, semplificare le relazioni amministrative tra i cittadini e le imprese all'estero e le istituzioni italiane, nonché per realizzare la piena condivisione dei dati e automazione dei flussi amministrativi, nel contesto del Sistema pubblico di connettività, tra la rete diplomatico-consolare, gli istituti di cultura e le pubbliche amministrazioni centrali e locali;
- di mantenere attiva la partecipazione del Ministero degli affari esteri alle piattaforme di comunicazioni, al fine di condividere con la rete diplomatico-consolare e gli istituti di cultura dei benefici dei servizi di connettività e dei servizi in rete predisposti per tutta la PA, con particolare riferimento ai servizi di accesso sicuro, di collegamento con altre PA finalizzato alla cooperazione applicativa e all'accesso a banche dati;
- di dare piena attuazione a quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale che indica nel Sistema pubblico di connettività (SPC) l'infrastruttura che, consentendo di costituire un'unica rete logica di

telecomunicazioni. è in grado di far conseguire alle PA e, quindi, alle istituzioni del Ministero affari esteri benefici economici grazie a forti economie a fronte di prestazioni qualificate e l'erogazione di servizi di cooperazione, di semplificazione amministrativa e di accesso da parte dei cittadini e le imprese all'estero a servizi *on line*;

- di considerare tutte le iniziative proposte nel presente protocollo come una ulteriore offerta di servizi alle sedi all'estero da raccordare con le iniziative esistenti in modo da evitare le sovrapposizioni e da utilizzare, nel modo più efficace, le competenze istituzionali esistenti nei due ministeri;
- che le iniziative di cui al presente protocollo, in coerenza con la strategia di ammodernamento indicata dal Governo ed avviata con i piani industriali del ministro della Pubblica amministrazione e dell'innovazione e in coerenza con l'implementazione della strategia di Lisbona, si ispirino ai seguenti principi: riferimento alle buone pratiche nazionali e internazionali; valutazione delle *performance* e della soddisfazione del cliente; riduzione dei costi dell'amministrazione pubblica con miglioramento di qualità ed efficienza anche in termini dei tempi di risposta; trasparenza, accessibilità standardizzazione ed interoperabilità dei processi di interazione tra le amministrazioni e con gli utenti, come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale;

convengono quanto segue

Art. 1

Obiettivi

1. Con la presente intesa le parti intendono collaborare per realizzare un programma di interventi volto a sviluppare l'innovazione digitale nel Ministero degli affari esteri come descritto agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 finalizzato a incrementare l'efficienza e l'accessibilità al Sistema Italia, a semplificare le relazioni amministrative dei cittadini e delle imprese all'estero con le istituzioni pubbliche in Italia, nonché a introdurre strumenti efficaci di cooperazione e monitoraggio per agevolare le politiche governative ottimizzando l'offerta dei servizi all'utenza all'estero.

2. Con la presente intesa le parti intendono altresì collaborare per realizzare un programma di interventi finalizzato a incrementare l'efficacia e l'accessibilità dei sistemi di *e-government*, facilitare le relazioni amministrative dei cittadini e all'impresе all'estero con le pubbliche amministrazioni centrali e locali, nonché realizzare la piena condivisione dei dati e automazione dei flussi amministrativi tra la rete diplomatico-consolare e gli istituti italiani di cultura e le altre pubbliche amministrazioni centrali e locali, nel contesto del Sistema pubblico di connettività.

Art. 2

Programma per potenziare l'innovazione digitale

1. Il programma per consentire il potenziamento dell'innovazione digitale del Ministero degli affari esteri è articolato in interventi di innovazione finalizzati a sviluppare servizi più efficienti ed efficaci per gli utenti interni ed esterni del ministero.

Gli interventi finalizzati allo sviluppo di servizi per gli utenti del Ministero degli affari esteri, oggetto della presente intesa, sono i seguenti:

- a) Servizio pubblico di connettività e rete internazionale della PA;
- b) progetto @doc;
- c) digitalizzazione dell'ufficio corrieri;
- d) servizi consolari *on line*,

come meglio descritto nei successivi articoli 3, 4, 5 e 6.

Art. 3

Progetto “Servizio pubblico di connettività e rete internazionale della PA”

1. Il progetto “Servizio pubblico di connettività e rete internazionale della PA” d'ora innanzi definito SPC, rappresenta la soluzione essenziale per costituire il tessuto connettivo che unisce le varie sedi del Ministero degli affari esteri nel mondo. In particolare esso permette la connessione tra le sedi centrali e le oltre 360

sedi all'estero che costituiscono la rete diplomatico-consolare e degli istituti italiani di cultura. L'uso della piattaforma SPC consente di perseguire la razionalizzazione delle risorse e il raggiungimento di economie di scala, eliminando eventuali ridondanze e duplicazioni e costituisce la piattaforma abilitante per l'erogazione dei servizi all'estero.

2. Le strutture del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione assicurano il monitoraggio del contratto quadro della piattaforma SPC. Il Ministero degli affari esteri assicura la gestione dei contratti di servizio della piattaforma SPC;
3. Il Ministero degli affari esteri si impegna ad istituire al suo interno un gruppo di lavoro che si rapporti con la struttura tecnica di gestione della piattaforma ed effettui azioni di monitoraggio del progetto per valutare l'impatto dell'introduzione di nuovi servizi sulla piattaforma tecnologica.

Art. 4

“Progetto @doc”

1. Con la realizzazione del “Progetto @doc” si intende consentire a gruppi predefiniti di utenti autorizzati, attraverso una serie di interventi organizzativi ed implementativi che si svilupperanno nel corso del tempo, di creare e condividere documenti e dati prodotti digitalmente. Il progetto permetterà di instaurare un flusso di lavoro cooperativo nell'elaborazione di documenti all'interno dell'amministrazione semplificando i processi amministrativi anche attraverso la re-ingegnerizzazione degli stessi per ottenere la dematerializzazione dei processi documentali.

Art. 5

Progetto “Digitalizzazione dell'ufficio corrieri”

1. Il progetto “Digitalizzazione dell'ufficio corrieri” si presenta come un intervento mirato nell'ambito del “Progetto @doc” attraverso il quale il Ministero degli affari esteri realizzerà una “isola” per la raccolta

centralizzata della corrispondenza analogica ricevuta dall'esterno, all'interno della quale si opererà la trasformazione in contenuti digitali da destinare, attraverso la piattaforma informatica offerta dal più generale progetto “@doc”, ai destinatari in servizio nella rete diplomatico-consolare e nella Farnesina.

Art. 6

Progetto “Servizi consolari *on line* – Sportello al cittadino”

1. Il progetto “Servizi consolari *on line* – Sportello al cittadino” intende realizzare le funzioni dello “Sportello al cittadino” quale strumento per assicurare al cittadino italiano, residente all'estero, la possibilità di comunicare telematicamente da remoto con il consolato e fruire, oltre a servizi di informazione, anche di una selezione di servizi *on line*.
2. Le parti collaborano nelle attività tecnico-amministrative necessarie allo svolgimento del progetto e promuovono lo sviluppo e l'utilizzo di servizi di cooperazione in rete tra le amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali che partecipano al complesso dei servizi resi all'estero. Il Ministero degli affari esteri definisce le soluzioni tecniche, individua le soluzioni realizzative e cura i rapporti anche in ambito SPC Cooperativo.
3. Per il cofinanziamento del progetto viene disposto l'utilizzo delle risorse di cui al decreto del ministro per le Riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione del 23 gennaio 2008, riconfermato dal decreto del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione del 22 ottobre 2008, pari a euro 2.500.000,00.

Art. 7

Attuazione

1. Le parti mettono a disposizione le competenze delle strutture di cui si avvalgono per l'attuazione del presente protocollo.

2. Al fine di assicurare la corretta e tempestiva attuazione degli interventi di innovazione previsti dal presente programma e descritti nei precedenti articoli è istituito un comitato tecnico che svolge funzioni di coordinamento, pianificazione e controllo, in raccordo con altre funzioni di monitoraggio eventualmente già esistenti per specifiche iniziative.
3. Il comitato tecnico è composto da sei membri, pariteticamente designati dalle parti; tra i componenti indicati dal Ministero degli affari esteri è scelto il presidente che provvede, tra l'altro, all'organizzazione dei lavori e alle comunicazioni esterne.

Art. 8

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. 9

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.
2. Con cadenza semestrale, su richiesta delle parti, può essere effettuata una rimodulazione del presente protocollo.

Art. 10

Risorse finanziarie

1. Il programma di interventi oggetto del presente accordo è finanziato in parte con fondi già stanziati in parte con fondi da reperire.

2. Le parti si impegnano a dare priorità agli interventi di innovazione definiti in questa intesa e a individuare, nell'ambito delle rispettive competenze, le fonti di finanziamento necessarie per attuare gli interventi.

Roma, lì 19 dicembre 2008

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione: Renato Brunetta

Il ministro degli Affari esteri: Franco Frattini

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

e

il ministro della giustizia

per la

realizzazione di programmi di innovazione digitale

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e il ministro della Giustizia, d'ora innanzi congiuntamente definite le “parti”,

visti

- l'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;
- l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, inerente le modalità di realizzazione di programmi comuni fra più amministrazioni;
- il decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 recante norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche;

- il decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123 sull'uso degli strumenti informatici e telematici nel processo civile;
- il decreto del Ministero della giustizia 24 maggio 2001 che fissa le regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'amministrazione della giustizia;
- il decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 costituente il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti;
- il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 portante "Codice in materia di protezione dei dati personali";
- il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante "Codice dell'amministrazione digitale" che individua nel Sistema pubblico di connettività (SPC) lo strumento per interconnettere le pubbliche amministrazioni e per realizzare modelli di cooperazione e di semplificazione amministrativa nell'erogazione dei servizi pubblici;
- il decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008, con il quale il prof. Renato Brunetta è stato nominato ministro senza portafoglio;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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 è delegato ad esercitare funzioni di impulso e promozione delle politiche di innovazione volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici, realizzando programmi di sostegno all'innovazione nelle pubbliche amministrazioni;
- che, nell'ambito delle iniziative relative alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, il contesto della giustizia richiede con urgenza la realizzazione di interventi di innovazione finalizzati al perseguimento di

- obiettivi di maggiore efficienza dell'azione giudiziaria ed amministrativa, anche attraverso il ricorso alle tecnologie informatiche, in coerenza con un quadro normativo in evoluzione;
- che l'attuazione di interventi di innovazione nell'ambito della giustizia riveste una notevole complessità, anche dovuta alla molteplicità dei procedimenti nell'ambito delle due principali aree del processo civile e del processo penale, agli stringenti requisiti di sicurezza richiesti dal contesto, alla pluralità di soggetti interni ed esterni direttamente coinvolti nelle iniziative di digitalizzazione;
 - che ulteriore fattore di complessità del contesto è la necessità di diffondere sull'intero territorio nazionale le soluzioni innovative sviluppate per l'efficienza dell'azione giudiziaria e amministrativa, in maniera tale da assicurare una omogenea modalità di interazione degli uffici con gli utenti della giustizia;
 - che presupposto per l'efficienza ed efficacia delle soluzioni innovative e della omogenea modalità di interazione con gli utenti della giustizia è la disponibilità di una rete di telecomunicazione di adeguata capacità trasmissiva e di adeguata sicurezza, nonché la disponibilità negli uffici giudiziari di adeguate infrastrutture tecnologiche e sistemi applicativi;
 - che il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione delle politiche del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e, nell'ambito delle proprie funzioni, svolge attività di consulenza, regolazione e verifica volte a promuovere l'utilizzo dei sistemi informativi automatizzati da parte delle pubbliche amministrazioni per conseguire il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, la trasparenza dell'azione amministrativa e il contenimento dei costi;
 - che il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione e il Ministero della giustizia collaborano da tempo a progetti riguardanti la dematerializzazione dei fascicoli processuali, il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e delle applicazioni informatiche atte a consentire l'erogazione di servizi on-line a cittadini e professionisti e l'automazione dei processi interni all'amministrazione giudiziaria;
 - che il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione ha promosso l'attuazione di tali progetti attraverso l'attribuzione di risorse anche nella forma del cofinanziamento,

ritenuto

- di dover valorizzare il rapporto di collaborazione esistente tra Ministero della giustizia e ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, attraverso il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, al fine di realizzare soluzioni innovative basate sulle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni, in grado di conseguire maggiore qualità, efficienza ed economicità delle attività amministrative e istituzionali della giustizia, con particolare riguardo alla dematerializzazione dei documenti e degli atti processuali, semplificare le relazioni della giustizia con gli interlocutori esterni, anche attraverso una maggiore condivisione dei dati e automazione dei flussi informativi, nel rispetto degli indispensabili requisiti di sicurezza;
- di dover individuare con il presente protocollo iniziative in grado di raggiungere gli obiettivi di cui al punto precedente, in maniera tale da accelerare il raggiungimento di un livello diffuso di informatizzazione della giustizia, pur nel rispetto della specificità delle problematiche anche organizzative proprie dei diversi uffici giudiziari;
- che le iniziative di cui al presente protocollo, in coerenza con la strategia di ammodernamento indicata dal Governo ed avviata con i piani industriali del ministro per la Pubblica amministrazione e dell'innovazione e in coerenza con l'implementazione della strategia di Lisbona, dovranno ispirarsi ai seguenti principi: riferimento alle buone pratiche nazionali e internazionali; valutazione delle *performances* e della soddisfazione del cliente; riduzione dei costi dell'amministrazione pubblica con miglioramento di qualità ed efficienza anche in termini dei tempi di risposta; trasparenza, accessibilità standardizzazione ed interoperabilità dei processi di interazione tra le amministrazioni e con gli utenti, come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale,

convengono quanto segue

CAPO I

Finalità, attuazione e risorse finanziarie

Art. 1

Finalità

1. Con la presente intesa le parti intendono collaborare per realizzare un programma di interventi per l'innovazione digitale della giustizia, basati sull'utilizzo delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni, come descritto al CAPO II, finalizzato a contribuire alla semplificazione delle modalità di svolgimento dei servizi che l'amministrazione della giustizia rende ai propri utenti e degli adempimenti a carico di questi ultimi, così come al miglioramento dell'efficienza degli uffici giudiziari, riducendo i costi di funzionamento e rendendo omogenee le modalità di interazione con gli utenti sul territorio nazionale.

Art. 2

Attuazione

1. Le parti mettono a disposizione le competenze delle strutture di cui si avvalgono per l'attuazione del presente protocollo.
2. Al fine di assicurare la corretta e tempestiva attuazione degli interventi di innovazione previsti dal presente programma e descritti negli articoli successivi è istituito un comitato tecnico che svolge funzioni di

coordinamento, pianificazione e controllo, in raccordo con altre funzioni di monitoraggio eventualmente già esistenti per specifiche iniziative.

3. Il comitato tecnico è composto da sei membri, pariteticamente designati dalle parti; tra i componenti indicati dal Ministero della giustizia è scelto il presidente che provvede, tra l'altro, all'organizzazione dei lavori e alle comunicazioni esterne.

4. Il comitato tecnico, con il supporto delle competenti strutture delle parti, definisce i piani di attuazione dei progetti ed adotta le raccomandazioni necessarie per l'attuazione del presente protocollo.

Art. 3

Risorse finanziarie

1. Il programma di interventi oggetto del presente accordo è finanziato in parte con fondi già disponibili, derivanti anche da finanziamenti CNIPA, in parte con fondi da reperire, stimati in complessivi 90,5 milioni di euro di investimenti in conto capitale e 12 milioni di euro l'anno a regime di spese correnti per la gestione dei servizi e dei sistemi realizzati.

2. Le parti si impegnano a dare priorità agli interventi di innovazione definiti in questa intesa e a individuare, nell'ambito delle rispettive competenze, le fonti di finanziamento necessarie per attuare gli interventi.

CAPO II

Interventi

Art. 4

Programma per l'innovazione digitale della giustizia

1. Il programma per l'innovazione digitale della giustizia oggetto della presente intesa è articolato in interventi di innovazione finalizzati a sviluppare servizi più efficienti ed efficaci per gli utenti esterni e interni della

giustizia e in interventi per il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche, dei sistemi informatici e della rete di telecomunicazione della giustizia, intesi come gli *asset* strategici che rendono possibile la efficiente e sicura erogazione dei servizi messi a disposizione degli utenti della giustizia. Gli interventi finalizzati allo sviluppo di servizi per gli utenti della giustizia, oggetto della presente intesa, sono i seguenti:

- a) notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali ad avvocati e ausiliari del giudice, in attuazione dell'art. 51 della legge 6 agosto 2008, n. 133;
- b) rilascio telematico di certificati giudiziari e aumento degli sportelli sul territorio dove gli utenti possono richiedere i certificati;
- c) trasmissione telematica delle notizie di reato tra forze di polizia e procure della Repubblica;
- d) registrazione telematica degli atti giudiziari civili presso l'Agenzia delle entrate;
- e) accesso pubblico via rete alle sentenze ed ai dati dei procedimenti, in attuazione del Codice dell'amministrazione digitale;

come meglio descritto nei successivi articoli 5, 6, 7, 8 e 9.

Gli interventi finalizzati alla razionalizzazione, evoluzione, messa in sicurezza delle infrastrutture tecnologiche, dei sistemi informatici e della rete di telecomunicazione della giustizia prevedono tre distinte soluzioni in funzione del tipo di utenza cui si rivolgono, come descritto nel successivo articolo 10.

Lo sviluppo della rete di connessione avverrà, in particolare, attraverso l'adesione ai servizi SPC, lo sviluppo delle connessioni in banda larga e il ricorso a soluzioni in fibra ottica per favorire la trasmissione telematica delle notizie di reato e di altri flussi di comunicazione di interesse della giustizia.

2. Gli obiettivi di recupero dell'efficienza e di risparmio economico del Ministero della giustizia vengono conseguiti anche attraverso il ricorso per le comunicazioni in voce ai servizi VoIP, ai sensi dell'articolo 78, comma 2-bis del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

3. L'attuazione degli interventi di innovazione di cui al comma 1 comprende adeguate azioni di sensibilizzazione e formazione dei soggetti coinvolti.

Art. 5

Progetto “Notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali”

1. Il progetto ha l’obiettivo di consentire l’invio delle comunicazioni e delle notifiche in via telematica dagli uffici giudiziari agli avvocati e agli ausiliari del giudice nel processo civile, in attuazione dell’art. 51 della Legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112. Tale intervento si configura come realizzazione di ulteriori funzionalità nell’ambito del più ampio progetto denominato “processo civile telematico”, le cui modalità di attuazione, diffusione e avvio prevedono una distribuzione progressiva delle soluzioni tecnologiche negli uffici giudiziari, a partire dai moduli che realizzano le funzionalità che incidono maggiormente sui tempi dei procedimenti, così da aumentare l’efficienza delle cancellerie governando l’impatto organizzativo generato dal cambiamento.

Le parti si impegnano, in ragione dei fondi già disponibili, a predisporre entro il primo trimestre 2009 l’infrastruttura per la trasmissione telematica degli atti e dei documenti nel processo civile di cognizione in almeno 2 tribunali super (Milano e Napoli), un tribunale grande (Catania), 4 tribunali medi (Bergamo, Brescia, Como e Monza) e i 10 tribunali piccoli dei distretti di Milano e Brescia.

2. Le parti si impegnano, per quanto di competenza, a predisporre l’infrastruttura per le comunicazioni e notificazioni telematiche negli ulteriori uffici giudiziari nonché il rilascio di copie semplici di atti processuali, previa acquisizione dei fondi di cui al successivo comma 4, secondo il seguente calendario:

a) entro giugno 2009: notifica telematica attivata per i procedimenti di cognizione nel 30% dei tribunali e delle corti d’appello d’Italia, tra cui i tribunali super di Roma e Torino e altre sedi grandi (tribunali di Bologna, Firenze, Genova e S. Maria Capua Vetere), nonché per la Corte di cassazione;

b) entro ottobre 2009: notifica telematica attivata per il 70% dei procedimenti pendenti relativi alla cognizione; saranno coinvolte in particolare le corti d’appello di grandi e medie dimensioni;

c) entro dicembre 2009: notifica telematica attivata per i procedimenti di esecuzione in tutti i distretti delle regioni del Sud “obiettivo 1” nonché in almeno due distretti, due tribunali metropolitani e un tribunale di grandi dimensioni delle regioni del centro-nord;

d) entro marzo 2010: notifica telematica attivata per tutti i procedimenti pendenti relativi alla cognizione;

- e) entro giugno 2010: notifica telematica attivata per tutti i procedimenti pendenti relativi alle esecuzioni.
3. I fondi necessari a realizzare quanto previsto nel precedente comma 2 sono stimati in complessivi 16,5 milioni di euro. In questi costi sono compresi anche quelli necessari a diffondere la soluzione infrastrutturale e applicativa propedeutica alla realizzazione del progetto “Registrazione telematica degli atti giudiziari civili” di cui al successivo art. 8.
4. Il Ministero della giustizia gestisce l’attuazione del progetto, gestisce operativamente tutte le risorse finanziarie, emette i provvedimenti normativi e le regole tecniche necessari a disciplinare l’utilizzo di strumenti informatici e telematici nella trasmissione di documenti nel processo civile.
5. Il CNIPA mette a disposizione proprio personale per il supporto metodologico e tecnico al governo del progetto e per la definizione delle regole tecniche e degli standard di riferimento del progetto.

Art. 6

Progetto “Rilascio telematico di certificati giudiziari e aumento degli sportelli sul territorio dove gli utenti possono richiedere i certificati”

1. Il progetto ha l’obiettivo di consentire il rilascio telematico di certificati giudiziari oltre che presso tutti gli uffici giudiziari, anche presso sportelli locati in altre pubbliche amministrazioni diffuse sul territorio o attraverso “reti amiche” opportunamente selezionate (Comuni, Consolati, Camere di commercio). Inoltre, il progetto si propone di consentire l’accesso diretto ai dati del Casellario giudiziario (per consultazione o acquisizione di certificati) da parte di pubbliche amministrazioni centrali (Ministero dell’interno e degli esteri), o di altri enti da selezionare (ad es Motorizzazione civile). I certificati interessati dal progetto possono essere divisi in tre categorie:
- certificati “centrali”: sono i certificati del Casellario centrale, rilasciati tramite un sistema informatico nazionale (Nuovo sistema del casellario) e che il cittadino attualmente può richiedere solo presso le Procure. Per aumentare gli sportelli da cui può essere rilasciato, va potenziato il sistema del Casellario per permettergli

di gestire un maggior numero di accessi concorrenti, atteso che i certificati del Casellario annualmente rilasciati sono oltre 1 milione;

- certificati “locali”: sono i certificati, penali e civili, di competenza delle singole procure o tribunali, rilasciati tramite sistemi informatici “locali”, che il cittadino attualmente può richiedere solo presso l’ufficio giudiziario competente (per residenza o per titolarità del procedimento);

- certificato complessivo per i “carichi pendenti”, che si prevede di rilasciare in via telematica, attraverso il sistema del Casellario come risultato dell’unione tra le pendenze presenti nelle Procure.

Gli sportelli individuati per il rilascio dei certificati e le amministrazioni che avranno l’accesso diretto ai dati saranno collegati alla rete della giustizia attraverso il Sistema pubblico di connettività (SPC).

2. Le parti si impegnano, in ragione dei fondi già disponibili, a rendere possibile, entro il primo trimestre 2009, il rilascio del certificato del Casellario giudiziario da qualsiasi sede giudiziaria, esclusi gli uffici del giudice di pace, e l’accesso in via telematica al Casellario per almeno una pubblica amministrazione.

3. Le parti si impegnano altresì a operare, per quanto di competenza, per attuare gli ulteriori passi del progetto, previa acquisizione dei fondi di cui al successivo comma 4, secondo il seguente calendario:

a) entro il primo semestre 2009, attivazione del rilascio dei certificati del Casellario presso i consolati italiani all’estero connessi su RIPA;

b) entro fine 2009, accesso in via telematica al Casellario per tutte le pubbliche amministrazioni abilitate;

c) entro fine 2009, sviluppo delle componenti applicative per il rilascio del certificato dei carichi pendenti;

d) entro fine 2010, attivazione del servizio di rilascio di ulteriori certificati “locali” presso il 25% dei comuni e presso altri sportelli di reti amiche, che saranno individuate dal ministero.

4. I fondi necessari a realizzare quanto previsto nel precedente comma 3 sono stimati in complessivi 5 milioni di euro, di cui la metà necessari per l’incremento delle capacità del sistema del Casellario per sostenere un maggior numero di accessi concorrenti.

5. Il Ministero della giustizia gestisce l’attuazione del progetto, gestisce operativamente tutte le risorse finanziarie, emette i provvedimenti normativi e le regole tecniche necessari alla operatività del progetto.

6. Il CNIPA mette a disposizione proprio personale per il supporto metodologico e tecnico al governo del progetto e per la definizione delle regole tecniche e degli standard di riferimento del progetto.

Art. 7

Progetto “Trasmissione telematica delle notizie di reato tra forze di polizia e procure della Repubblica”

1. Il progetto ha l'obiettivo di consentire la trasmissione telematica delle notizie di reato da parte delle forze di polizia giudiziaria alle Procure, automatizzando l'alimentazione del registro delle notizie di reato e la costituzione del fascicolo del pubblico ministero e del giudice delle indagini preliminari. La costituzione di un sistema di gestione documentale dei fascicoli processuali permetterà inoltre di introdurre l'archiviazione e la ricerca all'interno dei fascicoli nonché di fornire agli utenti autorizzati vari servizi, tra i quali l'accesso telematico da parte degli avvocati agli atti processuali e il rilascio di copie telematiche degli atti processuali nei casi previsti dalla legge (ad esempio art. 415 bis c.p.p.).

Il progetto prevede che - a regime - le forze di polizia giudiziaria redigano le notizie di reato, le digitalizzino con i documenti associati e le trasmettano alle procure interessate, firmate digitalmente e crittografate, nell'ambito della rete privata delle forze di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza) con specifiche estensioni di rete e con connessioni dirette, quando disponibili in fibra ottica. Tali estensioni potranno prevedere anche ulteriori utilizzazioni sinergiche. Per le forze di polizia non attestata su tale rete privata si farà uso delle connessioni attestata nel sistema Pubblico di connettività. Contestualmente si svilupperanno applicazioni in cooperazione applicativa SPC per condividere i dati di sintesi delle notizie di reato predisponendo una porta di dominio su SPC presso il Centro elaborazioni dati previsto dall'articolo 8 della legge 1 aprile 1981, n. 121 la porta di dominio attestata presso il Ministero della giustizia. Le parti si impegnano, in ragione dei fondi già disponibili, a rendere possibile in via sperimentale la trasmissione delle notizie di reato presso la Procura di Napoli entro il primo trimestre 2009, entro il secondo trimestre 2009 presso le Procure di Nola e Torre Annunziata, entro il quarto trimestre 2009 presso le Procure di Milano e Monza.

2. Le parti si impegnano altresì a operare, per quanto di competenza, per permettere la trasmissione telematica delle notizie di reato nelle ulteriori procure, previa acquisizione dei fondi di cui al successivo comma 4, secondo il seguente calendario:

- a) entro il secondo trimestre 2009, realizzazione della porta di dominio della giustizia su SPC che consente lo scambio di dati con il Ministero dell'interno;

- b) entro fine 2009, diffusione della soluzione presso le forze di polizia giudiziaria e le procure di altre 2 province italiane;
- c) entro il primo trimestre 2010, realizzazione del sistema a regime di gestione documentale delle notizie di reato in formato elettronico e del fascicolo del pubblico ministero e del giudice delle indagini preliminari;
- d) entro il terzo trimestre 2010, realizzazione dei moduli di accesso per gli avvocati;
- e) entro fine 2010, diffusione della soluzione presso le forze di polizia giudiziaria e le procure dell'Italia meridionale.

3. I fondi necessari a realizzare quanto previsto nel precedente comma 2 sono stimati in complessivi 43 milioni di euro, di cui 2,6 milioni già finanziati nell'ambito della programmazione PON Sicurezza 2000-2006 e 30 milioni da finanziare nell'ambito della programmazione PON Convergenza 2007-2013.

4. Il Ministero della giustizia gestisce l'attuazione del progetto, gestisce operativamente tutte le risorse finanziarie, comprese quelle rese disponibili dal CNIPA, emette i provvedimenti normativi e le regole tecniche necessari alla operatività del progetto.

5. Il CNIPA, che ha già cofinanziato per un importo complessivo pari a circa 0,5 milioni di euro le attività di cui al precedente comma 1, mette a disposizione proprio personale per il supporto metodologico e tecnico al governo del progetto e per la definizione delle regole tecniche e degli standard di riferimento del progetto. Il CNIPA, al fine di consentire la diffusione del progetto sulle restanti regioni italiane, opererà per individuare ulteriori risorse finanziarie da allocare sul progetto.

Art. 8

Progetto "Registrazione telematica degli atti giudiziari civili"

1. Il progetto ha l'obiettivo di permettere la registrazione telematica presso l'Agenzia delle entrate di tutti gli atti prodotti dagli uffici giudiziari di primo e secondo livello, compresi quelli delle esecuzioni civili, e dalla Corte suprema di cassazione.

2. Le parti si impegnano, in ragione dei fondi già disponibili, a rendere possibile la registrazione telematica dei decreti ingiuntivi esecutivi senza allegati, ovvero con allegati già registrati, con esclusione dei decreti ingiuntivi

soggetti a imposta sul valore aggiunto, entro marzo 2009, in almeno 2 tribunali super (Milano e Napoli), 1 tribunale grande (Catania), 4 tribunali medi (Bergamo, Brescia, Como e Monza) e i 10 tribunali piccoli dei distretti di Milano e Brescia.

3. Le parti si impegnano altresì a operare, per quanto di competenza, per attuare i passi successivi del progetto, previa acquisizione dei fondi di cui al successivo comma 4, secondo il seguente calendario:

a) entro fine 2009: registrazione per gli atti di cui al precedente comma 2 per tutti i restanti tribunali e corti d'appello d'Italia;

b) entro giugno 2010: registrazione per tutti gli atti prodotti in tutti i tribunali e corti d'appello d'Italia.

4. I fondi necessari a realizzare quanto previsto nel precedente comma 3 sono stimati in un milione di euro, in ragione della sinergia di questo progetto con quello di “notifica telematica degli atti processuali” e della coincidenza delle attività propedeutiche di cui al precedente articolo 5.

5. Il Ministero della giustizia gestisce l'attuazione del progetto, gestisce operativamente tutte le risorse finanziarie, comprese quelle rese disponibili dal CNIPA, emette i provvedimenti normativi e le regole tecniche necessari alla operatività del progetto.

6. Il CNIPA, che ha già finanziato le attività di cui al precedente comma 2 per un importo complessivo di circa un milione di euro, mette a disposizione proprio personale per il supporto metodologico e tecnico al governo del progetto e per la definizione delle regole tecniche e degli standard di riferimento del progetto.

Art. 9

Progetto “Accesso pubblico via rete alle sentenze e ai dati dei procedimenti, in attuazione del Codice dell'amministrazione digitale”

1. Il progetto ha l'obiettivo di progettare e realizzare la archiviazione centralizzata dei dati dei procedimenti e dei provvedimenti giudiziari in attuazione dell'articolo 56 del Codice dell'amministrazione digitale, anche prevedendo la possibilità di affidare, sotto la vigilanza del responsabile di cui all'articolo 10, decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39, la gestione dei sistemi a soggetti esterni, allo scopo di consentire la consultazione ed accesso da remoto, nel rispetto delle previsioni dell'articolo 51, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, con le modalità di

cui all'articolo 64 del Codice dell'amministrazione digitale, per assicurare la identificazione e tracciabilità dell'accesso.

2. Le parti si impegnano, in ragione dei fondi già disponibili, a realizzare entro il primo trimestre del 2009 uno studio di fattibilità relativo alla soluzione tecnologica e organizzativa per consentire l'accesso pubblico via rete alle sentenze e ai dati dei procedimenti.

3. Le parti si impegnano altresì a operare, per quanto di competenza, per attuare gli ulteriori passi del progetto, previa acquisizione dei fondi di cui al successivo comma 4, secondo il seguente calendario:

a) entro fine 2009, realizzazione della soluzione tecnica per l'accesso via rete alle sentenze e ai dati dei procedimenti;

b) entro il primo trimestre del 2010 messa a disposizione del servizio al pubblico, previo avvio operativo della soluzione sulle infrastrutture tecnologiche di cui al successivo articolo 10.

4. I fondi necessari a realizzare il progetto sono stimati in complessivi 2 milioni di euro per investimenti relativi allo sviluppo della soluzione applicativa e in 2 milioni di euro annui a regime per la gestione del servizio.

5. Il Ministero della giustizia gestisce l'attuazione del progetto, gestisce operativamente tutte le risorse finanziarie, comprese quelle rese disponibili dal CNIPA, emette i provvedimenti normativi e le regole tecniche necessari alla operatività del progetto.

6. Il CNIPA mette a disposizione proprio personale per la stesura dello studio di fattibilità del progetto, per il supporto metodologico e tecnico al governo del progetto e per la definizione delle regole tecniche e degli standard di riferimento.

Art. 10

Progetto “Razionalizzazione, evoluzione e messa in sicurezza delle infrastrutture ICT, dei sistemi informatici e della rete di telecomunicazione della giustizia”

1. Il progetto ha l'obiettivo di razionalizzare, far evolvere in senso innovativo, mettere in sicurezza, le infrastrutture ICT, i sistemi informatici e la rete di telecomunicazione della giustizia, in modo da aumentare la loro efficienza, economicità di gestione, sicurezza dei dati e delle apparecchiature, nel rispetto della normativa

vigente circa la tenuta dei dati di interesse dei procedimenti giudiziari, e in modo da permettere l'erogazione di servizi in rete affidabili, sicuri e di elevata qualità agli utenti interni ed esterni al Ministero della giustizia.

2. Il progetto prevede quattro distinte soluzioni tecnico organizzative per le infrastrutture ICT e i sistemi informatici che supportano, rispettivamente:

- a) l'erogazione di servizi a utenti esterni nell'ambito del processo civile e del dibattimento penale;
- b) l'erogazione di servizi a utenti interni al Ministero della giustizia e per il funzionamento delle strutture giudiziarie, nel settore dell'esecuzione penale, della sorveglianza, delle misure cautelari, dell'anagrafe penitenziaria, del casellario e delle misure di prevenzione;
- c) l'ottimizzazione delle strutture serventi locali nelle strutture giudiziarie per la gestione dei servizi nella fase delle indagini preliminari del processo penale.

Il tutto come meglio descritto nei successivi commi 3, 4 e 5;

- d) l'adozione di una nuova modalità di comunicazione istantanea tra gli utenti interni al fine di mettere in comunicazione diretta gli utenti in sedi remote diverse e ridurre le telefonate.

3. La soluzione relativa alle infrastrutture informatiche per l'erogazione di servizi a utenti esterni nell'ambito del processo civile e del dibattimento penale prevede di realizzare sale *server* centralizzate, anche affidate a fornitori esterni, per l'erogazione dei servizi nel settore del processo civile e del dibattimento penale. L'attuazione del progetto sarà preceduta dalla realizzazione di uno studio di fattibilità congiunto tra Ministero e CNIPA, che individuerà le soluzioni tecniche, logistiche e organizzative più adeguate e definirà il dettaglio dei costi e dei tempi di realizzazione.

4. La soluzione relativa alle infrastrutture informatiche per l'erogazione di servizi a utenti interni alla giustizia nei settori del supporto al funzionamento delle strutture giudiziarie, dell'esecuzione penale, della sorveglianza, delle misure cautelari, dell'anagrafe penitenziaria, del Casellario e delle misure di prevenzione prevede di realizzare sale *server* centralizzate sotto la diretta responsabilità dell'amministrazione, per l'erogazione di servizi nei settori di cui sopra, anche per quanto riguarda la gestione del personale e delle risorse materiali e finanziarie e la erogazione di servizi *on line* per i dipendenti (istanze, ferie, cedolino, ecc.). Il progetto prevederà l'adozione di strumenti di comunicazione istantanea tra gli utenti interni del ministero e fornirà uno strumento complementare alla posta elettronica e/o il telefono. La soluzione fornirà messaggistica immediata, conferenze

audio, video e Web in un unico sistema semplice e intuitivo così che gli utenti potranno entrare in contatto con la persona desiderata e sbrigare rapidamente le loro richieste. Il sistema potrà essere impiegato per offrire un servizio di *help desk* agli utenti interni.

Il progetto prevede, inoltre, la distribuzione ai dipendenti della giustizia di carte multiservizi (mod. AT/d.l.vo n. 82/2005) per l'autenticazione informatica sull'infrastruttura PKI e di *active directory* della giustizia, per la firma digitale e l'accesso in rete ai servizi dell'amministrazione.

L'attuazione del progetto renderà anche possibile la diffusione dei cedolini elettronici dei dipendenti, con conseguenti significativi risparmi di spesa.

L'attuazione del progetto sarà preceduta dalla realizzazione di uno studio di fattibilità congiunto tra ministero e CNIPA, che individuerà le soluzioni tecniche, logistiche e organizzative più adeguate e definirà il dettaglio dei costi e dei tempi di realizzazione delle sale *server*.

5. La soluzione relativa alla ottimizzazione delle strutture serventi locali per la gestione dei servizi nella fase delle indagini preliminari del processo penale prevede di ottimizzare le dotazioni informatiche degli uffici giudiziari per le componenti che riguardano la tenuta dei dati di interesse dei procedimenti giudiziari nel settore del processo penale, nella fasi precedenti a quella dibattimentale.

6. L'attuazione del progetto, nelle sue componenti di cui ai precedenti commi 3, 4 e 5, permetterà di realizzare significative economie di scala nella gestione delle infrastrutture tecnologiche della giustizia, riducendo, tra l'altro, fortemente il numero di apparecchiature *server* da gestire e di sedi da presidiare con servizi di assistenza sistemistica. Faciliterà, inoltre, l'utilizzo della tecnologia VoIP per le comunicazioni, con conseguenti risparmi di spesa per l'amministrazione giudiziaria.

Nella realizzazione del progetto sarà posta particolare cura nel predisporre soluzioni che assicurino la sicurezza dei dati e la continuità operativa dei sistemi informatici, salvaguardando per quanto possibile gli investimenti già effettuati.

Le soluzioni di cui ai commi 3 e 4 si avvarranno delle connessioni rese disponibili da SPC nonché delle connessioni in banda larga che potranno essere rese disponibili anche da altre amministrazioni pubbliche nell'ambito di apposite convenzioni.

7. Le parti si impegnano a operare per attuare il progetto, per quanto di rispettiva competenza, previa acquisizione dei fondi di cui al successivo comma 8, secondo il seguente calendario.

Per quanto riguarda la soluzione di cui al comma 3:

- a) entro il primo trimestre 2009, realizzazione dello studio di fattibilità del progetto;
- b) entro il secondo trimestre 2009, indizione della gara per la realizzazione o per l'affidamento in *outsourcing* delle sale *server*;
- c) entro il primo trimestre 2010, realizzazione e messa in esercizio delle sale *server*.

Per quanto riguarda la soluzione di cui al comma 4:

- d) entro la fine del 2008, attivazione della infrastruttura di PKI ed *active directory* nazionale della giustizia, sotto la responsabilità dell'amministrazione;
- e) entro il primo trimestre del 2009, acquisizione dei servizi di sicurezza SPC;
- f) entro il primo trimestre del 2009, distribuzione a 22.000 dipendenti della carta multiservizi della giustizia (mod. AT/d.l.vo n. 82/2005) per l'autenticazione informatica, la firma digitale e l'accesso in rete ai servizi dell'amministrazione.
- g) entro il primo trimestre 2009, definizione di uno studio di fattibilità del progetto relativo ai sistemi amministrativi di direzione e supporto con particolare riferimento al riuso delle infrastrutture e dei sistemi già disponibili nell'amministrazione stessa;
- h) entro il secondo trimestre 2009, avvio della gestione centralizzata, con sistemi di *access* e *identity management* disponibili in SPC, delle utenze della giustizia;
- i) entro la fine del 2009, distribuzione a tutti i dipendenti della carta multiservizi della giustizia (mod. AT/d.l.vo n. 82/2005) per l'autenticazione informatica, la firma digitale e l'accesso in rete ai servizi dell'amministrazione;
- j) entro fine 2009, realizzazione delle prime funzionalità di erogazione unificata dei servizi amministrativi;
- k) entro il primo trimestre 2010, rilascio dei servizi *on line* ai dipendenti della giustizia.

Per quanto riguarda la soluzione di cui al comma 5:

- l) entro il primo trimestre 2009, realizzazione dello studio di fattibilità del progetto;
- m) entro il primo semestre 2009, avvio del sistema presso almeno tre uffici giudiziari;

n) entro la fine del 2009, avvio del sistema in almeno altri due uffici giudiziari;

o) entro la fine del 2010, avvio del sistema nei restanti uffici giudiziari.

8. I fondi necessari a realizzare il progetto sono stimati in:

a) per quanto riguarda la soluzione di cui al comma 3, 14 milioni di euro di investimenti e 4 milioni di euro l'anno di spese correnti;

b) per quanto riguarda la soluzione di cui al comma 4, 6 milioni di euro di investimenti in conto capitale, dei quali 2 per acquisire sistemi di cifratura, e 4 milioni di euro annui di spese correnti, dei quali 1 per acquisire i servizi di sicurezza SPC;

c) per quanto riguarda la soluzione di cui al comma 5, 3 milioni di investimenti in conto capitale e 2 milioni di euro l'anno di spese correnti.

9. Il Ministero della giustizia gestisce l'attuazione del progetto, gestisce operativamente tutte le risorse finanziarie, comprese quelle rese disponibili dal CNPA, emette i provvedimenti normativi e le regole tecniche necessari alla operatività del progetto,

10. Il CNIPA mette a disposizione proprio personale per il supporto metodologico e tecnico al governo del progetto e per la definizione delle regole tecniche e degli standard di riferimento del progetto.

CAPO III

Art. 11

Durata

1. La presente intesa ha una durata di tre anni dalla data di sottoscrizione e può essere rinnovata previo accordo tra le parti. Con cadenza semestrale, su richiesta di una delle parti, può essere effettuata una rimodulazione del presente protocollo.

Art. 12
Comunicazione e promozione

1. Le parti curano azioni di comunicazione e promozione delle iniziative e dei risultati conseguiti, anche mediante la partecipazione congiunta ad eventi e manifestazioni di settore, sia in ambito nazionale che internazionale.

Roma , 26 novembre 2008

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione: Renato Brunetta

Il ministro della Giustizia: Angelino Alfano

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione
e

il Consiglio nazionale del Notariato

per

il progetto “Reti Amiche”
(realizzazione sperimentale di circolarità anagrafica)

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione ed il Presidente del Consiglio nazionale del Notariato, d'ora innanzi congiuntamente definiti “le Parti” o, singolarmente, “la Parte”

visti

- il decreto del Presidente della Repubblica in data 7 maggio 2008, con il quale il 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 e' 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 di materia pubblica amministrazione e innovazione al ministro senza portafoglio prof. Renato Brunetta”;
- il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il Codice dell'amministrazione digitale;

- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 settembre 2001 istitutivo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie”;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002 recante l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri ed in particolare l'articolo 22 secondo il quale il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie è struttura di supporto ai fini del coordinamento delle politiche di promozione dello sviluppo della società dell'informazione, nonché delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese”;
- la legge 3 agosto 1949, n. 477, recante l'istituzione del Consiglio nazionale del Notariato nonché la legge 27 giugno 1991, n. 220 recante modificazioni all'ordinamento del Consiglio medesimo;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 giugno 2008 con il quale il ministro Brunetta è stato delegato ad esercitare, tra l'altro, le funzioni 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;
- la comunicazione del 4 novembre 2008 del ministro Brunetta con la quale è stata pubblicata sul sito web l'iniziativa “Reti Amiche” quale marchio da concedere ad amministrazioni, enti e reti in grado di offrire determinati servizi di interesse collettivo secondo le finalità dell'iniziativa medesima;

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 le linee strategiche delineate dal ministro indicano, tra le direttive primarie di intervento, quella di realizzare l'interoperabilità e la cooperazione tra le amministrazioni, sfruttando le tecnologie di collaborazione e condivisione delle informazioni;

- che in attuazione delle disposizioni previste nel sopracitato Codice dell'amministrazione digitale, il ministro sostiene progetti di contenuto innovativo e di preminente e rilevante interesse, con particolare riferimento a progetti di carattere intersettoriale;
- che in materia di innovazione organizzativa, gestionale e tecnologica, il ministro esercita funzioni 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;
- che le iniziative di cui al presente protocollo, in coerenza con la strategia di ammodernamento indicata dal Governo ed avviata con i piani industriali del ministro della Pubblica amministrazione e dell'innovazione e in coerenza con l'implementazione della strategia di Lisbona, dovranno ispirarsi ai seguenti principi: riferimento alle buone pratiche nazionali e internazionali; valutazione delle *performance* e della soddisfazione del cliente; riduzione dei costi dell'amministrazione pubblica con miglioramento di qualità ed efficienza anche in termini di tempi di risposta; trasparenza, accessibilità standardizzazione ed interoperabilità dei processi di interazione tra le amministrazioni e con gli utenti, come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale.
- che con la creazione del marchio "Reti Amiche", il ministro mira a selezionare amministrazioni, enti e reti in grado di offrire, a cittadini ed imprese, determinati servizi di interesse collettivo, secondo le finalità dell'iniziativa medesima;
- che, in tale ambito, si ritiene di avviare la realizzazione di un progetto con il Consiglio nazionale del Notariato, e con il successivo coinvolgimento dell'Associazione nazionale Comuni d'Italia o di singoli Comuni, di interscambio delle informazioni anagrafiche e di stato civile, tanto allo scopo di esonerare il cittadino dall'onere di munirsi di certificazioni anagrafiche e di stato civile in occasione della stipula di atti notarili, quanto di sperimentare soluzioni di *e-government standard* e riutilizzabili nell'ambito della pubblica amministrazione;
- che per lo svolgimento delle proprie funzioni il ministro si avvale anche del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché del CNIPA;

convengono quanto segue

Art. 1
(Premesse)

1. Le premesse di cui sopra costituiscono parte integrante e sostanziale della presente intesa.

Art. 2
(Oggetto, finalità e strumenti operativi)

1. Con la presente intesa le parti intendono avviare un rapporto di collaborazione, tra il ministro, il Consiglio nazionale del Notariato ed i Comuni coinvolti nella sperimentazione, nell'ambito dell'iniziativa "Reti Amiche", di un progetto sperimentale di interscambio anche parziale di dati, in materia di anagrafe e di stato civile.

2. L'obiettivo di tale sperimentazione è quello di affrontare le problematiche tecniche e giuridiche nel rilascio dei certificati anagrafici e di stato civile, di tipo elettronico, ottenuti con procedura *on line* non presidiata.

3. L'iniziativa trova fondamento nell'opportunità di favorire il coordinamento tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali e gli ordini professionali coinvolti nelle attività rilevanti per i cittadini e le imprese, nell'ambito del processo di riforma della P.A., per il miglioramento dei servizi ed il contenimento dei costi, nonché per la semplificazione delle procedure operative.

4. Il progetto di visura dei dati anagrafici e di stato civile che andrà ad attuarsi, attraverso apposite convenzioni, tra il Consiglio nazionale del Notariato ed i Comuni coinvolti dall'iniziativa, intende realizzare una soluzione progettuale, in coerenza con il Sistema pubblico di connettività e gli indirizzi delle amministrazioni competenti in materia, per sperimentare la "cooperazione applicativa" con la rete del Notariato che, nell'ambito della semplificazione amministrativa, abbia come finalità:

- esonerare i cittadini e le imprese dall'onere di procurarsi certificati anagrafici e di stato civile consentendo ai notai, in alternativa alla produzione di dette certificazioni, di acquisire e verificare *on line* le informazioni di stato civile ed anagrafiche necessarie per l'espletamento delle attività notarili richieste dai medesimi cittadini;
- ridurre le attività di sportello presso le amministrazioni deputate a dette attività di certificazione;

- realizzare una prima applicazione concreta che utilizza strumenti *standard* della “cooperazione applicativa” promossa dal CNIPA;

Art. 3
(Attuazione)

1. All’attuazione della presente intesa si provvede mediante la stipula di apposite convenzioni tra i soggetti pubblici interessati alle attività di cui al presente protocollo.

Art. 4
(Durata)

1. La presente intesa è valida ed efficace dalla data di sottoscrizione per un biennio e potrà essere prorogata, rinnovata, modificata o integrata, previo espresso accordo delle parti.

Art. 5
(Obblighi delle parti)

1. Il ministro:

- definisce gli obiettivi e le finalità del progetto;
- garantisce indirizzi e supporto per la definizione di criteri e modelli di riferimento utili ad affrontare le problematiche critiche connesse al processo d’innovazione dell’*e-government*;
- valuta periodicamente i risultati della sperimentazione;
- promuove la diffusione delle esperienze in funzione dei risultati conseguiti;

- valuta il proseguimento del progetto successivamente alla sperimentazione.

2. Gli obblighi del Consiglio nazionale del Notariato sono disciplinati, oltre che dal presente protocollo, da quanto previsto nello schema di convenzione-tipo, aperto all'adesione dei singoli Comuni coinvolti e che definisce anche gli obblighi di questi ultimi.

3. Nello schema di convenzione-tipo si prevederà che il Consiglio nazionale del Notariato ed i Comuni coinvolti si impegnino, secondo lo schema convenzionale e ciascuno per la parte di propria competenza, a:

a) assicurare la propria collaborazione alla definizione degli obiettivi e delle finalità del progetto nonché alla definizione delle modalità tecniche ed organizzative necessarie alla sua realizzazione;

b) attuare i modelli e le architetture di riferimento promosse dal CNIPA;

c) individuare le risorse umane da destinare al progetto, garantendone l'impegno per il tempo necessario a svolgere le attività operative richieste per il disegno architettuale, l'implementazione, il collaudo, il rilascio del sistema e la sperimentazione;

d) garantire l'approvvigionamento dell'*hardware* e del *software* necessari alla sperimentazione;

e) mettere a disposizione una struttura logistica adeguatamente attrezzata per lo svolgimento delle attività legate al progetto;

f) raggiungere l'obiettivo della sperimentazione nei tempi stabiliti;

g) presentare al ministro, tramite le strutture del medesimo, i risultati raggiunti.

Art. 6 (Referenti)

1. I referenti per il presente protocollo sono definiti successivamente con scambio di note fra le Parti.

Art. 7
(Comunicazione e promozione)

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

Roma, lì 22 dicembre 2008

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione: Renato Brunetta

Il presidente del Consiglio nazionale del Notariato: Paolo Piccoli

N.	Ufficio	Oggetto
50/08	UPPA	Art. 3, comma 59, legge 24 dicembre 2007 n. 244 - contratto di assicurazione amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica.
51/08	“	Incarichi individuali conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
52/08	“	Nomina medico competente ai sensi del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e art. 76 d.l. 25 giugno 2008, n. 112.
53/08	“	Trattamento economico spettante nei periodi di convalescenza post ricovero - Applicazione dell'art. 71, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008 convertito in legge n. 133 del 6 agosto 2008.
54/08	“	Conferimento di incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000 – Risoluzione <i>ex lege</i> del rapporto di lavoro con l'amministrazione di appartenenza e successiva ricostituzione.
55/08	“	Art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Dotazioni organiche ed assunzioni.

- 56/08 “ Art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dall’art. 49 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. Applicazione della disposizione alle scuole gestite dalle autonomie locali.
- 57/08 “ Riconoscimento di servizio pre-ruolo ai fini dell’attribuzione dei benefici di cui all’art. 103 del d.P.R. n. 382 del 1980. Richiesta di parere.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della Funzione Pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio del trattamento del personale

Parere n. 50 del 29/09/2008

A

Oggetto: art. 3, comma 59, legge 24 dicembre 2007 n. 244 - contratto di assicurazione amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica.

Con riferimento ai quesiti posti da codesta amministrazione in merito alla responsabilità amministrativa degli amministratori ed a quanto già espresso nel parere n. 23/08 di questo ufficio, si rappresenta che la norma di cui al comma 3 art. 59 si riferisce ad assicurazioni di rischi derivatiti dall'espletamento di compiti istituzionali “connessi con la carica” e quindi riguarda direttamente quei soggetti che svolgono attività istituzionale in qualità di organo.

E' opportuno però tener conto della circostanza che la giurisprudenza contabile in materia è costante nel ritenere illegittime le coperture assicurative per amministratori e dipendenti qualora il relativo premio assicurativo sia posto a carico del bilancio dell'ente pubblico.

Come già rappresentato nel parere 23/2008, la Corte dei conti si è reiteratamente pronunciata affermando “l’illegittimità della stipula di polizze assicurative destinate alla copertura dei danni erariali che amministratori e dipendenti potrebbero essere chiamati a risarcire, in conseguenza della loro responsabilità amministrativa o contabile nei confronti dell’ente stesso o di altri enti pubblici “(Corte dei conti, sez. Piemonte, parere n.2/parr/2008).

Per quanto riguarda il secondo quesito, ovvero se sia legittima la copertura assicurativa con pagamento del premio a carico dei singoli dipendenti, si osserva che la soluzione appare essere in linea con la normativa in materia, poiché ciò che viene censurato dal legislatore e dalla giurisprudenza è l'onere a carico del bilancio pubblico dei costi derivanti dalla stipula del contratto di assicurazione.

Nel caso invece in cui l'onere gravasse sul personale interessato non si ravviserebbe alcun contrasto con la normativa vigente. Ed infatti scopo del legislatore sembra essere proprio quello di salvaguardare i bilanci pubblici e far sì che il danno, causato dal comportamento del dipendente con dolo o colpa grave, vada ad incidere nella sfera patrimoniale del dipendente che lo ha cagionato.

Sul punto specifico la Corte dei conti, a proposito del premio assicurativo posto a carico di un pubblico bilancio, ha testualmente affermato: “la natura del rapporto (di assicurazione) lo fa inquadrare nella figura giuridica del contratto a favore di terzo,...ma qui emerge la sorprendente particolarità per la quale il soggetto pagante il premio, profitto d’altri, è il medesimo che proprio dall’illecito agire del beneficiario della polizza abbia subito il nocumento: v’è quindi rispetto alla fattispecie civilisticamente configurata un *quid pluris* che, da un lato è una contraddizione logica prima ancora che giuridica, e dall’altro, la fonte di una sorta di immunità comportamentale del tutto inammissibile, poiché coinvolgente valori che non sono nella disponibilità delle parti” (Corte dei conti n. 12509/2002). Tale ragionamento della Corte, analogicamente, si ritiene possa applicarsi anche alla fattispecie di responsabilità civile verso terzi causata da comportamento doloso o colposo del dipendente.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene, quindi, che in base alla normativa vigente ed ai principi elaborati dalla giurisprudenza non vi siano motivi ostativi a che sia stipulato un contratto di assicurazione per danni causati dal dipendente o dall'amministratore senza oneri per l'amministrazione ovvero con oneri ricadenti a carico del dipendente.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 51 del 14 ottobre 2008

A

Oggetto: incarichi individuali conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Si fa riferimento alla nota n. 464/SEGR del 25 settembre 2008 con la quale codesto ufficio chiede chiarimenti in ordine alla corretta interpretazione del requisito della “particolare e comprovata specializzazione anche universitaria” previsto dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che detta, per le amministrazioni pubbliche, le regole per il conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo di natura occasionale oppure di natura coordinata e continuativa.

La disposizione, tra l'altro, è stata oggetto di recente novella da parte dell'art. 46 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

In particolare, si chiede di sapere se sia consentito alle pubbliche amministrazioni conferire incarichi ad esperti in possesso della sola laurea triennale o della laurea triennale e di un titolo di master di primo livello, ovvero a professionisti non laureati iscritti in ordini o albi.

Relativamente al quesito formulato occorre ricordare che il legislatore ha modificato l'art. 7, comma 6, d.lgs. 165 del 2001, dapprima con l'art.3, comma 76, della legge 24 dicembre 2007. n. 244. A seguito dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2008, la disposizione in esame prevedeva che le amministrazioni pubbliche, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ad esperti di "particolare e comprovata specializzazione universitaria".

Con tale intervento è stata ristretta la platea dei soggetti che possono essere destinatari di incarichi di collaborazione, prevedendo che non fosse più sufficiente per il conferimento dell'incarico la "provata competenza" ed individuando, quale requisito minimo necessario, il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente, attinente l'oggetto della collaborazione.

Tutto ciò al fine di dare maggiore rilievo e valenza alla figura di "esperto" quale destinatario dell'incarico in coerenza con il principio che la prestazione deve essere "altamente qualificata". Tuttavia, ricorrere al criterio della "specializzazione universitaria" come requisito idoneo ad attestare la qualità di "esperto" in grado di fornire una prestazione "altamente qualificata" non risultava compatibile rispetto ad alcune attività quali quelle svolte da soggetti operanti nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali per i quali la qualificazione professionale può derivare da talenti o abilità personali e non necessariamente da titoli universitari conseguiti.

Il limite della specializzazione di tipo esclusivamente universitario risultava, altresì, non coerente rispetto al ruolo svolto nel nostro ordinamento giuridico dalla disciplina pubblicistica sugli ordinamenti professionali per i quali lo svolgimento dell'esame di Stato e il complesso delle norme che regolano l'esercizio della professione rappresentano già uno strumento di controllo e di garanzia della preparazione tecnica necessaria ai fini dell'esercizio professionale.

Da ciò l'esigenza avvertita dal legislatore di integrare la disposizione con la previsione di casistiche in presenza delle quali è possibile prescindere dalla specializzazione universitaria. La formulazione "particolare e comprovata specializzazione universitaria" è stata sostituita, con la modifica operata dall'art. 46, del d.l. n. 112 del 2008, con quella "particolare e comprovata specializzazione anche universitaria" dove la congiunzione "anche" è stata inserita per anticipare le casistiche elencate nell'ultima parte del comma medesimo al ricorrere delle quali si può prescindere dal possesso del titolo universitario.

La norma modificata, infatti, prevede che, ferma restando la necessità di accertare l'esperienza maturata nel settore, "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".

Ne deriva che quando si tratta di conferire incarichi individuali nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri il possesso del titolo di studio non è requisito necessario ma occorre accertarsi che il soggetto abbia maturato un'esperienza nel settore che possa garantire l'adempimento della prestazione richiesta.

E' evidente che nella circostanza si giustifica la deroga al titolo di studio nella misura in cui l'incarico da conferire inerisce inequivocabilmente ad una prestazione rientrante nei campi considerati. senza possibilità, pertanto, di interpretazioni estensive.

Analogo discorso vale nei casi in cui un soggetto è iscritto in ordini o albi professionali. L'iscrizione all' albo attesta, ai fini del conferimento dell'incarico, una specializzazione di per sé idonea allo svolgimento dell'incarico medesimo consentendo di prescindere dal possesso tanto della laurea magistrale quanto di quella triennale, laddove è accertata la maturata esperienza nel settore. Rimane ferma, in relazione alla specificità della prestazione, la facoltà dell'amministrazione di preferire il professionista provvisto di specializzazione universitaria.

Si conclude, inoltre, sottolineando che al di fuori delle deroghe descritte riprende pienamente vigore il principio della specializzazione universitaria secondo cui, la sola laurea triennale non è sufficiente ad integrare il requisito essendo a tal fine necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente.

La circolare di questo dipartimento n. 2, dell' 11 marzo 2008, precisa, infine, che la modifica apportata all'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, in ordine ai presupposti per il conferimento di incarichi di collaborazione, non esclude che la specializzazione richiesta possa derivare anche da percorsi completi e formalmente definiti dall'ordinamento professionale di riferimento, in aggiunta alla laurea triennale.

E' il caso, infine, di aggiungere che la novella è finalizzata a definire i requisiti minimi per l'instaurazione del rapporto salvaguardando il principio che è la natura dell'incarico da conferire ed il suo livello di qualificazione che devono indirizzare le valutazioni dell'amministrazione sulla sufficienza del requisito minimo o sulla necessità di richiedere requisiti superiori.

Quanto sopra per le esigenze rappresentate da codesto ufficio.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 52 del 16 ottobre 2008

A

Oggetto: nomina medico competente ai sensi del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e art. 76 d.l. 25 giugno 2008, n. 112.

Si fa riferimento alla nota n. 10507 del 4 agosto 2008 con la quale codesto ente chiede chiarimenti in ordine all'applicabilità dell'art. 76 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112. convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008. n. 133.

Il Comune soggetto al patto di stabilità interno ha necessità di rispettare l'obbligo di nominare il medico competente, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 in quanto l'attuale convenzione risulta scaduta.

L'ente non ha però rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2007.

L'art. 76, comma 4, del citato d.l. 112/2008, prevede che 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 coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. Il divieto si estende anche alla stipula di contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione sanzionatoria.

Ciò premesso l'amministrazione chiede come comportarsi di fronte alle due disposizioni sopra rappresentate tenuto conto che la nomina del medico competente non risulta essere discrezionale.

Al riguardo, occorre precisare che la sanzione del divieto di assunzione e di stipula di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ha una finalità volta a rafforzare l'obbligo del rispetto del patto di stabilità interno e quindi del più attento utilizzo delle risorse finanziarie.

La fattispecie rappresentata della nomina del medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria si riferisce ad un obbligo previsto da disposizione che persegue l'interesse, di rilevanza costituzionale, della salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro garantendo l'uniformità della tutela medesima sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

L'obbligo di nomina del medico competente, a tutela dell'interesse sopra richiamato è rafforzato dalla previsione della sanzione di cui all'art. 55, comma 4, lettera f) del citato decreto legislativo 81/2008, ovvero l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 3.000 a 10.000 euro, che si applica nel caso in cui non si sia provveduto alla nomina di cui al citato articolo 18, comma 1, lettera a).

Questi elementi appaiono sufficienti per ritenere che rispetto alle due disposizioni in argomento (art. 18, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e articolo 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112) prevale, per la natura della finalità perseguita, l'obbligo prescritto di nominare il medico competente.

Per completezza del quadro si fa presente che analogo discorso va fatto per le assunzioni che riguardano le categorie protette ai fini esclusivi del rispetto della quota di riserva prevista dall'art. 3 della legge 12 marzo 1999 n. 68. Trattasi di un obbligo di assunzione che è finalizzato all'inserimento e all'integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro che persegue una finalità che prevale sul divieto sanzionatorio di assumere.

Ciò posto, alla luce delle osservazioni formulate lo scrivente ufficio è del parere che codesto Comune possa stipulare la convenzione per la nomina del medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio del trattamento del personale

Parere n. 53 del 4 novembre 2008

A

Oggetto: trattamento economico spettante nei periodi di convalescenza post ricovero - Applicazione dell'art. 71, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008 convertito in legge n. 133 del 6 agosto 2008.

Si fa riferimento alla lettera del 7 ottobre 2008, con la quale si è posto un quesito circa il trattamento economico spettante nei giorni di assenza dovuti a convalescenza post ricovero.

Nella nota, in primo luogo, si chiede di conoscere se, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 71 del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, contenente nuove norme in materia di assenze per malattia e per permessi retribuiti, sia ancora applicabile la disciplina di cui all'art. 21 comma 7 lettera a) del CCNL del 16 maggio 1995 come modificato dall'art. 6 del CCNL integrativo del 16 maggio 2001.

In proposito, secondo l'espressa previsione contenuta nel secondo periodo del comma 1 dell'art. 71 suddetto, nel caso di ricovero ospedaliero è fatto salvo “il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore”.

Ad avviso dello scrivente, il rinvio dinamico alla previsione dei contratti collettivi non riguarda in senso stretto soltanto i giorni di ricovero, ma concerne il regime più favorevole previsto per le assenze per malattia dovute (...) a ricovero ospedaliero con ciò comprendendo anche l'eventuale regolamentazione più vantaggiosa inerente il post ricovero.

Pertanto, ad avviso dello scrivente, nel caso di ricovero ospedaliero e per il successivo periodo di convalescenza post ricovero, al dipendente del comparto ministeri compete anche la corresponsione dell'indennità di amministrazione, come previsto dal CCNL (art. 21 comma 7 lettera a del CCNL del 16 maggio 1995 come modificato dall'art. 6 del CCNL integrativo del 16 maggio 2001).

Per quanto riguarda il secondo quesito, relativo alle modalità di certificazione dell'assenza per ricovero in struttura privata, in linea con quanto enunciato nella circolare n. 7 del 2008, si ritiene che, nel caso di assenze superiori a dieci giorni e dopo il secondo evento di malattia nel corso dell'anno solare, l'assenza debba essere giustificata mediante certificazione di struttura sanitaria pubblica o del medico convenzionato con il SSN.

Considerato il carattere economico della questione, al Ministero dell'economia e delle finanze in indirizzo è chiesto di far conoscere entro breve termine il proprio eventuale diverso avviso rispetto a quanto rappresentato.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio del trattamento del personale

Parere n. 54 del 4 novembre 2008

A

Oggetto: conferimento di incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000 – Risoluzione *ex lege* del rapporto di lavoro con l'amministrazione di appartenenza e successiva ricostituzione

Si riscontra la lettera del 16 settembre 2008, prot. 25240, con la quale codesto Comune ha chiesto il parere di questo dipartimento in merito alla richiesta di riassunzione in servizio presentata da un proprio dipendente (categoria D3), ai sensi dell'art. 110, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, al termine dell'incarico dirigenziale precedentemente svolto presso altro ente locale.

L'amministrazione chiede di conoscere se al caso in questione si applichi il disposto di cui all'art. 26 del CCNL del personale non dirigenziale del comparto regioni- enti locali, sottoscritto in data 14.9.2000; in sostanza, se il termine dei cinque anni entro il quale il dipendente, il cui rapporto di lavoro si sia interrotto per effetto di dimissioni, può richiedere la ricostituzione del rapporto di lavoro, riguardi anche l'ipotesi di riassunzione in servizio contemplata dall'art. 110, comma 5, citato.

L'amministrazione pone, inoltre, la questione della sussistenza di un obbligo di procedere alla riassunzione del dipendente e, infine, dell'applicabilità della disciplina del termine di preavviso, prevista dall'art. 39 del CCNL del personale non dirigenziale del comparto regioni-enti locali, sottoscritto in data 6.7.1995, alla fattispecie della risoluzione di diritto prevista dall'art. 110, comma 5, del d.lgs. 267 del 2000.

Come noto, la citata disposizione del TUEL detta una specifica disciplina sulla possibilità per gli enti locali in cui è prevista la dirigenza di conferire incarichi di livello dirigenziale al di fuori della dotazione organica a personale estraneo o dipendente di pubblica amministrazione, con la conseguenza che per il dipendente pubblico il rapporto di impiego si risolve di diritto con effetto dalla data di decorrenza del contratto stipulato con l'ente stesso.

Recita poi il secondo capoverso della medesima norma che "l'amministrazione di provenienza dispone, subordinatamente alla vacanza del posto in organico o dalla data in cui la vacanza si verifica, la riassunzione del dipendente qualora lo stesso ne faccia richiesta entro i 30 giorni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro a tempo determinato o alla data di disponibilità del posto in organico".

La disposizione citata, tenuto conto della precarietà del rapporto che si instaura a seguito dell'accettazione dell'incarico dirigenziale presso l'ente locale, introduce a ben vedere una particolare forma di garanzia a favore del dipendente pubblico che al termine dell'incarico può essere riassunto in servizio.

Ciò può avvenire in presenza di determinati presupposti e condizioni, che costituiscono precisi ambiti per l'azione dell'amministrazione: l'esistenza del posto vacante in organico e presentazione della domanda dell'interessato entro il termine di 30 giorni.

La fattispecie in questione è pertanto diversa dall'ipotesi delle dimissioni volontarie di cui all'art. 26 del CCNL sottoscritto in data 14.9.2000, in ordine alla quale si applicano le clausole sui termini di preavviso di cui all'art.

39 del CCNL del personale non dirigenziale del comparto regioni- enti locali, sottoscritto in data 6.7.1995, come modificato dal CCNL integrativo sottoscritto in data 13.5.1996.

Ciò posto, si ritiene che alla fattispecie della ricostituzione del rapporto di impiego risolto ex lege ai sensi dell'art. 110, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, non si applichi il termine dei cinque anni disposto per la diversa fattispecie delle dimissioni volontarie dell'art. 26 del CCNL sopra citato.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Parere n. 55 del 10 novembre 2008

A

Oggetto: art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Dotazioni organiche ed assunzioni.

Si risponde alla nota con la quale codesto Comune pone alcuni quesiti in materia di assunzioni in relazione all'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008.

Un primo punto sottoposto all'attenzione dello scrivente riguarda la possibilità da parte dell'ente di assumere nell'anno corrente n. 2 figure dirigenziali.

La questione rimane di difficile valutazione in quanto dalla richiesta di parere non emergono alcune informazioni necessarie. In particolare non si evince se l'assunzione è finalizzata a coprire posti presenti in dotazione organica, se sia connessa a procedure concorsuali bandite, quale nesso abbia con le posizioni organizzative "D" che si afferma che rimarrebbero scoperte.

Qualora a monte della richiesta vi sia una non meglio dichiarata volontà dell'ente di istituire due nuovi posti da dirigente in dotazione organica, si rappresenta che quest'orientamento non appare in linea con gli indirizzi espressi anche di recente dal legislatore che, al citato art. 76, comma 6, lettera c), del d.l. n. 112 del 2008, affida al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui al precedente comma 5, il compito di individuare criteri e parametri, tenuto conto del rapporto tra numero dei dirigenti e dei dipendenti in servizio, volti alla riduzione dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico.

A fronte di un'indicazione del legislatore quale quella sopra rappresentata, non si ravvisano i presupposti per l'istituzione di nuovi posti da dirigente nella dotazione organica anche laddove l'operazione avvenisse ad invarianza di spesa con la soppressione di posti in altre qualifiche.

Qualora si trattasse di posti già presenti nella dotazione organica, rispetto ai quali sono già state svolte regolari procedure concorsuali pubbliche, le assunzioni potrebbero essere effettuate rispettando i vincoli finanziari previsti dall'art. 557, comma 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazione ed integrazioni.

In merito all'integrazione del citato art. 1, comma 557, disposta dall'art. 3, comma 120, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che prevede le assunzioni in deroga al tetto di spesa del personale relativo all'anno precedente, se l'ente volesse avvalersi di detta normativa è necessario che ricorrano, oltre che le condizioni di stabilità finanziaria indicate, anche le ragioni di indifferibilità ed urgenza, analiticamente motivate, che dovrebbero giustificare la deroga al regime ordinario fissato dal citato art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006.

Si rappresenta, infine, a codesto ente come gli indirizzi che provengono dalla normativa in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche, da ultimo anche dal decreto legge n. 112 del 2008, delineano un contesto di regole volte alla razionalizzazione delle strutture, alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, all'unificazione delle strutture che svolgono attività di supporto e alla riduzione delle stesse, con

conseguente contenimento della spesa del personale. Questi principi rappresentano i criteri guida a cui i vertici politici ed amministrativi devono ispirarsi nell'adottare i provvedimenti di competenza.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio programmazione, assunzioni e reclutamento

Parere n. 56 del 26 novembre 2008

A

Oggetto: art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dall'art. 49 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. Applicazione della disposizione alle scuole gestite dalle autonomie locali.

Si fa riferimento alla nota n. 973/CG/VN/IPR/AD/ml-08 del 3 settembre 2008 nella quale si rappresentano le difficoltà applicative della disposizione indicata in oggetto in relazione alle esigenze di copertura delle sezioni vacanti delle scuole di infanzia paritarie e degli asili nido gestiti dagli enti locali.

In particolare, la nuova formulazione dell'art. 36 del d.lgs n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 49 del d.l. n. 112 del 2008, prevede, al comma 3, che le amministrazioni 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 rispetto di detto limite comporta la necessità di subordinare il conferimento di un incarico di supplenza alla previa verifica che i tempi lavorati nel singolo ente dal possibile supplente, mediante il ricorso a più tipologie contrattuali, non raggiungano, cumulati complessivamente, il limite dei tre anni nel quinquennio.

Poiché il superamento del predetto limite potrebbe ricorrere in maniera diffusa, codesta associazione paventa effetti negativi sulla continuità del servizio scolastico, che trova il suo fondamento nei diritti, costituzionalmente garantiti, all'educazione, all'istruzione ed allo studio (art. 33 e 34 della Costituzione), effetti negativi dovuti al rischio di non poter utilizzare il personale inserito nelle graduatorie.

A tutela dei predetti diritti la circolare del 18 marzo 2008, n. 3, dello scrivente dipartimento, che interveniva per dettare linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, in attuazione delle modifiche apportate all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dall'articolo 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), aveva, in via interpretativa, ritenuto che le scuole di infanzia paritarie e gli asili nido gestiti dagli enti locali potessero derogare alla rigida disciplina introdotta dalla novella all'art. 36 ed ispirarsi alla disciplina prevista per le scuole statali tenuto anche conto dei principi di cui al CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali, sottoscritto il 14 settembre 2000, che dedica una particolare attenzione all'attività didattica ed educativa svolta dal predetto personale docente delle scuole materne e delle scuole gestite appunto dagli enti locali, nonché a quella svolta dal personale educativo degli asili nido.

La predetta soluzione interpretativa era finalizzata a superare la rigida disciplina antiprecariato introdotta dal previgente art. 36 che prevedeva, per il contratto a tempo determinato, una durata massima pari a 3 mesi; durata che, ovviamente, non si poteva conciliare con la frequente necessità di conferire incarichi di supplenza annuali e quindi con l'esigenza di una costante garanzia della continuità del servizio scolastico. Il limite massimo dei tre anni oggi previsto, invece, non confligge con il conferimento di supplenze annuali.

Ciò rappresentato occorre, tuttavia, puntualizzare alcuni aspetti fondamentali. Il limite previsto dal vigente art. 36, comma 3, del d.lgs. 165/2001, secondo cui le amministrazioni non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio, si applica solo nel caso in cui il soggetto sia stato utilizzato con più tipologie contrattuali di tipo flessibile diverse, ferma restando per la medesima tipologia di contratto la disciplina sulla durata prevista dalla normativa specifica.

In sostanza l'art. 36 non interviene per modificare con una disposizione speciale il regime previsto dalla legislazione ordinaria sulla durata del singolo contratto. La normativa dettata per ogni tipo di lavoro flessibile dovrebbe contenere già in sé le misure volte ad evitare l'abuso del tipo contrattuale.

L'art. 36 mira a colpire un altro fenomeno diffuso che è quello di ricorrere a diverse tipologie di lavoro flessibile per eludere i vincoli temporali previsti dalla normativa del singolo istituto contrattuale e continuare così a mantenere il rapporto di lavoro con il medesimo soggetto. Questo fenomeno è espressione di un ricorso patologico al lavoro flessibile perché un utilizzo costante e continuativo di un lavoratore è espressione non di un bisogno di carattere temporaneo ma piuttosto di un'esigenza avente altrettante caratteristiche di continuità e durata. Si tratterebbe in sostanza di utilizzare lavoro flessibile per un fabbisogno ordinario e permanente che, come noto, non è ammesso in quanto a detto tipo di fabbisogno occorre far fronte esclusivamente con assunzioni a tempo indeterminato, per evitare oltretutto un'elusione della disciplina in materia di vincoli al regime assunzionale a tempo indeterminato.

Le supplenze scolastiche vengono conferite mediante contratti di lavoro a tempo determinato. Trattandosi di una stessa tipologia di contratto è inappropriato, per quanto riguarda la durata, il richiamo al predetto art. 36, comma 3, che riguarda il cumulo di periodi riferiti a contratti diversi.

E' invece corretto fare riferimento al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 in materia di successione di contratti a tempo determinato (art. 5) e di esclusioni e disciplina specifica (art. 10). Il nuovo testo dell'art. 36,

infatti, a differenza di quello previgente che dettava una normativa del tutto speciale per le amministrazioni pubbliche, riconduce ora il regime del tempo determinato alla legge sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e quindi appunto al citato d.lgs. 368/2001.

L'art. 5, comma 4-*bis*, dello stesso decreto legislativo, comma aggiunto dal comma 40 dell'art. 1, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 e poi modificato dall'art. 21, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, prevede che, ferma restando la disciplina della successione di contratti e “fatte salve diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato ai sensi del comma 2. In deroga a quanto disposto dal primo periodo del presente comma, un ulteriore successivo contratto a termine fra gli stessi soggetti può essere stipulato per una sola volta, a condizione che la stipula avvenga presso la direzione provinciale del lavoro competente per territorio e con l'assistenza di un rappresentante di una delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato. Le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale stabiliscono con avvisi comuni la durata del predetto ulteriore contratto”.

Si aggiunge inoltre che l'art. 10 del predetto d.lgs 368/2001 prevede esclusioni e discipline specifiche senza dare indicazioni rispetto al settore scolastico che possano consentire di individuare deroghe *ex lege*.

Rimane da verificare se la richiesta di codesta associazione di un'interpretazione volta a superare il limite massimo dei 3 anni per il contratto a tempo determinato, per rispondere alle peculiarità del servizio scolastico, possa trovare una soluzione favorevole nelle previsioni contenute nei “contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” come indicato anche dal citato articolo 5, comma 4-*bis*, del d.lgs. 368/2001.

In tal senso non sono di aiuto le disposizioni dettate in materia dal CCNL per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali successivo a quello dell'1.4.1999, sottoscritto il 14 settembre 2000 che, per quanto riguarda il personale delle scuole, sull'applicazione dell'istituto delle supplenze, rinvia alla disciplina dell'art 7, comma 3, dello stesso contratto, che a sua volta rinvia agli art. 35 e 36 del d.lgs. 165/2001 e quindi alla disciplina prevista in materia di assunzioni e di forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

Nella sostanza i contratti collettivi in materia di personale scolastico non prevedono eccezioni rispetto alla durata massima di 36 mesi dei contratti a tempo determinato prescritta dal d.lgs. 368/2001 né si può giungere in via interpretativa al superamento del predetto limite, fissato per evitare l'abuso del lavoro flessibile e quindi forme di precariato tra l'altro tipiche anche del settore scuola.

Laddove non sia possibile ricorrere ad altra assunzione, la necessità di garantire la continuità del servizio scolastico mediante conferimento di supplenza annuale, potrà essere valutata come motivazione atta a consentire agli enti locali di stipulare un ulteriore successivo contratto a termine per una sola volta.

Quanto sopra conferma che il regime restrittivo fissato per tutti i lavoratori, anche del settore privato, può essere superato con gli strumenti indicati dall'art. 5, comma 4-bis, del d.lgs 368/2001, ovvero da un intervento in sede di contrattazione collettiva oppure ricorrendo per una sola volta alla stipula del contratto presso la direzione provinciale del lavoro con le modalità indicate dalla norma stessa.

Si aggiunge infine che il limite massimo dei 36 mesi va riferito ad ogni singola procedura di concorso pubblico e quindi va conteggiato separatamente per ogni graduatoria concorsuale. Ogni procedura di reclutamento a tempo determinato, nel rigoroso rispetto della normativa di cui all'art. 35 del d.lgs. 165/2001, rispondendo ad un fabbisogno temporaneo di volta in volta nuovo, è assimilabile al caso di mansioni non equivalenti ed azzera,

pertanto, i periodi di contratto di lavoro flessibile precedentemente stipulati con la stessa amministrazione. Detta lettura della norma risulta coerente anche con l'art. 51 della Costituzione.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio del trattamento del personale

Parere 57 del 26 novembre 2008

A

Oggetto: riconoscimento di servizio pre-ruolo ai fini dell'attribuzione dei benefici di cui all'art. 103 del d.P.R. n. 382 del 1980. Richiesta di parere.

Si dà riscontro alla lettera di codesta università con la quale si chiede un parere in merito al riconoscimento del servizio pre-ruolo prestato in qualità di assegnisti di ricerca dai ricercatori universitari ai fini dell'attribuzione dei benefici previsti 103 del d.P.R. n. 382 del 1980.

In particolare, il problema sottoposto consiste nella possibilità di riconoscere l'attività svolta nell'ambito degli assegni di ricerca di cui all'art. 51, comma 7 n. 449 del 1997 per la ricostruzione della carriera.

Si espongono al riguardo le seguenti considerazioni.

L'art. 103 del d.P.R. n. 382 del 1980 menzionato, recante "Riconoscimento ed equiparazione di servizi", prevede il riconoscimento dei servizi espletati all'atto della nomina ad ordinario per i professori di ruolo, all'atto

della conferma in ruolo o della nomina in ruolo per i professori associati e all'atto dell'immissione nella fascia dei ricercatori confermati per i ricercatori.

Per tutte queste figure l'art. 103 citato fa riferimento al servizio prestato in una delle forme di cui all'art. 7 della l. n. 28 del 1980, il quale individua alcune categorie di soggetti titolari di borse ed assegni, in tal modo ponendoli sullo stesso piano ai fini del riconoscimento del periodo effettuato quale servizio pre-ruolo. Tra queste categorie non sono stati inclusi espressamente gli assegnisti di ricerca di cui al citato art. 51, comma 7, della l. n. 449 del 1997.

Ad avviso dello scrivente, la posizione degli assegnisti di ricerca in questione presenta degli elementi di analogia rispetto alle fattispecie individuate dal menzionato art. 7, quali, in particolare, lo svolgimento di attività di ricerca e il reclutamento a seguito di una procedura ad evidenza pubblica.

Tali elementi, unitamente alla considerazione che la disciplina sugli assegni di ricerca è stata introdotta successivamente all'approvazione del d.P.R. n. 382 del 1980, inducono a ritenere che anche il servizio prestato a titolo di assegnista di ricerca in base al predetto art. 7 possa essere considerato ai fini della ricostruzione della carriera dei docenti e dei ricercatori delle università.

In ciò, pertanto, pare condivisibile l'orientamento già espresso dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato (nota del 17 ottobre 2006, n. 0130131) e dal Ministero dell'università e della ricerca (nota del 13 marzo 2008, n. L533107).

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

- Roma, 20 ottobre 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. 72 “Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo”.
- Roma, 23 ottobre 2008 Disciplina del conferimento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali
- Roma, 3 novembre 2008 Disposizioni in merito alle procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione da parte del dipartimento per l’innovazione e le tecnologie a norma dell’art. 7 del d.lgs. 165/2001

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio del trattamento del personale

Alle amministrazioni pubbliche di cui
all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

Circolare n. 10 del 20 ottobre 2008.

Oggetto: 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. 72 “Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo”.

Con il decreto legge n. 112 del 2008, convertito con modifiche in legge n. 133 del 2008, nell'ambito delle misure intese alla stabilizzazione della finanza pubblica ed in relazione al disegno di riorganizzazione e di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni nonché di progressiva riduzione del numero dei dipendenti pubblici, è stato introdotto il nuovo istituto dell'esonero dal servizio, sono state previste importanti innovazioni in materia di trattenimento in servizio dei pubblici dipendenti ed è stata disciplinata la risoluzione del contratto di lavoro per i dipendenti che abbiano maturato 40 anni di anzianità contributiva. Le norme rilevanti sono contenute nell'art. 72 del decreto.

Considerata la complessità e la delicatezza delle innovazioni, si ritiene opportuno fornire alcuni indirizzi applicativi, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per favorire condotte omogenee da parte delle pubbliche amministrazioni.

Le innovazioni contenute nel predetto articolo, come anticipato, possono essere distinte in tre parti:

1. le disposizioni relative all'esonero dal servizio (commi da 1 a 6);
2. le disposizioni relative al trattenimento in servizio per un biennio (commi da 7 a 10);
3. le disposizioni relative alla risoluzione del rapporto di lavoro per coloro che hanno raggiunto l'anzianità contributiva di 40 anni (comma 11).

1. Disposizioni relative all'esonero dal servizio (commi da 1 a 6).

Ambito di applicazione e soggetti legittimati.

Il comma 1 dell'art. 72 prevede che 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'art. 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 dell'anzianità massima contributiva di 40 anni.

Le amministrazioni che possono fare applicazione dell'istituto sono soltanto quelle specificamente indicate dalle legge. Inoltre, come risulta dall'ultimo periodo del comma 1, la disposizione non trova applicazione nei confronti del personale della scuola.

Ai sensi del primo periodo del comma 1 il collocamento in posizione di esonero può essere chiesto da parte del dipendente nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità massima contributiva di

40 anni. Nel medesimo comma viene altresì specificato che la domanda di collocamento nella posizione di esonero va presentata dal dipendente entro il 1° marzo di ciascun anno, a condizione che nell'anno di presentazione della domanda medesima egli raggiunga il "requisito minimo di anzianità contributivo richiesto". Tale requisito minimo va individuato nel regime previdenziale di iscrizione del dipendente ed è pari a 35 anni per conseguire la pensione di anzianità (art. 1, comma 2, lettera a, della legge n. 247 del 2007). Sulla base di questa condizione la data iniziale del periodo di esonero non può essere antecedente a quella del raggiungimento del requisito minimo. Quindi, l'amministrazione deve verificare la sussistenza del requisito sia per le domande presentate dai dipendenti che dichiarano di averlo già maturato sia per quelle presentate dai dipendenti che dichiarano di maturarlo nel corso dell'anno di presentazione.

Procedura per il collocamento nella posizione di esonero - la discrezionalità dell'amministrazione.

Il collocamento in posizione di esonero non rappresenta una fattispecie a regime ma un istituto che può essere utilizzato dalle amministrazioni, ai fini della progressiva riduzione del personale in servizio, solo per gli anni 2009, 2010 e 2011 e, a seconda dei requisiti e della domanda del soggetto interessato, può essere disposto per la durata massima di un quinquennio.

Come viene specificato nel comma 1 dell'art. 72, il collocamento in posizione di esonero viene disposto dall'amministrazione previa istanza del dipendente interessato, da presentare entro il 1° marzo di ciascun anno. La domanda è irrevocabile.

La previsione di tale termine deriva dalla circostanza che l'accoglimento della domanda non è automatico ma richiede una valutazione da parte dell'amministrazione che potrà o meno accogliere la richiesta sulla base delle proprie esigenze funzionali ed organizzative.

Come specificato dal comma 2, nella valutazione delle domande l'amministrazione dovrà tenere in evidenza prioritaria:

- i soggetti interessati da processi di riorganizzazione della rete centrale e periferica e di razionalizzazione delle strutture (quali, ad esempio, quelli previsti dagli articoli 26 e 74 del medesimo decreto legge) che comportano una riduzione di personale dirigenziale e non;
- i dipendenti appartenenti a posizioni per le quali, in relazione alla nuova classificazione professionale ed all'individuazione dei relativi profili, improntata a principi di maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse e nell'assolvimento delle rispettive mansioni, si prevede un diverso fabbisogno funzionale ed una conseguente riduzione dei posti in pianta organica.

Tenuto conto di ciò l'amministrazione nell'esame della domanda non può prescindere da una valutazione e programmazione complessiva dei fabbisogni di personale che deve essere operata in ragione:

1. delle proprie esigenze organizzative connesse con gli interventi di razionalizzazione;
2. delle strategie e delle politiche che intende attuare in materia di reclutamento e sviluppo delle risorse umane;
3. delle risorse finanziarie disponibili per nuove assunzioni;
4. dal numero delle domande e dall'esito delle valutazioni relative alle richieste di trattenimento in servizio di cui al successivo comma 7;
5. dei criteri da applicare sull'eventuale collocamento a riposo dei dipendenti che abbiano compiuto i 40 anni di anzianità contributiva di cui al comma 11.

Anche in relazione a tali esigenze programmatiche, è prevista l'irrevocabilità della domanda del dipendente. L'amministrazione, sulla base dell'istruttoria complessiva delle domande e delle esigenze sopra evidenziate, potrà o meno concedere l'esonero. Nel compiere le valutazioni sarà opportuno tenere in debita considerazione il parere del responsabile della struttura nella quale il richiedente è inserito.

In ordine al termine del periodo di esonero, si ritiene che - ferma restando la sua durata massima quinquennale - l'amministrazione, nell'assentire all'istanza, debba regolare la decorrenza dell'esonero tenendo conto della data di decorrenza della pensione, in modo da evitare soluzioni di continuità tra la corresponsione del trattamento

retributivo di esonero e la corresponsione del trattamento di pensione. In base alla normativa vigente, infatti, la decorrenza della pensione può risultare successiva a quella di maturazione del diritto.

Configurazione giuridica della posizione di esonero – compatibilità con prestazioni di lavoro autonomo.

La posizione di esonero non si configura come una cessazione dal servizio, ma come una sospensione del rapporto di impiego o di lavoro di durata variabile, fino ad un massimo di cinque anni, in cui il soggetto interessato non è tenuto ad effettuare la prestazione lavorativa presso l'amministrazione, ma percepisce un trattamento economico temporaneo (pari al 50% di quello complessivamente goduto per competenze fisse ed accessorie al momento del collocamento nella posizione di esonero) e matura i contributi in misura intera.

L'esonero dal servizio non consente l'instaurazione di rapporti di lavoro dipendente con soggetti privati o pubblici. Conseguentemente, viene esclusa la possibilità di cumulo di impieghi.

Durante tale periodo invece, ai sensi del comma 5, il dipendente può svolgere prestazioni di lavoro autonomo con carattere di occasionalità, continuatività e professionalità purché non a favore di amministrazioni pubbliche o società e consorzi dalle stesse partecipati. Tale disposizione è intesa ad evitare che il soggetto, una volta collocato in posizione di esonero, venga utilizzato con contratti di consulenza o di lavoro autonomo dalla stessa amministrazione di appartenenza e, più in generale, da parte di altre amministrazioni o da parte di organismi a partecipazione pubblica con possibile accrescimento degli oneri. Al fine di evitare elusioni della normativa, deve ritenersi precluso pure lo svolgimento di prestazioni tramite soggetti diversi dalle persone fisiche, come ad esempio tramite le società di consulenza e le associazioni.

E' consentito - ed anzi incentivato - lo svolgimento dell'attività di volontariato.

Il comma 5 dell'articolo in esame prevede inoltre che “in ogni caso non è consentito l'esercizio di prestazioni lavorative da cui possa derivare un pregiudizio all'amministrazione di appartenenza.”.

Dall'esame complessivo delle disposizioni risulta che i vincoli di incompatibilità tipici del rapporto di impiego e di lavoro con le pubbliche amministrazioni durante il periodo di esonero non vengono meno, ma sono soltanto attenuati e che permane in capo all'amministrazione il dovere di verificare la compatibilità tra la perdurante vigenza del rapporto e l'attività che il dipendente intende svolgere o svolge. Pertanto, all'atto della richiesta di esonero, sarà onere dell'interessato comunicare all'amministrazione di non trovarsi in situazioni di incompatibilità, per la natura del rapporto o per il suo oggetto, con la posizione di esonero o con l'attività istituzionale dell'amministrazione. Analoga comunicazione dovrà essere effettuata dal dipendente nel caso di inizio o mutamento di attività nel corso del periodo di esonero.

Trattamento economico del personale in posizione di esonero.

Il comma 3 dell'articolo in esame disciplina il trattamento economico spettante durante il periodo di esonero, che consiste in “un trattamento temporaneo pari al cinquanta per cento di quello complessivamente goduto, per competenze fisse ed accessorie, al momento del collocamento nella nuova posizione.”.

Si precisa che il trattamento economico temporaneo di cui al comma 3, una volta determinato, resta fissato nella misura spettante per tutto il periodo di esonero, senza subire rivalutazioni per effetto dei rinnovi contrattuali relativi a periodi successivi al momento di collocamento in posizione di esonero. Sono fatte salve le rivalutazioni derivanti da rinnovi contrattuali per periodi antecedenti alla data di collocamento in esonero, che abbiano cioè effetti retroattivi comportanti la corresponsione di arretrati.

Quanto alle voci retributive, si precisa che il riferimento al “trattamento complessivamente goduto per competenze fisse ed accessorie” implica che siano considerate nella base di calcolo tutte le componenti salariali in godimento, con esclusione di quelle direttamente collegate alla prestazione lavorativa (es.: lavoro straordinario, compensi per turno, oneri, rischi, e disagio, trattamento accessorio all'estero ecc.) o spettanti un tantum (es.: incentivi alla mobilità, indennità di trasferimento ecc.). Oltre alle voci costituite da stipendio ed

indennità fisse (es.: nel comparto ministeri, indennità di amministrazione e, per i dirigenti dell'area I, retribuzione di posizione fissa e variabile) vanno considerate altresì eventuali componenti legate alla produttività ed ai risultati. Le voci di retribuzione accessoria da considerare sono quelle di cui il dipendente risulta titolare al momento in cui lo stesso viene collocato nella nuova posizione (si fa quindi riferimento alla decorrenza del collocamento) e vanno considerate nella misura, rapportata a mese, riconosciuta a consuntivo. Ciò anche se la liquidazione del compenso avviene in data successiva a quella del collocamento in posizione di esonero.

Si precisa infine che la quota parte della retribuzione prevista nel periodo di esonero eventualmente posta a carico dei fondi unici di amministrazione (es.: passaggi orizzontali, posizioni organizzative ecc.) o altri fondi comunque denominati, resta congelata nella misura corrispondentemente riconosciuta al dipendente fino alla cessazione definitiva dal servizio del personale interessato.

Come detto, è contemplata la possibilità di svolgere attività di volontariato. Infatti, il comma 3 della disposizione prevede che: “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.”.

L'attività considerata dalla norma deve essere svolta presso i soggetti ivi indicati e presso quelli che saranno individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (in corso di adozione). In tale caso la misura del trattamento economico temporaneo è elevata dal 50% al 70% nel presupposto che l'attività svolta sia prestata a titolo gratuito. Tale circostanza dovrà naturalmente risultare dalla documentazione prodotta dal dipendente interessato al momento della produzione della domanda di esonero o nel corso dell'esonero stesso (se si intende iniziare l'attività successivamente).

Poiché il periodo di esonero, ai sensi del comma 4, è utile ai fini della pensione nonché del trattamento di fine servizio, durante tale periodo il versamento dei contributi agli enti previdenziali deve essere effettuato sulle retribuzioni che ciascun dipendente avrebbe percepito, per le voci in godimento, se avesse continuato a svolgere la propria attività lavorativa. Pertanto, dovranno essere aggiornate le basi di calcolo delle voci fisse e continuative negli importi rideterminati per effetto dei rinnovi contrattuali o dei miglioramenti retributivi nel frattempo intervenuti, mentre per la retribuzione accessoria variabile, in assenza di prestazione di servizio, non potrà che farsi riferimento agli importi presi in considerazione per la determinazione del trattamento temporaneo spettante nel periodo di esonero dal servizio secondo i criteri indicati nel presente paragrafo.

Trattamento previdenziale spettante al termine del periodo di esonero.

In base al comma 4 dell'art. 72, 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.

La disposizione va coordinata con le previsioni di cui al comma 1 e al comma 11 del medesimo art. 72 e deve comunque essere inquadrata nell'ambito più ampio della disciplina generale sui pensionamenti.

Come detto, il citato comma 1 prevede, quale unica condizione per ottenere l'esonero dal servizio, la sussistenza del requisito contributivo dei 35 anni, senza richiedere anche l'ulteriore requisito dell'età. La norma stabilisce poi che la richiesta di esonero non è revocabile; ciò significa che, una volta effettuata la domanda, l'interessato non ha il potere di revocarla, ma rimane vincolato alla volontà espressa; inoltre, una volta che l'esonero è stato disposto, l'amministrazione non può consentire che il soggetto ritorni in servizio per riprendere l'attività eventualmente al fine di raggiungere il limite di età anche perché ciò sarebbe in contrasto con le finalità della nuova normativa.

Il comma 11 poi prevede la possibilità per l'amministrazione di risolvere il contratto una volta che il dipendente ha raggiunto il requisito dell'anzianità contributiva di 40 anni, fermo restando quanto previsto dalla disciplina

vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici. Ciò in linea con la disciplina generale sui pensionamenti che consente al dipendente di conseguire il trattamento di pensione al raggiungimento dell'anzianità contributiva di 40 anni.

Ciò premesso, la portata del citato comma 4 deve essere estesa, nel senso che sia il dipendente che al termine del periodo di esonero raggiunge il limite di età sia il dipendente che al termine del periodo di esonero raggiunge il requisito contributivo ma non il limite di età hanno diritto al trattamento pensionistico che sarebbe spettato se fossero rimasti in servizio.

In conclusione, al termine del periodo di esonero il dipendente consegue il trattamento di pensione spettante o per raggiunti limiti di età – da individuare nelle disposizioni che disciplinano il suo rapporto di lavoro o di impiego – o in presenza dell'anzianità contributiva di 40 anni, in base alla quale è possibile conseguire il trattamento di pensione indipendentemente dall'età anagrafica (art. 1, comma 59, lettera b, della legge n. 449 del 1997). Fermo restando il diritto a pensione, va stabilita la sua decorrenza (finestre), ai sensi dell'art. 1, comma 5, lettere a) e b), della l. n. 247 del 2007.

Le facoltà assunzionali delle amministrazioni in relazione all'utilizzo del collocamento in posizione di esonero.

Il comma 6 dell'art. 72 detta disposizioni in materia di assunzioni da parte delle amministrazioni in relazione alle economie conseguenti al collocamento in posizione di esonero del personale.

E' da evidenziare che la norma ha come scopo primario quello della riduzione del personale in servizio. E' facoltà, tuttavia, delle amministrazioni interessate, fermo restando che l'applicazione della disposizione non può determinare in nessun caso oneri aggiuntivi, fare le proprie valutazioni circa l'utilizzo delle suddette economie.

Il dipendente in posizione di esonero non viene considerato come cessato dal servizio, sia da un punto di vista giuridico (in quanto il dipendente verrà collocato in quiescenza al momento della cessazione della posizione di esonero), sia da un punto di vista economico (in quanto l'amministrazione continua ad erogargli un trattamento economico). Pertanto, ai fini assunzionali le amministrazioni non potranno equiparare le eventuali sospensioni del rapporto di lavoro per esonero dal servizio alle cessazioni utili per il calcolo dei risparmi di spesa che finanziano le nuove assunzioni ai sensi delle disposizioni sul turn over previste dall'art. 66 del d.l. 112 del 2008.

Il predetto comma 6 prevede che, in relazione alle economie effettivamente derivanti dal collocamento in posizione di esonero dal servizio, come certificate dai competenti organi di controllo (trattamento economico complessivo al lordo degli oneri previdenziali precedentemente percepito detratto il trattamento economico temporaneo attribuito al dipendente del 50% o 70% e gli oneri previdenziali calcolati in misura intera nei termini innanzi evidenziati), le amministrazioni interessate possono procedere ad assunzioni di personale in via anticipata rispetto a quelle consentite dalla normativa vigente nell'anno di cessazione dal servizio del dipendente collocato in posizione di esonero. In sostanza, il regime del turn over applicabile va riferito non all'anno in cui viene concesso l'esonero ma all'anno in cui è previsto il collocamento a riposo del soggetto esonerato. Le eventuali assunzioni verranno autorizzate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'art. 66, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, secondo le indicazioni che verranno successivamente fornite con apposita circolare. Le risorse finanziarie utilizzate per queste assunzioni vengono detratte da quelle disponibili nell'anno in cui avverrà concretamente il collocamento in pensione del dipendente collocato precedentemente in esonero, come si desume dalla legge (“Tali assunzioni vengono scomutate da quelle consentite nell'anno in cui è previsto il collocamento a riposo”).

2. Disposizioni relative al trattenimento in servizio (commi da 7 a 10).

La modifica del regime del trattenimento in servizio.

I commi da 7 a 10 dell'art. 72 del d.l. n. 112 hanno innovato la disciplina di cui all'art. 16 comma 1 del d.lgs. n. 503 del 1992, modificando il regime dei trattenimenti in servizio.

L'art. 16 comma 1 del citato decreto, come modificato, prevede: “È in facoltà dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto. 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.”

Mentre secondo la disciplina previgente, in caso di domanda, l'amministrazione non era titolare di discrezionalità nel disporre il trattenimento, dovendolo in ogni caso accordare, in base al nuovo regime l'istanza di trattenimento è soggetta a valutazione discrezionale e quindi può non essere accolta dal datore di lavoro. La valutazione deve tener conto di alcune condizioni oggettive: le esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione, la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti e l'efficiente andamento dei servizi. In proposito, è opportuno che ciascuna amministrazione adotti preventivamente dei criteri generali per regolare i trattenimenti in servizio, tenendo conto delle proprie peculiarità, in modo da evitare condotte contraddittorie o incoerenti. Tali criteri si configurano quale atto di indirizzo generale e quindi, in linea con quanto previsto dall'art. 4, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. n. 165 del 2001 dovrebbero essere contenuti nell'atto di programmazione dei fabbisogni professionali o adottati dall'autorità politica o dagli organi di indirizzo. Nel compiere le valutazioni, che dovranno trovare riscontro nella motivazione dell'atto, sarà opportuno tenere in debita considerazione il parere del responsabile della struttura nella quale il richiedente è inserito.

Considerato che, in base alla normativa vigente, il trattenimento in servizio viene disposto in relazione alle esigenze dell'amministrazione e che il citato art. 16 stabilisce che esso può avere la durata massima di un biennio, lo stesso può essere motivatamente accordato anche per un periodo inferiore al biennio.

La nuova disposizione fissa poi dei termini per la presentazione dell'istanza da parte dell'interessato e, cioè, dai 24 ai 12 mesi antecedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento. La previsione di tali termini è funzionale alle esigenze organizzative dell'amministrazione, che deve poter compiere una valutazione a medio termine nell'ambito della programmazione dei fabbisogni professionali. In tale contesto si spiegano anche le norme di cui ai commi 9 e 10, che prevedono interventi di riesame di fattispecie già concesse, in quanto riferite a trattenimenti in servizio con decorrenze spostate nel tempo, che quindi devono essere rivalutate anche al fine di rendere reale ed immediata l'efficacia del nuovo regime.

La fase transitoria.

Una volta enunciata la disciplina di regime nel comma 7, i commi da 8 a 10 dettano le regole da applicare per gestire la fase transitoria.

In particolare, il comma 9 dispone che: “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.”

Il successivo comma 10 prevede invece che: “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.”

Il comma 8, come risultante dalle modifiche apportate in sede di conversione, recita: “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.”.

L’interpretazione del comma 8 citato va compiuta tenendo conto della complessiva disciplina e, quindi, la disposizione deve essere considerata in relazione a quanto previsto dal precedente comma 7 e dai successivi commi 9 e 10.

Ciò premesso, la modifica del comma operata in sede di conversione innanzi tutto consente di superare una lacuna che presentava il testo originario del decreto legge in riferimento all’ipotesi di istanza di trattenimento presentata da coloro i quali avrebbero compiuto il limite di età per il collocamento a riposo prima di 12 mesi dopo l’entrata in vigore del decreto legge (25 giugno 2008), termine fissato dal terzo periodo dell’art. 16 comma 1 come modificato dal d.l. n. 112.

Infatti, in base a quanto previsto dal vigente comma 8 dell’art. 72, anche coloro che compiono il limite massimo di età prima del 25 giugno 2009, se non hanno già provveduto in precedenza a presentare la relativa domanda, possono produrre istanza di trattenimento.

In sostanza, i dipendenti che compiono il limite massimo di età entro il 25 giugno 2009 e che intendono chiedere il trattenimento in servizio debbono presentare la relativa domanda all’amministrazione di appartenenza entro il 27 dicembre 2008. Si tratta di casi in cui il periodo di trattenimento in servizio può iniziare a decorrere nell’anno 2008 o nell’anno 2009.

Peraltro, la disciplina relativa alla gestione della fase transitoria di cui al comma 8 dell’art. 72 rende possibile la presentazione della domanda di trattenimento entro il termine del 27 dicembre 2008 anche a coloro che compiranno il limite massimo di età entro il 27 dicembre 2009 che non hanno provveduto alla presentazione

della stessa rispettando il termine dei 12 mesi. Se, ad esempio, un soggetto dovesse compiere il limite massimo di età il 1° agosto 2009 e non avesse già provveduto a presentare la domanda di trattenimento, ha facoltà di farlo entro il 27 dicembre 2008, in quanto la norma prevede espressamente la deroga, durante la fase transitoria, al rispetto dei termini di cui al comma 7.

Resta inteso che coloro che compiranno il limite massimo di età successivamente al 27 dicembre 2009 saranno tenuti al rispetto dei termini di cui al comma 7 dell'art.72.

Inoltre, in base alla nuova norma, sono fatte salve le eventuali istanze presentate prima del 25 giugno 2008 che ancora non fossero state esaminate dall'amministrazione.

Occorre precisare poi che le domande presentate entro la predetta data del 27 dicembre 2008 sono soggette ad un regime differenziato a seconda che la decorrenza del trattenimento sia precedente o successiva al 1 gennaio 2009. Infatti, il comma 8 in esame deve essere letto in connessione con il successivo comma 9, il quale, come visto, prescrive alle amministrazioni di riconsiderare i trattenimenti già disposti con decorrenza 1 gennaio 2009 alla luce della nuova disciplina (di cui al comma 7). In tale contesto, il regime applicabile alle domande di trattenimento con medesima decorrenza deve essere analogo.

Quindi, le domande presentate nel periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto legge non ancora evase dall'amministrazione e quelle presentate entro i 6 mesi successivi l'entrata in vigore del decreto stesso debbono essere valutate a seconda della data di decorrenza del trattenimento:

- se la decorrenza del trattenimento è precedente al 31 dicembre 2008, l'istanza dell'interessato deve essere accolta e il trattenimento deve essere disposto; in tal caso, infatti, trova applicazione il precedente regime, di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992 prima della modifica operata con il d.l. n. 112, secondo il quale l'amministrazione non aveva discrezionalità nel concedere il trattenimento;
- se invece la decorrenza del trattenimento è successiva al 31 dicembre 2008, allora la domanda di trattenimento va valutata in base a quanto previsto dall'art. 16 comma 1 del d.lgs. n. 503 del 1992 come modificato dal

comma 7 dell'art. 72 del d.l. 112 e, conseguentemente, la decisione sul trattenimento deve essere il frutto di una ponderazione discrezionale da parte dell'amministrazione alla luce dei parametri individuati dalla norma (esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione, particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti e l'efficiente andamento dei servizi).

Da quanto esposto risulta chiaro che la norma contenuta nel comma 8 dell'art. 72 in esame non consente di per sé di far salvi i trattenimenti che hanno decorrenza successiva al 1 gennaio 2009, poiché questi sono assoggettati al nuovo regime, con la conseguenza che l'accoglimento dell'istanza è subordinato alla valutazione discrezionale positiva dell'amministrazione stessa.

Resta inteso che, secondo quanto previsto dal citato comma 8, rimangono comunque salvi i trattenimenti già in corso alla data di entrata in vigore del decreto legge.

Inoltre, in base alla previsione del comma 10, i trattenimenti già disposti con decorrenza 1 gennaio 2010 decadono automaticamente e le relative domande debbono essere ripresentate nei termini di cui al novellato art. 16 comma 1 del d.lgs. n. 503 del 1992.

Il raccordo con le previsioni di cui al comma 11 dell'art. 72.

Occorre evidenziare che l'applicazione delle norme ora esaminate deve essere raccordata con la nuova disciplina sulla risoluzione del contratto di lavoro contenuta nel comma 11 dell'art. 72 in riferimento a quei dipendenti che maturano il requisito dell'anzianità contributiva di 40 anni, secondo quanto si dirà nel paragrafo 3.

Trattenimento in servizio del dipendente privo dei requisiti contributivi minimi per il diritto a pensione.

Si segnala infine che, in linea con i principi enunciati dalla Corte costituzionale, in caso di domanda, l'amministrazione è comunque tenuta a disporre il trattenimento in servizio per quei dipendenti che non hanno

ancora raggiunto il requisito di contribuzione minimo per la maturazione del diritto a pensione (Corte costituzionale, n. 282 del 1991, nella quale si afferma che: “Il principio (...) secondo cui non può essere preclusa, senza violare l’art. 38, secondo comma della Costituzione, la possibilità per il personale (...) che al compimento del sessantacinquesimo anno – quale che sia la data di assunzione – non abbia ancora maturato il diritto a pensione, di derogare a tale limite per il collocamento a riposo, al solo scopo di completare il periodo minimo di servizio richiesto dalla legge per il conseguimento di tale diritto, non può che avere (...) valenza generale.”).

3. Disposizioni relative alla risoluzione del contratto di lavoro per coloro che hanno raggiunto l’anzianità contributiva di 40 anni (comma 11).

Il comma 11 dell’art. 72 prevede che: “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 di 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.”.

Essa accorda all’amministrazione una facoltà di risoluzione del contratto di lavoro, nel rispetto del termine di preavviso di 6 mesi, in occasione del raggiungimento dell’anzianità massima contributiva di 40 anni.

Ambito di applicazione.

La norma riguarda il personale dipendente di tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sia dirigenziale che non dirigenziale.

Per chiara previsione di legge, essa non si applica ai magistrati e ai professori universitari. Inoltre, per il personale dei comparti sicurezza, difesa ed esteri, al fine di tener conto delle peculiarità ordinarie, la disposizione si applicherà in base alle modalità e ai criteri che verranno stabiliti negli appositi d.P.C.m., la cui istruttoria è in corso.

Criteri per la risoluzione.

La norma non stabilisce criteri o limiti per la facoltà di risoluzione, ponendo quali uniche condizioni il requisito del compimento dell'anzianità contributiva e la necessità di rispettare il termine di preavviso di 6 mesi.

E' comunque auspicabile che ciascuna amministrazione, prima di procedere all'applicazione della disciplina, adotti dei criteri generali, calibrati a seconda delle proprie esigenze, in modo da seguire una linea di condotta coerente e da evitare comportamenti che conducano a scelte contraddittorie. Analogamente a quanto detto a proposito dei trattenimenti in servizio, tali criteri si configurano quale atto di indirizzo generale e quindi dovrebbero essere contenuti nell'atto di programmazione dei fabbisogni professionali o comunque adottati dall'autorità politica. Tra questi criteri possono ad esempio considerarsi l'esigenza di riorganizzazione di strutture in relazione a progetti di innovazione tecnologica e ammodernamento anche con riferimento all'utilizzo di nuove professionalità, la rideterminazione dei fabbisogni di personale, la razionalizzazione degli assetti organizzativi e le eventuali situazioni di esubero che potrebbero crearsi, pure in relazione a specifiche professionalità, a seguito di processi di riorganizzazione o di razionalizzazione anche in applicazione dell'art. 74 del d.l. n. 112 del 2008.

La disposizione statuisce che rimane fermo “quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici”. Ciò significa che la risoluzione del contratto di lavoro non incide sulla prefissata decorrenza legale della pensione anticipandola, ma tale decorrenza rimane ferma, con la conseguenza che l’amministrazione – nel caso in cui abbia deciso di farlo – deve esercitare la facoltà tenendo conto di tale decorrenza evitando che, cessato il rapporto di lavoro per effetto della scelta datoriale, il dipendente possa trovarsi privo del trattamento retributivo e di quello previdenziale.

Immediata applicabilità della disposizione.

Considerato che la legge non ha previsto un regime transitorio, la disposizione è immediatamente applicabile.

Pertanto, nel rispetto del termine di preavviso di 6 mesi, le amministrazioni possono procedere a risolvere il contratto di lavoro nei confronti di quei dipendenti, dirigenti o non dirigenti, che al momento dell’entrata in vigore del decreto legge (25 giugno 2008) hanno già maturato la prescritta anzianità contributiva e nei confronti di coloro che la matureranno successivamente.

Incarichi dirigenziali.

Per quanto riguarda il personale dirigenziale, le amministrazioni dovranno tener conto delle nuove disposizioni al momento in cui conferiscono l’incarico a favore di dirigenti prossimi alla maturazione del requisito. Quindi, se l’amministrazione intende conservare la facoltà di avvalersi della risoluzione del rapporto di lavoro al momento del raggiungimento dei 40 anni di contributi, deve evidenziarlo in apposita disposizione nell’ambito del provvedimento di attribuzione dell’incarico. Ciò significa che - per tale ipotesi - il provvedimento deve far salvo quanto previsto dall’art. 72, comma 11, del d.l. n. 112 in ordine alla possibilità di risolvere il rapporto di lavoro in occasione della maturazione del requisito contributivo. In mancanza di tale specificazione, nel rispetto dei principi della buona fede e della correttezza, l’amministrazione dovrà astenersi dall’esercitare la facoltà di risoluzione. Naturalmente, resta ferma l’osservanza della disciplina vigente sui limiti massimi di età.

La facoltà di risoluzione accordata all'amministrazione.

La risoluzione può essere operata in occasione del compimento dei 40 anni di contributi, nel rispetto del termine di preavviso (e, se si tratta di dirigente, delle disposizioni contenute nel provvedimento di incarico dirigenziale). In sede di prima applicazione della normativa ciascuna amministrazione dovrà decidere anche se intenda avvalersi della facoltà di risoluzione nei confronti del dirigente che abbia maturato i 40 anni di contributi o che li maturi nei 6 mesi successivi; qualora decida di risolvere il rapporto dovrà ovviamente rispettare il termine di preavviso.

Il raccordo con la disciplina sui trattenimenti in servizio.

Come detto, la norma deve essere raccordata con quanto previsto dai commi da 7 a 10 del medesimo art. 72. Considerata la mancanza di una disposizione transitoria, il comma 11 è immediatamente operante sia nei casi in cui per il dipendente è stato già disposto il trattenimento in servizio al momento dell'entrata in vigore del decreto legge sia nei casi in cui questo viene disposto con decorrenza entro l'anno 2008, sia in riferimento alle ipotesi in cui il trattenimento viene concesso in base alla nuova disciplina. E' chiaro che le amministrazioni debbono evitare di porre in essere comportamenti incoerenti o contraddittori che facilmente possono generare contenzioso. Pertanto, se il dipendente prossimo al compimento dell'età pensionabile presenta domanda di trattenimento, nel caso in cui l'amministrazione intendesse risolvere il contratto al momento del compimento del requisito contributivo, dovrebbe accordare il trattenimento per il tempo mancante al compimento dei 40 anni. Le amministrazioni, cioè, debbono evitare di concedere il trattenimento per un certo periodo e successivamente esercitare la facoltà di risolvere il contratto poiché ciò evidenzierrebbe una condotta incoerente, contraria ai principi della buona fede e della correttezza, suscettibile di essere censurata in sede giudiziale.

4. Personale del comparto scuola.

Si rammenta che, in base a quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 72, la disciplina sull'esonero dal servizio non si applica al personale della scuola.

Inoltre, relativamente alla disciplina sui trattenimenti in servizio, ferma restando l'applicazione del nuovo regime in ordine alla valutazione discrezionale dell'amministrazione nell'accogliere la domanda di trattenimento, per quanto riguarda il termine di presentazione dell'istanza rimane ferma la previsione dell'art. 1 del d.P.R. n. 351 del 1998, il quale rinvia ad apposito termine stabilito con decreto del Ministro della pubblica istruzione.

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione: Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Direttiva per la disciplina del conferimento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali

Il Presidente del Consiglio dei ministri

- vista la legge 23 agosto 1988, n. 400 recante “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri” e successive modificazioni;
- visto il decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303, recante “Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59” e successive modificazioni;
- visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” e successive modificazioni;
- vista la legge 15 luglio 2002, n. 145, recante “Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato”;
- visto il decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108, recante “Regolamento sui ruoli della dirigenza delle amministrazioni dello Stato”;
- visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 recante “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”;
- visto il Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente dell’area VIII – Presidenza del Consiglio dei ministri – relativo al quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, sottoscritto il 13 aprile 2006, ed in particolare l’articolo 20 che disciplina la procedura di conferimento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali e l’articolo 34 che disciplina le procedure di mobilità”;

- visti il Contratto Collettivo nazionale integrativo relativo al personale dirigente dell'area VIII- Presidenza del Consiglio dei ministri, relativo al quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, sottoscritto il 27 marzo 2007, ed in particolare gli articoli 5, 9 e 14;
- visto il Contratto collettivo nazionale integrativo relativo al personale dirigente dell'area VIII - Presidenza del Consiglio dei ministri, relativo al biennio economico 2004-2005, sottoscritto il 9 gennaio 2008;
- vista la propria direttiva del 23 gennaio 2008, con la quale sono state emanate le linee di indirizzo ed enucleati i criteri generali che presiedono al conferimento degli incarichi dirigenziali nell'ambito delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- rilevato che nella fase di prima attuazione le disposizioni della citata direttiva sono state interpretate ed applicate in modo non uniforme nell'ambito delle strutture della Presidenza del Consiglio, con modalità suscettibili di portare effetti fortemente distorsivi delle finalità insite nella direttiva e nella stessa normativa di settore di rango primario, nonché di indurre disfunzioni organizzative capaci di intaccare la funzionalità degli uffici;
- ritenuto pertanto indispensabile fornire i chiarimenti ed impartire le istruzioni necessarie a garantire il rispetto del contenuto e delle finalità della normativa di legge e contrattuale che disciplina il conferimento degli incarichi dirigenziali, e ad assicurare la necessaria uniformità di applicazione nell'ambito degli uffici della Presidenza;
- informate le organizzazioni sindacali rappresentative

emana la seguente direttiva

Premessa

Con la direttiva del Presidente del Consiglio del 23 gennaio 2008 sono state emanate le linee di indirizzo ed enucleati i criteri generali che presiedono al conferimento degli incarichi dirigenziali nell'ambito delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'atto costituisce strumento di orientamento delle scelte della Presidenza in ordine alla copertura dei posti dirigenziali, all'interno di regole definite compiutamente dalla legge e dai contratti collettivi.

Nel primo semestre di applicazione, necessariamente "sperimentale", sono emersi alcuni aspetti di criticità che inducono a fornire alcuni chiarimenti, per riallineare, dopo la complessa fase di prima attuazione, l'istituto contrattuale alla sua *ratio* originaria volta a dare compiuta e ricorrente informazione dei posti vacanti e degli incarichi conferibili.

Ciò per evitare che le discrasie applicative possano, da un lato, intaccare l'indispensabile flessibilità organizzativa che è connotato tipico delle strutture della Presidenza e, dall'altro, determinare surrettiziamente uno stato di permanente precarietà delle risorse dirigenziali assegnate ad ogni struttura generale, in contrasto con gli affidamenti temporali derivanti dai provvedimenti formalmente adottati dall'amministrazione.

1. Natura della procedura

La procedura in argomento si iscrive in un quadro di disposizioni di legge e di fonte contrattuale. Le prime sono rivolte a dettare le regole necessarie a garantire che le funzioni di direzione siano attribuite, nel preminente interesse pubblico, a soggetti professionalmente idonei; le seconde, a tutelare il ruolo della dirigenza e la posizione professionale dei singoli dirigenti.

In particolare, l'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 prevede che per il conferimento di ogni incarico dirigenziale si tiene conto delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, in relazione alla natura ed alle caratteristiche degli obiettivi prefissati.

Al comma 4 del medesimo articolo si prevede che gli incarichi di livello dirigenziale generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente; mentre al comma 5 si

stabilisce che gli incarichi di livello non generale sono conferiti dal dirigente dell'ufficio dirigenziale generale ai dirigenti assegnati al suo ufficio.

L'art. 20 del CCNL della dirigenza della Presidenza del Consiglio, nel sancire il diritto di ogni dirigente ad un incarico, richiama puntualmente la disciplina dell'art. 19 ed i criteri di conferimento degli incarichi ivi enucleati.

Il conferimento degli incarichi dirigenziali non è quindi attività concorsuale, né la direttiva del 23 gennaio 2008 ha natura di regolamento concorsuale. Essa si pone quale strumento di pubblicità dei posti vacanti in modo da consentire, a chi vi abbia interesse, l'esercizio del diritto a presentare domanda per il conferimento del posto disponibile e dunque a manifestare il proprio interesse e la propria disponibilità a ricoprire l'incarico. Per l'amministrazione, invece, si pone quale strumento utile ad allargare il proprio ambito di opzione per una scelta efficace, trasparente e motivata nell'ambito delle regole e dei principi posti dalla legge e dai contratti collettivi nonché per consentirle di verificare prima di ricorrere a professionalità esterne e fatte salve situazioni particolari, o casi di necessità o urgenza adeguatamente motivati come specificatamente previsto dall'articolo 5, comma 5, del contratto collettivo integrativo, l'accertamento dell'insussistenza o indisponibilità delle professionalità richieste tra i dirigenti di ruolo della Presidenza.

2. Soggetti destinatari

L'interpello è istituito che trova la sua fonte nel contratto collettivo dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ciò significa che ad ogni "interpello" possono inviare richiesta unicamente i dirigenti che appartengono ai ruoli della Presidenza del Consiglio. Sono esclusi pertanto sia i dirigenti appartenenti ai ruoli di altre amministrazioni, sia i soggetti, estranei o funzionari, non appartenenti ad alcun ruolo dirigenziale. E' chiaro infatti, alla luce delle disposizioni di legge e contrattuali prima ricordate, che tale istituto è finalizzato a salvaguardare il diritto dei

dirigenti dei ruoli, sancito nel contratto collettivo, al conferimento di un idoneo incarico nell'ambito della fascia di appartenenza.

Va poi chiarito che la procedura dell'interpello opera in linea orizzontale ed è riservata all'esame delle domande pervenute dai dirigenti nell'ambito della fascia di appartenenza. Peraltro, qualora la suddetta procedura non pervenga all'individuazione di un soggetto idoneo - o perché vada deserta o per l'assenza di un dirigente di prima fascia di professionalità considerata adeguata all'incarico da coprire - in tal caso l'amministrazione, una volta concluso l'*iter* dell'interpello, potrà, per la scelta di un dirigente di prima fascia, allargare il campo delle proprie valutazioni ed esaminare i *curricula* eventualmente pervenuti dai dirigenti di seconda fascia, al di fuori del procedimento di interpello e non valutabili in quella sede.

Difatti, nella logica prima descritta, va consentita la presentazione di dichiarazioni di disponibilità, con relativo *curriculum*, da parte di dirigenti di fasce diverse a quella dell'interpello, poiché il loro esame è subordinato al mancato raggiungimento degli esiti della procedura in questione, ferma restando, in tal caso, la piena discrezionalità della scelta da parte dell'amministrazione, anche in relazione ad un soggetto esterno all'amministrazione, nel rispetto della relativa disciplina.

3. Criteri di valutazione nel conferimento degli incarichi

Come precisato dalla direttiva n. 10 del 2007 del Ministro per la funzione pubblica, “essendo insiti nelle procedure per l'individuazione dei soggetti cui conferire un incarico dirigenziale il carattere della discrezionalità ed un margine più o meno ampio di fiduciarità” è indispensabile che tale scelta sia ancorata il più possibile ad elementi oggettivi. La scelta pertanto non potrà prescindere dalla valutazione dei dati curriculari, della professionalità tecnica, della capacità ed esperienza gestionale, dei risultati conseguiti, della capacità relazionale, dell'attitudine al coordinamento e all'organizzazione, nonché della capacità attitudinale richiesta dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Tale valutazione complessiva è indispensabile per l'attribuzione di qualunque incarico dirigenziale, di livello generale e non generale.

A tal fine il responsabile della struttura presso cui è incardinato l'incarico posto ad interpello predispone una proposta motivata all'organo competente al conferimento dell'incarico. Nelle strutture esterne al segretariato la proposta è ugualmente trasmessa al segretario generale sia per le ordinarie verifiche di competenza sia per un vaglio delle compatibilità generali nell'ambito dei poteri di coordinamento della gestione delle risorse umane e strumentali della Presidenza ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 303 del 1999.

4. Ambito di operatività della disciplina

La procedura di conferimento degli incarichi, disciplinata dall'art. 5 della direttiva del 23 gennaio 2008, trova applicazione nell'ambito delle strutture della Presidenza del Consiglio, anche per gli incarichi di studio, con la sola esclusione dei posti "di vertice" di direzione delle strutture generali, per la copertura dei quali gli ordinari criteri di scelta devono necessariamente concorrere con quelli dettati dal carattere maggiormente fiduciario insito nelle funzioni di raccordo con l'autorità politica - nonché di quelli delle strutture di missione, istituite ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, con la finalità di fronteggiare esigenze temporanee ovvero esigenze cui si debba rispondere con immediatezza, e quindi al di fuori delle procedure, dei modelli organizzatori e dei tempi che l'amministrazione può seguire ordinariamente quando valuta la necessità di operare mutamenti stabili nell'organizzazione degli uffici e nella distribuzione delle competenze.

Per questo, le strutture di missione sono dotate di posti istituiti in eccedenza rispetto all'organico vigente e sono disciplinate con provvedimenti *ad hoc* che prevedono, tra l'altro, appositi contingenti con le specifiche professionalità, anche estranee all'amministrazione pubblica, ritenute necessarie al perseguimento delle finalità attribuite.

Naturalmente, l'inapplicabilità dell'art. 5 non implica che la scelta dei soggetti idonei a coprire i relativi posti di funzione possa prescindere in modo arbitrario dai criteri generali che presiedono per legge al conferimento degli incarichi dirigenziali, bensì che la scelta debba rispondere al particolare equilibrio tra i diversi criteri che va individuato di volta in volta come più idoneo e funzionale alle esigenze della struttura.

Va infine chiarito per completezza, e pur in presenza di una prassi già orientata in tal senso, che la procedura in argomento non trova applicazione nelle ipotesi di rotazione degli incarichi o comunque di movimenti all'interno degli uffici, posto che in questi casi le scelte operative compiute dal responsabile della struttura presuppongono la adeguatezza delle risorse presenti.

5. Contenuto degli atti di interpello

Nel corso dei primi mesi di applicazione della direttiva del 23 gennaio 2008 si è anche constatata una carenza di uniformità nella struttura e nella definizione dei contenuti degli atti di interpello. In modo particolare, è stato rilevato che in alcuni casi essi presentano una indicazione dei requisiti culturali e curricolari eccessivamente dettagliata e, peraltro, non sempre riconducibili agli effettivi contenuti operativi della posizione da ricoprire; altri all'opposto indicano i contenuti della posizione da ricoprire in maniera generica.

Tale *modus procedendi* rischia di ostacolare l'ordinaria mobilità interna dei consiglieri e referendari iscritti nel ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri con riflessi, in prospettiva negativi per l'arricchimento professionale dirigenziale chiamato ad assolvere funzioni di coordinamento e di gestione delle risorse attribuite alle strutture generali della Presidenza del Consiglio.

Il competente Dipartimento del segretariato generale, pertanto, avrà cura di predisporre, al fine di uniformare struttura e contenuti degli atti di interpello, uno schema di riferimento, che le strutture dovranno utilizzare per l'attivazione della procedura.

Il medesimo dipartimento provvederà altresì a redigere, per la raccolta dei soli dati curriculari essenziali, un formato di scheda informativa che il dirigente dovrà allegare alla sua istanza con la quale manifesta l'interesse a ricoprire il posto vacante.

6. Passaggio ad altro incarico a seguito dell'interpello

I chiarimenti forniti in ordine ai principi ed ai criteri generali che disciplinano il conferimento degli incarichi dirigenziali rendono evidente che la procedura di interpello non può trasformarsi in uno strumento improprio di "mobilità" dei dirigenti, al di fuori di ogni logica e di ogni corretta programmazione delle esigenze dell'amministrazione.

Un'accentuata mobilità dei dirigenti si pone in netto contrasto con l'esigenza primaria di raggiungere efficacemente gli obiettivi attribuiti ad ogni struttura, e peraltro non consente una corretta ed adeguata valutazione delle prestazioni dirigenziali, facendo così venir meno uno dei punti cardine dell'attuale assetto dell'ordinamento della dirigenza.

Va quindi senz'altro chiarito che la partecipazione all'interpello da parte di un dirigente che ha regolarmente in corso l'espletamento di un idoneo incarico non precostituisce alcuna posizione tutelata rispetto all'eventuale risoluzione anticipata del contratto già sottoscritto, risoluzione che deve in ogni caso essere valutata dal responsabile della struttura di appartenenza del dirigente e dall'amministrazione.

7. Conclusioni

Le indicazioni operative fornite con la presente direttiva sono intese a ricondurre l'istituto contrattuale dell'”interpello” alla sua funzione istituzionale di strumento di trasparenza e di efficacia delle scelte che l'amministrazione deve compiere per conferire gli incarichi dirigenziali, in conformità a quanto stabilito dalla legge e dai contratti collettivi.

I dipartimenti e gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri si atterranno alle presenti linee di indirizzo, che chiariscono il contenuto della direttiva del 23 gennaio 2008 citata nelle premesse, nella considerazione che la corretta attuazione della disciplina sul conferimento degli incarichi è preordinata all'impiego ottimale delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi strategici indicati dall'autorità politica e, in funzione di tale priorità, alla valorizzazione del patrimonio di professionalità dirigenziali di cui l'amministrazione dispone.

La presente direttiva sarà trasmessa all'organo di controllo secondo le vigenti disposizioni in materia e pubblicata sul sito intranet della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Roma, 23 ottobre 2008.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie

Disposizioni in merito alle procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione da parte del dipartimento per l'innovazione e le tecnologie a norma dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001

Il capo Dipartimento

- vista la legge 7 agosto 1990, n. 241;
- visto il d.pcm 27 settembre 2001 con il quale è stato istituito il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (di seguito Dipartimento);
- visto l'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
- visto in particolare il comma 6 *bis* del sopraccitato art. 7 d.lgs. 165/2001 che prevede che le amministrazioni regolano e rendono pubbliche procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione e di consulenza di comprovata specializzazione;
- vista la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 2/2008 “legge 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni in tema di collaborazioni esterne”;
- visto il d.pcm del 21 luglio 2008 con il quale è stata istituita presso il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, la struttura di missione denominata “Unità per l'*e-government* e l'innovazione per lo sviluppo” (di seguito “Unità”) con il compito di promuovere, organizzare e sviluppare iniziative di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e forme di partnerariato internazionale tese al sostegno dei processi di riforma e digitalizzazione del settore pubblico e di promozione dell'innovazione nei paesi terzi che ne facciano richiesta, in particolare quelli in via di sviluppo, individuando e favorendo l'offerta delle migliori capacità di supporto tecnico e progettuale disponibili e promuovendo l'interscambio e l'adozione di buone pratiche e la

condivisione delle conoscenze nel campo dell'*e-governance*, dell'innovazione tecnologica e dell'inclusione digitale;

- visto l'art. 2 del suddetto d.pcm che stabilisce che per lo svolgimento dei suoi compiti l'unità tecnica può avvalersi di personale esterno alla pubblica amministrazione, assunto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa ai sensi dell'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- considerato che un adeguato svolgimento delle attività del dipartimento, ivi comprese quelle dell'unità, richiede in talune occasioni competenze professionali e specialistiche, in particolare, nell'ambito della realizzazione e gestione di progetti complessi nel campo della società dell'informazione e, in particolare, in quello dell'*e-government*, dell'*e-government* per lo sviluppo, dell'inclusione digitale, nonché dell'innovazione in generale;
- tenuto conto dell'esistenza e del funzionamento della banca dati esperti delle pubbliche amministrazioni (di seguito Banca dati esperti) presso il Dipartimento della funzione pubblica <http://bancadatiesperti.funzionepubblica.it/portale/>;
- considerato che l'utilizzo di tale banca dati consente di impostare procedure di selezione snelle e tempestive, nel pieno rispetto delle esigenze di pubblicità e trasparenza delle procedure stesse;
- ritenuto opportuno, pertanto, procedere alla disciplina delle procedure per la selezione delle professionalità sopracitate;

decreta

Art. 1

Disciplina della procedura

Il presente atto disciplina le procedure per la selezione di esperti aventi competenze professionali specialistiche per lo svolgimento delle attività del Dipartimento, nonché presso la struttura di missione "Unità per l'*e-Government* e l'innovazione per lo sviluppo" di cui alle premesse, ai sensi dell'art. 7 comma 6 *bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Art. 2 *Procedura di selezione*

I candidati devono essere iscritti alla Banca dati esperti delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica (<http://bancadatiesperti.funzionepubblica.it/portale/>).

L'iscrizione alla Banca dati non dà luogo a procedure concorsuali, né alla predisposizione di graduatorie pubbliche, di attribuzioni di punteggi o altre classificazioni di merito. L'inserimento dei dati e del *curriculum vitae* nella banca dati non comporta alcun diritto da parte del candidato ad ottenere incarichi professionali o collaborazioni presso il Dipartimento nonché presso l'unità di missione citata in premessa.

Il Dipartimento, sulla base dei fabbisogni connessi alle sue attività, ivi comprese quelle di cui alla unità di missione; verifica preliminarmente la disponibilità di risorse professionali interne al Dipartimento medesimo. In caso di esito negativo, consulta la suddetta Banca dati esperti per individuare una lista di candidati che possiedano i requisiti di specializzazione universitaria, competenza ed esperienza richiesti.

In particolare, al manifestarsi dell'esigenza di una collaborazione altamente specialistica per la quale non sia stata trovata adeguata professionalità al proprio interno, il Dipartimento invia al Dipartimento della funzione pubblica la richiesta di ricerca nell'ambito della Banca dati esperti pubbliche amministrazioni. Nella richiesta saranno precisati di volta di volta:

- a) l'oggetto dell'incarico;
- b) i requisiti richiesti per lo svolgimento della prestazione, indicando i relativi criteri di ricerca;
- c) la durata dell'incarico;
- d) il luogo di svolgimento dell'incarico;
- e) il compenso per la prestazione.

Il Dipartimento della funzione pubblica, a seguito della ricerca all'interno della Banca dati esperti, invia al Dipartimento i *CV* degli esperti i cui profili corrispondono ai criteri richiesti.

Il Dipartimento effettua l'esame comparativo di tali *CV* e seleziona i candidati da chiamare a colloquio. La valutazione comparativa dei *CV* e i colloqui vengono svolti da una commissione appositamente costituita, nominata dal capo Dipartimento innovazione e tecnologie.

La selezione è effettuata in base ai titoli, alle competenze e alle esperienze documentate, a giudizio dell'apposita commissione di cui sopra, in coerenza con gli obiettivi programmati, secondo i criteri stabiliti dalla commissione medesima in via preventiva.

Qualora a seguito della sopraccitata ricerca non emergano figure professionali adeguate alle esigenze, il Dipartimento può effettuare un ulteriore pubblico avviso.

L'esito della selezione e l'affidamento dell'incarico sono pubblicati nel sito del Dipartimento a conclusione dei colloqui.

Art. 3

Requisiti di ammissione

I candidati devono possedere, a pena di esclusione, i requisiti minimi richiesti per l'iscrizione alla Banca dati esperti (cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione Europea, possesso di laurea quadriennale o magistrale; perfetta conoscenza della lingua italiana). Inoltre, i candidati, sempre a pena di esclusione, devono:

- avere il godimento dei diritti civili e politici;
- non essere stati interdetti dai pubblici uffici con sentenza passata in giudicato;
- non essere stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione per persistente insufficiente rendimento, ovvero dichiarati decaduti ai sensi dell'art. 127, primo comma, lettera d), del d.pr 10 gennaio 1957, n. 3;
- non avere carichi pendenti e non avere riportato condanne penali;
- non ricorrere in alcuna delle cause di esclusione di cui all'art. 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Tutti i requisiti devono essere posseduti alla data di iscrizione alla Banca dati esperti.

I requisiti, indicati dai candidati nella Banca dati esperti, nonché l'assenza delle cause di esclusione dalla selezione di cui sopra, devono essere comprovati ai sensi del d.pr 28 dicembre 2000, n. 445 in fase di ammissione al colloquio.

Il Dipartimento si riserva la facoltà di verificare in qualsiasi momento il possesso dei requisiti dichiarati dai candidati.

Art. 5

Affidamento degli incarichi

L'affidamento degli incarichi, mediante stipula di contratto ai sensi delle normative vigenti, ed il relativo compenso saranno determinati in funzione delle esigenze manifestate dal Dipartimento, in relazione agli anni di esperienza, ed in relazione alle specifiche attività da espletare e alla relativa durata.

All'atto dell'affidamento dell'incarico, il Dipartimento si riserva la facoltà di vincolare l'incarico stesso alla verifica e risoluzione di eventuali incompatibilità connesse ad altri incarichi o rapporti professionali contemporaneamente in essere con l'amministrazione stessa, i suoi enti strumentali o altre società pubbliche o private.

Art. 7

Trattamento dei dati personali

Ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, e successive modifiche ed integrazioni, il trattamento dei dati personali dei soggetti richiedenti è finalizzato unicamente alla selezione delle figure di comprovata specializzazione e competenza per l'affidamento di incarichi da parte del Dipartimento.

Il trattamento sarà effettuato nei limiti necessari a perseguire le sopra citate finalità, con modalità e strumenti idonei a garantire la sicurezza e la riservatezza dei richiedenti. I dati potranno essere comunicati o portati a

conoscenza del personale dipendente del Dipartimento, responsabile del procedimento o, comunque, in esso coinvolto per ragioni di servizio e di tutti i soggetti aventi titolo, ai sensi della legge 241/1990.

I dati e i documenti saranno rilasciati agli organi dell'autorità giudiziaria che ne facciano richiesta, nei casi previsti dalla legge.

Gli interessati hanno facoltà di esercitare i diritti previsti dall'art. 7 del d.lgs. 196/2003.

Art. 8

Pubblicità della procedura

Il presente decreto viene pubblicato nel sito internet del ministero (www.innovazionepa.gov.it/dit) e ne viene data notizia nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, sezione comunicati.

Roma, 3.11.2008

Il capo Dipartimento
dott. Stefano Luigi Torda

- DPCM 11 settembre 2008, n. 170 Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.
- DPCM 10 dicembre 2008 Specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile (XBRL) per la presentazione dei bilanci di esercizio e consolidati e di altri atti al registro delle imprese.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto 11 settembre 2008, n. 170

Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Publicato nella Gazzetta ufficiale 3 novembre 2008, n. 257.

Il Presidente del Consiglio dei ministri

- visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, e successive modificazioni;
- vista la legge 28 novembre 2005, n. 246, recante «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», e successive modificazioni e, in particolare, l'articolo 14, comma 5, il quale prevede che con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti:
 - i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;
 - le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
 - i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;
 - i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10;
- visto l'articolo 5, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50, recante «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998», e successive modificazioni;
- visto l'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

- viste le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 118 del 23 maggio 2000, e 21 settembre 2001, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2001;
- visto l'articolo 11, comma 2, della legge 6 luglio 2002, n. 137, recante «Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici», e successive modificazioni;
- visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri», ed in particolare l'articolo 17;
- visto il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, recante «Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione» e, in particolare, l'articolo 1, che ha previsto l'istituzione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione;
- visto il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, recante «Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri», e successive modificazioni, e in particolare l'articolo 1, comma 22-*bis*, che ha previsto l'istituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione;
- visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2006, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 255 del 2 novembre 2006, con il quale è stato costituito il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione;
- visti i successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2006 e 5 dicembre 2006, pubblicati nella Gazzetta ufficiale n. 23 del 29 gennaio 2007, con i quali è stata costituita l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, denominata «Unità»;
- visto il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 15 giugno 2007;
- vista la relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR, trasmessa dal Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento il 13 luglio 2007, ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge n. 246 del 2005;
- considerate le risultanze dell'istruttoria condotta dall'Unità, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera a), del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2006;

- vista la deliberazione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione, adottata nella riunione del 29 novembre 2007;
- esperita la consultazione delle categorie produttive, delle associazioni di utenti e consumatori, delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, presso il Tavolo permanente per la semplificazione, costituito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2007, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 120 del 25 maggio 2007, riunitosi in sede plenaria per l'esame dello schema di regolamento lo scorso 4 dicembre 2007;
- udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza del 21 aprile 2008;

adotta il seguente regolamento

Art. 1

Oggetto

1. Il presente regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, contiene la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Art. 2

Ambito di applicazione dell'AIR

1. La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli ministri, ai provvedimenti interministeriali, e ai disegni di legge di iniziativa governativa.

Art. 3

Organizzazione delle attività

1. Ciascuna amministrazione comunica tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (di seguito «DAGL»), le modalità organizzative prescelte per il coordinamento e l'effettuazione delle attività connesse all'AIR e alla VIR di rispettiva competenza, ai sensi dell'articolo 14, comma 9, della legge 28 novembre 2005, n. 246.
2. Per gli atti normativi che coinvolgono più amministrazioni, gli uffici competenti possono concordare l'effettuazione in comune dell'AIR, prevedendo anche che specifiche fasi o attività istruttorie del processo di analisi siano realizzate da una delle amministrazioni. In questo caso resta ferma la responsabilità delle singole amministrazioni circa i contenuti e le conclusioni dell'AIR di relativa competenza.
3. Nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri è costituito l'ufficio di livello dirigenziale generale «Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione». Tale ufficio, ove non diversamente specificato, è competente all'effettuazione dei compiti e delle attività in materia di AIR e VIR deputati al DAGL.
4. Il DAGL è, in materia di AIR e VIR, il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario e internazionale.

Art. 4

Metodi di analisi e modelli di AIR

1. Con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono determinati i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di AIR. Essi sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio.
2. In sede di prima applicazione, la relazione AIR è redatta in conformità al modello di cui all'Allegato A.

Art. 5

Svolgimento dell'istruttoria e fasi della consultazione

1. La redazione della relazione AIR di cui all'articolo 6 è preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione.
2. L'istruttoria si svolge, in particolare, in conformità ai seguenti criteri:
 - a) proporzionalità;
 - b) flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati;
 - c) trasparenza delle procedure e degli atti, finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria, pur tenendo conto della portata del provvedimento e delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione legislativa.
3. Le amministrazioni comunicano alla Presidenza del Consiglio dei ministri - DAGL - l'avvio dell'iniziativa istruttoria per l'acquisizione degli elementi finalizzati alla redazione della relazione AIR di cui all'articolo 6, indicando uno o più referenti dell'attività.
4. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti i criteri generali e le procedure della fase della consultazione.

Art. 6

Contenuti della relazione AIR

1. L'amministrazione competente all'iniziativa normativa predisponde un'apposita relazione AIR. Nel caso di atti deliberati dal Consiglio dei ministri, la relazione è predisposta dall'amministrazione proponente.
2. La relazione AIR è articolata in distinte sezioni, che indicano:

a) la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa;

b) i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta.

3. La relazione AIR, predisposta in conformità ai modelli di cui all'articolo 4, dà conto delle attività svolte al fine di derivare gli elementi essenziali dell'istruttoria e dell'attività conoscitiva svolta, e in particolare dei seguenti aspetti:

a) l'analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa, con la descrizione delle esigenze e dei problemi affrontati nonché degli obiettivi perseguiti;

b) la descrizione delle informazioni utilizzate per lo svolgimento dell'analisi;

c) l'indicazione delle consultazioni effettuate, ai sensi di quanto disposto dal comma 5;

d) l'analisi dell'opzione di non intervento («opzione zero»);

e) la descrizione delle principali opzioni rilevanti di intervento, alternative a quella di non intervento, ivi compresa la descrizione dei diversi livelli normativi di intervento, evidenziando l'assoluta necessità dell'intervento normativo di livello primario;

f) l'analisi dell'opzione di intervento selezionata, con l'evidenziazione dei relativi vantaggi collettivi netti, l'analisi dei presupposti di natura giuridica, organizzativa, economico-sociale e l'indicazione degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini;

g) la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa;

h) l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche ed imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta;

i) la stima dell'incidenza sull'ampliamento delle libertà assicurate ai soggetti dell'ordinamento giuridico;

l) la descrizione delle modalità previste per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua effettiva conoscibilità e pubblicità;

m) la descrizione delle modalità del successivo monitoraggio dei suoi effetti e la previsione di eventuali meccanismi di revisione periodica.

4. In ogni caso, la relazione AIR deve indicare con chiarezza le fonti da cui sono tratti i dati utilizzati per l'analisi.
5. La relazione AIR indica le modalità e i risultati delle consultazioni effettuate, oppure descrive le ragioni per cui non si è proceduto allo svolgimento di consultazioni con i soggetti e le categorie interessate.
6. La relazione AIR può essere resa pubblica dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa, anche nel corso di svolgimento del procedimento di formazione dell'atto normativo, anche mediante strumenti informatici o in una apposita sezione del sito Internet.

Art. 7

Presentazione della relazione AIR

1. Le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9.
2. Il DAGL verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR, e può richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti; esprime, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, le proprie valutazioni sulla relazione AIR.
3. Gli schemi degli atti normativi adottati dai singoli ministri e dei provvedimenti normativi interministeriali sono corredate dalla relazione AIR, all'atto della richiesta di parere al Consiglio di Stato.

Art. 8.

Ipotesi di esclusione dell'AIR

1. L'AIR non è effettuata per i seguenti atti normativi:
 - a) disegni di legge costituzionale;

- b) atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- c) disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

Art. 9

Casi di esenzione dall'AIR

1. Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dall'AIR, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.
2. L'esenzione dall'AIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei ministri.
3. In ogni caso, la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative.
4. Si procede comunque alla effettuazione dell'AIR, anche nei casi di cui all'articolo 8, ove sia richiesto dalle commissioni parlamentari, dal Consiglio dei ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione (di seguito «Comitato»).

Art. 10

Verifica di impatto della regolamentazione (VIR)

1. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti i criteri generali e le procedure della VIR.
2. Con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono stabiliti i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di VIR.

Art. 11

Relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR

1. La relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR, prevista dall'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246, indica, partitamente:
 - a) il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata;
 - b) il numero e i casi di esclusione e di esenzione;
 - c) le ipotesi in cui l'AIR è stata integrata o rinnovata, su richiesta del DAGL, del Parlamento, o su sollecitazione del Consiglio di Stato in sede consultiva;
 - d) il numero e i casi in cui la VIR è stata effettuata.
2. La relazione dà conto delle metodologie applicate con riguardo alla stima dei vantaggi e degli svantaggi, nonché con riferimento alle procedure di consultazione seguite e alle scelte organizzative adottate dalle singole amministrazioni, con riguardo ai costi relativi, e alle attività formative attuate.
3. La relazione contiene, inoltre, gli opportuni riferimenti alle esperienze di AIR e di VIR svolte dalle regioni e dagli enti locali, dalle autorità indipendenti, dall'Unione europea, dalle organizzazioni internazionali e dagli ordinamenti esteri. La relazione indica le eventuali criticità delle procedure AIR e VIR eseguite a livello del Governo nazionale e le possibili proposte migliorative. La relazione dà conto, infine, delle iniziative in materia di valutazione degli effetti preventivi e di verifica successiva degli atti normativi assunte in sede parlamentare.
4. Entro il 31 marzo di ogni anno, ciascuna amministrazione di cui all'articolo 3, per quanto di rispettiva competenza, fornisce al DAGL gli elementi informativi di cui ai commi 1, 2 e 3, inviando una relazione corredata dai documenti necessari. In particolare, il Dipartimento degli affari regionali, sentita, ove occorra, la Conferenza unificata, fornisce le informazioni riguardanti le attività delle regioni e degli enti locali.
5. Sulla base delle comunicazioni ricevute, il DAGL cura la predisposizione della relazione di cui al comma 1.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Allegato A

Modello di relazione AIR

Sezione 1. Il contesto e gli obiettivi.

La sezione indica il contesto in cui si colloca l'iniziativa di regolazione, le ragioni di opportunità dell'intervento di regolazione, l'analisi dei problemi esistenti, le esigenze e gli obiettivi che l'intervento intende soddisfare.

In particolare, la sezione contiene i seguenti elementi:

- a) la sintetica descrizione del quadro normativo vigente;
- b) l'illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione;
- c) la rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo;
- d) la descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento;
- e) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

La sezione indica con precisione le fonti informative utilizzate per i diversi profili dell'analisi.

Sezione 2. Le procedure di consultazione.

La sezione descrive le procedure di consultazione effettuate, indicando le modalità seguite ed i soggetti consultati. La sezione indica, eventualmente, le ragioni del limitato o mancato svolgimento delle consultazioni.

Sezione 3. La valutazione dell'opzione di non intervento («Opzione zero»).

La sezione descrive la valutazione dell'opzione del non intervento («opzione zero»), indicando i prevedibili effetti di tale scelta, con particolare riferimento ai destinatari e agli obiettivi di cui alla sezione 1, compresa la possibilità di ricorrere all'attivazione dei meccanismi di regolazione spontanea della società civile, ossia alle opzioni volontarie e di autoregolazione.

Sezione 4. La valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio.

La sezione descrive le opzioni alternative di intervento regolatorio, diverse da quella proposta, esaminate nel corso dell'istruttoria, con particolare attenzione alle ipotesi normative formulate dai soggetti interessati nelle fasi di consultazione, alla rilevanza e alla concreta attuabilità delle diverse opzioni presentate, al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Sezione 5. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta.

La sezione descrive l'intervento regolatorio prescelto, indicando:

- a) il metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti;

- b) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti;
- c) la puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI) ovvero tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche. occorrerà che l'analisi elenchi puntualmente gli OI introdotti con l'opzione prescelta, evidenziando come tale opzione minimizzi i relativi «costi amministrativi» posti a carico dei destinatari diretti ed indiretti, con particolare enfasi per i costi amministrativi delle imprese. la metodologia di misurazione per i costi amministrativi generati legati agli oi dovrà preferibilmente riferirsi allo *eu standard cost model*, il metodo adottato dalla commissione europea sulla base delle esperienze dei paesi europei;
- d) l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate;
- e) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).

Sezione 6. L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

Tale sezione si applica esclusivamente con riferimento agli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa.

La sezione dà conto della coerenza e compatibilità dell'intervento con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati, anche utilizzando delle apposite liste di controllo analitico (*check list*) volte a prevenire possibili distorsioni della concorrenza derivanti dall'intervento di regolazione. Tali liste devono perlomeno dare conto in modo puntuale a domande quali:

- la norma/regolazione limita il numero o la tipologia dei fornitori di un determinato bene o servizio (restrizioni all'accesso)?
- la norma/regolazione riduce le possibilità competitive dei fornitori (restrizioni dell'attività)?
- la norma/regolazione riduce gli incentivi dei fornitori a competere (restrizioni delle possibilità competitive)?

La sezione illustra anche l'incidenza dell'intervento regolatorio e la sua rilevanza sul sistema delle imprese per quanto concerne la competitività internazionale.

Sezione 7. Le modalità attuative dell'intervento regolatorio.

La sezione descrive:

- a) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;
- b) le eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;
- c) gli strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;
- d) gli eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile (XBRL) per la presentazione dei bilanci di esercizio e consolidati e di altri atti al registro delle imprese.

Presentazione

È stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dello scorso 31 dicembre il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 dicembre 2008 che – in attuazione del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) – stabilisce le specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile per la presentazione dei bilanci di esercizio e consolidati e degli altri atti al Registro delle imprese.

Con tale decreto il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta ha inteso dare impulso al processo di semplificazione e dematerializzazione dei procedimenti amministrativi a beneficio delle imprese e far sì che l'Italia sia il primo Paese al mondo a prevedere l'obbligo di usare il formato elettronico elaborabile XBRL per la presentazione dei bilanci.

Il d.PCm decreta che le imprese interessate (il deposito dei bilanci è reso obbligatorio dall'art. 2435 del codice civile) che chiudono l'esercizio successivamente alla pubblicazione sul sito XBRL (il sito Internet indicato dal CNIPA per la pubblicazione delle specifiche tecniche del formato XBRL nella versione italiana) delle specifiche tecniche dovranno presentare i bilanci e i relativi allegati riferiti all'esercizio in corso al 31 marzo 2008 nel nuovo formato elaborabile. Il CNIPA comunica inoltre al Ministero dello sviluppo economico, per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, le date di disponibilità sul sito delle relative informazioni.

L'obbligo non riguarderà, almeno nella prima fase, le società quotate e quelle che redigono i bilanci secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS.

La presentazione del bilancio di circa 1,2 milioni di imprese avverrà, dunque, utilizzando un formato elaborabile denominato XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*). Il tradizionale e "statico" formato Pdf, utilizzato attualmente per l'inoltro dei bilanci alle Camere di commercio sarà sostituito lasciando il posto al "dinamico" formato XBRL.

La presentazione dei bilanci in formato "trattabile" è inoltre un formidabile fattore di semplificazione dei processi giuridici ed amministrativi agevolando l'elaborazione delle valutazioni finanziarie da parte sia degli istituti di credito che dell'Agenzia delle entrate, nonché visure e accessi al credito.

Le tassonomie dei bilanci italiani, ovvero i codici di lettura che indicano al *software* quale dato inserire in ogni casella, sono già state preparate nei due anni scorsi dalle principali organizzazioni economico-finanziarie del Paese, riunite nell'Associazione italiana per lo sviluppo e la diffusione di tassonomie e di *standard* tecnologici in campo economico-finanziario, XBRL Italia. Ne fanno parte ABI, AIAF, ANIA, Assonime, Banca d'Italia, Borsa italiana, Confindustria, Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, ISVAP, OIC, Unioncamere.

Anche gli atti diversi dal bilancio saranno depositati in modalità informatica secondo le specifiche tecniche XBRL che saranno definite dal CNIPA.

Per facilitare il passaggio al nuovo formato il *software* necessario verrà messo a disposizione delle imprese gratuitamente da parte dei produttori dei principali programmi gestionali (mediante *upgrade* dei loro prodotti) oppure si potranno sfruttare soluzioni semplici e gratuite come quelle messe a disposizione da Unioncamere e Confindustria.

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

10 dicembre 2008

Specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile (XBRL) per la presentazione dei bilanci di esercizio e consolidati e di altri atti al registro delle imprese.

Il Presidente del Consiglio dei ministri

visto il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", e successive modificazioni;

visto in particolare, il comma 21-*bis* dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006, ai sensi del quale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dello Sviluppo economico, sentita l'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'art. 71 del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, sono individuate le specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile per la presentazione dei bilanci di esercizio e degli altri atti al registro delle imprese ed è fissata la data, comunque non successiva al 31 marzo 2008, a decorrere dalla quale diventa obbligatoria l'adozione di tale modalità di presentazione;

visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, recante "Codice dell'amministrazione digitale" e, in particolare, l'art. 71;

visto il decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38, recante "Esercizio delle opzioni previste dall'art. 5 del regolamento (CE) n. 1606/2002 in materia di principi contabili internazionali";

visto il decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante "Codice delle assicurazioni private";

visto il decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, recante “regolamento di attuazione del registro delle imprese”;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 149 del 27 giugno 2008, recante “Delega di funzioni in materia di pubblica amministrazione ed innovazione al ministro senza portafoglio, on. prof. Renato Brunetta”;

visto il decreto dirigenziale del Ministero dello sviluppo economico del 6 febbraio 2008, recante le specifiche tecniche per la creazione di programmi informatici finalizzati alla compilazione delle domande e delle denunce da presentare all’ufficio del registro delle imprese per via telematica o su supporto informatico;

-ritenuto opportuno definire il formato elettronico elaborabile previsto dall’articolo 37, comma 21-*bis*, del citato decreto-legge n. 223 del 2006 nel formato *Standard eXtensible Business Reporting Language* - XBRL, per l’adozione del quale è necessario rendere disponibili adeguate classificazioni e nomenclature (di seguito: «tassonomie») delle voci da inserire nei documenti contabili;

preso atto della creazione dell’associazione non riconosciuta «XBRL Italia», fondata da Associazione Bancaria Italiana, Banca d’Italia, Confindustria, Assonime, ISVAP, Unioncamere, Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali, Borsa italiana S.p.A., Associazione italiana degli analisti finanziari, Associazione nazionale imprese di assicurazione, Organismo italiano di contabilità, allo scopo di introdurre e sviluppare il linguaggio XBRL a livello nazionale;

tenuto conto dell’importanza dell’adozione di tale nuovo *standard de facto* per la presentazione in forma elettronica dei bilanci delle società di capitali, in coerenza con i principi in materia di formazione, trasmissione e conservazione dei documenti informatici affermati al Codice dell’amministrazione digitale;

rilevato che le società rientranti nell’ambito di applicazione del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38, redigono o possono redigere il bilancio consolidato e d’esercizio secondo i principi contabili internazionali e le relative interpretazioni adottati a norma dell’art. 6 del regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002;

rilevato che le imprese esercenti attività bancaria, nonché quelle esercenti attività di assicurazione e riassicurazione di cui all’art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, redigono i bilanci tenendo conto di schemi e regole di compilazione definiti dalle rispettive autorità di vigilanza;

considerato che la necessaria produzione di una autonoma tassonomia per tali ultimi tipi di società richiede tempi più lunghi di quelli necessari per un'attuazione generalizzata, in considerazione della complessità ed eterogeneità dei relativi documenti contabili;

condivisa la proposta della predetta associazione di una progressiva introduzione del nuovo *standard de facto*, in modo da consentire, da un lato, ad imprese e professionisti di adeguare le loro procedure e acquisire le necessarie conoscenze tecniche e i corrispondenti prodotti applicativi e, dall'altro, all'Associazione di produrre le tassonomie per le società che redigono i bilanci secondo i principi contabili internazionali;

considerato che il comma 21-*bis* dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006 richiede il formato elettronico elaborabile non solo per i bilanci, ma anche per tutti gli atti da depositare presso il registro delle imprese, ma che per questi ultimi la definizione di tassonomie e formati elaborabili richiede una più approfondita riflessione;

acquisito il parere tecnico del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione;

sentito il Garante per la protezione dei dati personali;

sentita l'Agenzia delle entrate;

sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella seduta del 13 novembre 2008;

di concerto con il ministro dello Sviluppo economico;

decreta

Art. 1

Oggetto

1. In attuazione dell'art. 37, comma 21-*bis*, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, il presente decreto stabilisce le specifiche tecniche del formato elettronico elaborabile per la presentazione dei bilanci di esercizio e consolidati e degli altri atti al registro delle imprese individuando, in fase di prima applicazione, i documenti e i soggetti per i quali vige tale obbligo.

Art. 2 *Definizioni*

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

- a) «decreto della modulistica del registro imprese», il decreto dirigenziale del Ministero dello sviluppo economico del 6 febbraio 2008;
- b) «distinta della modulistica del registro imprese», il documento informatico indicato con il termine «distinta» nel decreto della modulistica del registro delle imprese;
- c) «W3C», *World Wide Web Consortium*, il Consorzio internazionale per la promozione degli *standard* tecnici sulla rete Internet;
- d) «XML», *eXtensible Markup Language*, il linguaggio basato sull'utilizzo di elementi (tag) per creare documenti informatici strutturati, in base alle specifiche definite dal W3C;
- e) «Schema XML», il documento XML che definisce la struttura di documenti XML elencando gli elementi (nome, tipo di dato, attributi), l'ordine e la gerarchia in cui devono essere rappresentati, in base alle specifiche definite dal W3C;
- f) «XBRL», il linguaggio informatico basato su XML che definisce lo *standard* internazionale per la reportistica finanziaria, promosso dal consorzio XBRL;
- g) «PDF», «*Portable Document Format*», il linguaggio informatico per la definizione di documenti elettronici, come definito dalle specifiche regolate dallo *standard* pubblico «ISO 32000, *Document management - Portable document format - PDF 1.7*»;
- h) «PDF/A», la definizione della parte delle specifiche PDF regolate dallo *standard* pubblico «ISO 19005-1, *Document management - Electronic document file format for long-term preservation - Part 1: Use of PDF 1.4 (PDF/A-1)*»;
- i) «Consorzio XBRL», l'organizzazione internazionale a cui partecipano istituzioni e imprese con lo scopo di emanare le specifiche tecniche XBRL e promuoverne l'uso (*XBRL International Consortium*);
- j) «Associazione XBRL Italia», l'associazione cui partecipano istituzioni, ordini professionali e associazioni imprenditoriali che ha lo scopo di favorire il processo di standardizzazione e di ammodernamento della

comunicazione finanziaria, agevolandone la gestione sia nella fase di definizione dei contenuti sia in quella dello scambio e della elaborazione della stessa;

k) «firma digitale», come definita dal Codice dell'amministrazione digitale approvato con decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche (d'ora in poi «Codice») e dalle relative regole tecniche;

l) «validazione temporale», la validazione temporale come definita dal Codice e dalle relative regole tecniche;

m) «Sito XBRL», il sito internet indicato dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) per la pubblicazione delle specifiche tecniche del formato XBRL nella versione italiana;

n) «specifiche XBRL italiane», le regole tecniche del formato XBRL nella versione italiana pubblicate nel sito XBRL;

o) «IAS/IFRS», i principi contabili internazionali definiti dall'*International Accounting Standards Board*, e le relative interpretazioni ufficiali formulate dall'*International Financial Reporting Interpretation Committee*, adottati secondo la procedura di omologazione di cui all'art. 6 del regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 2002, relativo all'applicazione di principi contabili internazionali;

p) «OIC», la fondazione Organismo italiano di contabilità cui partecipano associazioni imprenditoriali, ordini professionali, associazioni degli utilizzatori, società di gestione dei mercati regolamentati e istituzioni e che nello svolgimento della sua attività cura la predisposizione dei principi contabili nazionali.

Art. 3

Decorrenza e soggetti obbligati

1. L'obbligo di adottare le modalità di presentazione nel formato elettronico elaborabile si applica ai bilanci e ai relativi allegati riferiti all'esercizio in corso al 31 marzo 2008 per le imprese che chiudano l'esercizio successivamente alla pubblicazione sul sito XBRL delle specifiche di cui all'art. 5, comma 1.

2. In fase di prima applicazione, l'obbligo di cui al comma 1 non decorre dalla data ivi indicata:

a) per le società di capitali quotate in mercati regolamentati;

b) per le società anche non quotate che redigono i bilanci di esercizio o consolidato in conformità ai principi contabili internazionali, per le società esercenti attività di assicurazione e riassicurazione di cui all'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 e per le altre tenute a redigere i bilanci secondo il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87;

c) per le società controllate e le società incluse nel bilancio consolidato redatto dalle società di cui alle lettere a) e b).

3. In fase di prima applicazione, l'obbligo di cui al comma 1 si ritiene assolto con il deposito nel registro delle imprese, unitamente al bilancio di esercizio, e consolidato ove redatto, completi e nel formato usuale, delle tabelle del conto economico e dello stato patrimoniale compilate secondo lo *standard* XBRL, sulla base delle specifiche tecniche pubblicate dall'Associazione XBRL Italia sul Sito XBRL, sentito il parere dell'OIC.

Art. 4

Presentazione al registro delle imprese

1. Per gli adempimenti necessari all'attuazione di quanto previsto dall'art. 37, comma 21-*bis* del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, l'interessato presenta all'ufficio del registro delle imprese un'istanza telematica o su supporto informatico, sottoscritta con firma digitale, con le modalità previste dal decreto ministeriale sulla modulistica del registro delle imprese, allegando i documenti informatici definiti nei successivi articoli.

Art. 5

Formato dei bilanci d'esercizio e consolidati

1. Il bilancio in formato elaborabile per il deposito presso il registro delle imprese é costituito dal documento informatico contenente le informazioni previste dalla normativa vigente secondo le specifiche XBRL italiane,

con i relativi aggiornamenti, che saranno resi disponibili sul sito XBRL. Fanno parte del bilancio in formato elaborabile anche i documenti richiesti da normative di settore o da principi contabili internazionali.

2. Il bilancio elaborabile si allega all'istanza di cui all'art. 4, compilata come previsto per il deposito del bilancio.

3. La distinta della modulistica del registro delle imprese riporta la rappresentazione a stampa del contenuto del bilancio in formato elaborabile.

4. A partire dalle date di disponibilità sul sito XBRL delle tassonomie dei documenti che compongono il bilancio, il formato elaborabile di quest'ultimo costituisce il documento destinato alla pubblicazione nel registro delle imprese ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 581 del 1995.

5. Nel caso in cui le tassonomie previste dalle specifiche XBRL italiane non siano disponibili o sufficienti a rappresentare il bilancio approvato dalla società secondo i principi della chiarezza, correttezza e verità, ai fini della pubblicazione nel registro delle imprese l'interessato allega all'istanza di cui all'art. 4 e al bilancio elaborabile un ulteriore documento informatico contenente il bilancio approvato, in formato PDF/A senza immagini ottenute dalla scansione di documenti cartacei.

6. Le date di cui al comma 4 sono comunicate dal CNIPA al Ministero dello sviluppo economico, il quale provvede a renderle pubbliche mediante apposito avviso da inserire nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Art. 6

Formato degli atti diversi dal bilancio

1. Gli altri atti in formato elaborabile per i quali sussiste l'obbligo di deposito presso il registro delle imprese sono rappresentati come documenti informatici redatti secondo le specifiche XML definite dal CNIPA, sentiti il Ministero dello sviluppo economico, l'Agenzia delle entrate, i competenti ordini professionali, l'Unioncamere e l'Associazione XBRL Italia.

2. Gli atti elaborabili si allegano all'istanza d'iscrizione al registro delle imprese di cui all'art. 4 e costituiscono i documenti destinati alla pubblicazione nell'archivio degli atti del registro delle imprese ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 581 del 1995.

3. Nelle more della definizione delle specifiche di cui al comma 1, l'interessato allega all'istanza di cui all'art. 4 un documento informatico in formato PDF/A con il contenuto dell'atto, anche senza immagini ottenute dalla scansione di documenti cartacei.

4. Le date in cui si renderanno disponibili le specifiche XML di cui comma 1 sono comunicate dal CNIPA al Ministero dello sviluppo economico, il quale provvede a renderle pubbliche mediante avviso da inserire nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Art. 7

Controlli dell'ufficio del registro delle imprese

1. La conformità dei documenti elettronici elaborabili alle presenti regole tecniche é verificata dall'ufficio del registro delle imprese al momento dell'assegnazione del numero di protocollo, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 581 del 1995. 2. Qualora le istanze non siano conformi, l'ufficio del registro richiede all'interessato la regolarizzazione, assegnando un congruo termine per l'adempimento. Ove il termine non sia rispettato, l'ufficio respinge l'istanza.

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

Roma, 10 dicembre 2008.

Il Presidente del Consiglio dei ministri: Silvio Berlusconi

Il ministro delegato per la Pubblica:amministrazione e l'innovazione: Renato Brunetta

Il ministro dello sviluppo economico: Claudio Scajola

Corte di giustizia della C.E.

Pensione di vecchiaia a età diverse a seconda del sesso Sez. IV Sentenza n. C-46/07/08

Corte costituzionale

*Difensore del dipendente di pubblica sicurezza nel
procedimento disciplinare* “ “ 182/08

Spoil system Ordinanza “ 340/08

*Attività libero professionale intramuraria dei medici del
servizio pubblico* Sentenza “ 371/08

Corte suprema di cassazione

Giudice del rapporto Usl-medico Sezioni unite civili Sentenza “ 22652/08

Mobbing Sez. lavoro “ “ 22858/08

Mansioni superiori “ “ 23741/08

Consiglio di Stato

Efficacia interna della circolare Sez. V “ “ 4524/08

Giurisdizione su contributi e finanziamenti “ “ 4955/08

CGA

Titoli di precedenza e di preferenza di un concorso Sez. giurisdizionale “ “ 3/08

Pagamento del lavoro straordinario “ “ 960/08

Corte dei conti

Violazione del giudicato esterno Sez. giurisdizionale “ “ 625/08

Lombardia
Il giudice unico delle
pensioni

Equa riparazione per danno da ritardo Sez. giurisdizionale “ “ 2604/08

Sicilia

Incarico di consulenza a professionisti esterni senza Sez. giurisdizionale “ “ 1046/08

adeguata motivazione in ordine alla necessità Veneto
dell'incarico

TAR

<i>Punteggio di un concorso interno</i>	Lazio Roma - Sez. I <i>ter</i>	Sentenza n.	8780/08
<i>Sanzioni amministrative</i>	Lazio Roma, Sez. I	“ “	8786/08
<i>Imparzialità del presidente del Consiglio comunale</i>	Lazio Roma - Sez. II	“ n.	8881/08
<i>Sentenza di annullamento autoesecutiva</i>	Lazio Roma - Sez. II <i>quater</i>	“ “	1088/08
<i>Straordinario effettuato e non retribuito</i>	Toscana Firenze - Sez. II	“ “	2050/08
<i>Incarichi a personale docente esterno</i>	Piemonte Torino - Sez. I	“ “	2106/08

CORTE DI GIUSTIZIA DELLA COMUNITA' EUROPEA

Sezione IV

Sentenza 13 novembre 2008 (proc. C-46/07)
(Pensione di vecchiaia a età diverse a seconda del sesso)

K. Lenaerts, presidente di sezione;
T. von Danwitz, relatore;
E. Juhász, G. Arestis e J. Malenovský, giudici;
M. Poiares Maduro, avvocato generale;
B. Fülöp, cancelliere.

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra L. Pignataro Nolin e dal sig. M. van Beek, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo, ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Fiengo e dalla sig.ra W. Ferrante, avvocati dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo, convenuta.

La Corte:

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 22 maggio 2008;
vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. Col suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diversa a seconda se siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'art. 141 CE.
2. La Repubblica italiana conclude per il rigetto del ricorso e la condanna della Commissione alle spese.

Ambito normativo nazionale

3. La legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Supplemento ordinario alla GURI n. 257 del 31 ottobre 1992), fornisce il quadro giuridico del regime pensionistico di cui trattasi nella presente causa. Tale regime si applica ai dipendenti pubblici e agli altri lavoratori del settore pubblico nonché ai lavoratori che in passato avevano prestato servizio per un ente pubblico.

4. Tale regime pensionistico è gestito dall'Istituto nazionale della previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (in prosieguo: l'INPDAP), istituito con decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 (Supplemento ordinario alla GURI n. 178 del 1° agosto 1994, pag. 20).

5. Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Supplemento ordinario alla GURI n. 305 del 30 dicembre 1992), disciplina più in dettaglio taluni aspetti del regime pensionistico gestito dall'INPDAP.

6. Ai sensi del suo articolo 5, i dipendenti pubblici hanno diritto alla pensione di vecchiaia nell'ambito del regime gestito dall'INPDAP alla stessa età prevista dal sistema pensionistico gestito dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (in prosieguo: l'INPS) per le categorie generali di lavoratori. L'età normale per il pensionamento di vecchiaia nell'ambito di quest'ultimo sistema è di 60 anni per le donne e di 65 per gli uomini, come risulta dal combinato disposto dell'art. 5, n. 1, e della tabella A del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503. Per taluni dipendenti pubblici per i quali era stata precedentemente stabilita un'età pensionabile più elevata, l'art. 2, n. 21, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Supplemento ordinario alla GURI n. 190 del 16 agosto 1995), dispone che, a partire dal 1° gennaio 1996, i dipendenti pubblici di sesso femminile, cui fa riferimento detto art. 5, nn. 1 e 2, possono percepire la pensione di vecchiaia all'età di 60 anni, senza tuttavia prevedere una facoltà analoga per i dipendenti pubblici di sesso maschile.

7. L'articolo 2, n. 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335, avente ad oggetto la riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, precisa che con effetto dal 1° gennaio 1996, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Supplemento ordinario alla GURI n. 30 del 6 febbraio 1993), iscritti alle forme di previdenza esclusiva dell'assicurazione generale obbligatoria, nonché per le altre categorie di dipendenti iscritti alle predette forme di previdenza, si applica, ai fini della determinazione della base contributiva e pensionabile, l'art. 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Supplemento ordinario alla GURI n. 111 del 30 aprile 1969) e successive modificazioni e integrazioni (...).

8. L'articolo 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153, nella versione applicabile alla presente causa, precisa che per la determinazione della base imponibile per il calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale, si considera retribuzione tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in denaro o in natura, al lordo di qualsiasi ritenuta, in dipendenza dal rapporto di lavoro. L'ultimo paragrafo di detto articolo prevede che la retribuzione come sopra determinata è presa, altresì, a riferimento per il calcolo delle prestazioni a carico delle gestioni di previdenza e assistenza sociale interessate.

9. Il regime pensionistico gestito dall'INPDAP garantisce ai propri iscritti la tutela previdenziale per invalidità, vecchiaia, malattia e superstiti. Esso dispone di un bilancio indipendente finanziato con i contributi e la copertura degli eventuali disavanzi è garantita dalle leggi finanziarie annuali.

La fase precontenziosa del procedimento

10. La Commissione, ritenendo il regime pensionistico gestito dall'INPDAP un regime professionale discriminatorio contrario all'art. 141 CE, in quanto prevede per i dipendenti pubblici che l'età pensionabile sia di 65 anni per gli uomini e di 60 anni per le donne, ha espresso le sue preoccupazioni in una lettera amministrativa del 12 novembre 2004. La Repubblica italiana ha risposto con una lettera in data 10 gennaio 2005, alla quale è stata allegata una relazione dell'INPDAP del 23 dicembre 2004.

11. La Commissione, il 18 luglio 2005, ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di costituzione in mora alla quale tale Stato membro non ha risposto.

12. Con lettera del 5 maggio 2006, la Commissione ha inviato un parere motivato invitando detto Stato membro a adottare i provvedimenti necessari al fine di conformarsi a tale parere entro due mesi a decorrere dalla sua ricezione.

13. La Repubblica italiana ha risposto a tale parere motivato con lettera 17 maggio 2006, cui era allegata una nota dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, contestando in sostanza la posizione della Commissione relativa alla natura professionale del regime pensionistico gestito dall'INPDAP.

14. La Commissione, non ritenendo soddisfacente la risposta al parere motivato, ha deciso di introdurre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

15. La Commissione ritiene che il regime pensionistico gestito dall'INPDAP costituisca un regime discriminatorio contrario all'art. 141 CE in quanto fissa l'età pensionabile a 60 anni per i dipendenti pubblici di sesso femminile, mentre la stessa è fissata a 65 anni per i dipendenti pubblici di sesso maschile.

16. La Commissione sottolinea che la Corte ha confermato, nelle sentenze 17 maggio 1990, causa C 262/88, Barber (Racc. pag. I 1889), e 6 ottobre 1993, causa C 109/91, Ten Oever (Racc. pag. I 4879), che una pensione corrisposta da un datore di lavoro ad un ex dipendente per il rapporto di lavoro tra loro intercorso costituisce una retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE e che la Corte ha dichiarato, nelle sentenze 28 settembre 1994, causa C 7/93, Beune (Racc. pag. I 4471); 29 novembre 2001, causa C 366/99, Griesmar (Racc. pag. I 9383), nonché 12 settembre 2002, causa C 351/00, Niemi (Racc. pag. I 7007), che le pensioni erogate dallo Stato agli ex dipendenti che hanno prestato servizio nel settore pubblico possono costituire una retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE.

17. Nel determinare se una pensione prevista dalla legge, che lo Stato corrisponde ad un ex dipendente, rientri nel campo di applicazione dell'art. 141 CE oppure in quello della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978,

79/7/CEE relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento fra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (GU L 6, pag. 24), la Commissione rinvia ai criteri stabiliti nelle sentenze sopra citate Beune e Niemi. Secondo la Commissione, occorre esaminare se, nella presente causa, siano soddisfatti i tre criteri che risultano da questa giurisprudenza affinché un regime pensionistico sia qualificato come regime professionale, vale a dire che la pensione interessi soltanto una categoria particolare di lavoratori, che sia direttamente funzione degli anni di servizio prestati e che il suo importo sia calcolato in base all'ultimo stipendio del dipendente pubblico.

18. La Commissione, al fine di qualificare il regime pensionistico in questione, fa riferimento alla relazione dell'INPDAP del 23 dicembre 2004, allegata alla lettera della Repubblica italiana del 10 gennaio 2005 e da cui risulta, secondo la Commissione, che la pensione versata nell'ambito di tale regime risponde a questi tre criteri.

19. Secondo la Commissione, il fatto che il regime pensionistico gestito dall'INPDAP sia disciplinato direttamente dalla legge, non sarebbe sufficiente per escluderlo dal campo di applicazione dell'art. 141 CE. Infatti, nella citata sentenza Beune, la Corte avrebbe esplicitamente respinto questo criterio puramente formale.

20. Inoltre, il fatto che il regime pensionistico gestito dall'INPDAP sia improntato all'obiettivo di politica sociale di tener conto delle regole del sistema pensionistico gestito dall'INPS riguardante categorie generali di lavoratori non sarebbe sufficiente, secondo la Commissione, per escludere il suddetto regime dal campo di applicazione dell'art. 141 CE.

21. Per di più, secondo la Commissione, che fa riferimento alle sentenze precitate Griesmar e Niemi, è chiaro che la pensione che rientra nel regime pensionistico gestito dall'INPDAP è versata dallo Stato in qualità di datore di lavoro, criterio che la Corte ha ritenuto essenziale.

22. Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica italiana relativo alla portata del regime pensionistico gestito dall'INPDAP, la Commissione si basa sulla citata sentenza Niemi in cui la Corte si sarebbe già

pronunciata sulla qualifica di un regime professionale che copre diverse categorie di lavoratori concludendo che, qualora siano soddisfatti i tre criteri menzionati al punto 17 della presente sentenza, il fatto che tale regime ricopra diverse categorie di lavoratori non avrebbe alcuna rilevanza.

23. A tal riguardo, la Commissione fa anche riferimento alla sentenza 23 ottobre 2003, cause riunite C 4/02 e C 5/02, Schönheit e Becker (Racc. pag. I 12575), e osserva che la Corte, nella citata sentenza Niemi, ha qualificato come regime professionale un regime che copre diverse categorie di lavoratori, ma tutti appartenenti al settore pubblico e ha così considerato l'insieme dei dipendenti pubblici come una categoria particolare.

24. Infine, la Commissione contesta l'argomento della Repubblica italiana secondo cui l'introduzione di differenziazioni di disciplina dell'età pensionabile in funzione del regime, sia esso l'INPS o l'INPDAP, comporterebbe un'intollerabile disparità di trattamento tra i lavoratori del settore privato e i dipendenti pubblici. Essa sostiene che tale argomento deriva dalla premessa erronea secondo cui il regime pensionistico gestito dall'INPDAP è un regime legale e non un regime professionale. Inoltre, la Commissione fa notare che le similitudini esistenti tra questi due regimi non sarebbero pertinenti.

25. La Repubblica italiana contesta l'inadempimento addebitato facendo valere il carattere legale del regime pensionistico gestito dall'INPDAP.

26. A tal riguardo, tale Stato membro, richiama, in primo luogo, il contesto delle privatizzazioni e delle riforme nel settore del pubblico impiego nel quale si inquadra il regime in questione.

27. Il processo di privatizzazione che la Repubblica italiana ha condotto, a decorrere dagli anni '90, nel settore del pubblico impiego, avrebbe come conseguenza che, ad eccezione di alcune funzioni particolari, quali la magistratura, le forze armate, la diplomazia, le prefetture e l'avvocatura dello Stato, il rapporto di lavoro pubblico è stato progressivamente attratto nella contrattazione collettiva e, successivamente, assimilato in tutto ad un rapporto di impiego privato.

28. In secondo luogo, la Repubblica italiana sottolinea che i limiti di età, fissati a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne, sono uniformemente stabiliti, sia per lavoratori iscritti all'INPS che per i lavoratori iscritti all'INPDAP. Pertanto, la normativa contestata manterrebbe, proprio in quanto conforme a quella applicabile alle categorie di lavoratori iscritti all'INPS, una valenza generale, tale da far considerare il regime pensionistico gestito dall'INPDAP come avente natura legale. Considerata l'avvenuta privatizzazione di quasi tutta l'area del pubblico impiego, l'introduzione di differenziazioni nella fissazione dell'età pensionabile comporterebbe un'intollerabile disparità di trattamento tra i lavoratori.

29. Per evidenziare la natura legale del regime pensionistico gestito dall'INPDAP, la Repubblica italiana fa valere che l'art. 3 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, prevede un unico e uniforme regime di organizzazione dell'INPDAP e dell'INPS per quanto riguarda gli organi di gestione.

30. A questo stesso fine, la Repubblica italiana sottolinea che l'INPDAP conferisce inoltre ai suoi iscritti prestazioni che non costituiscono il corrispettivo dei contributi versati e pone l'accento sulle modalità di finanziamento del regime pensionistico di cui è causa.

31. In terzo luogo, tale Stato membro contesta il parere della Commissione secondo cui si potrebbero raggruppare in una sola categoria professionale tanti e diversi dipendenti pubblici.

32. La Repubblica italiana fa valere, in quarto luogo, che la Commissione non può basare la sua valutazione del regime pensionistico di cui è causa sulla relazione dell'INPDAP. A tale proposito, questo Stato membro sottolinea che tale relazione si fonda su disposizioni precedenti alla messa in mora e quindi inutilizzabili come elementi di prova. Inoltre, non sarebbe corretto dedurre da tale relazione che la pensione che rientra nel regime pensionistico gestito dall'INPDAP viene calcolata con riferimento agli anni di servizio prestati e allo stipendio percepito. A tal riguardo, il detto Stato membro precisa che il termine retribuzioni, utilizzato dal legislatore italiano per indicare il sistema di calcolo delle pensioni, dovrebbe essere inteso come riferito ai contributi che su

tali retribuzioni sono stati pagati e che, conformemente all'attuazione della riforma che la Repubblica italiana ha condotto a decorrere dagli anni '90, la pensione tiene conto della media delle retribuzioni percepite nel corso degli ultimi 10 anni e dei corrispondenti contributi versati.

33. All'udienza dinanzi alla Corte, la Repubblica italiana ha sostenuto, infine, che la fissazione di un'età pensionabile diversa a seconda del sesso è giustificata dall'obiettivo di eliminare discriminazioni a danno delle donne esistenti ancora nell'evoluzione del contesto socioculturale.

Giudizio della Corte.

34. Ai sensi dell'art. 141, n. 1, CE, ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. In base al n. 2, primo comma, di tale articolo, per retribuzione si intende il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo.

35. Occorre ricordare che, per valutare se una pensione di vecchiaia rientri nel campo di applicazione dell'art. 141 CE, soltanto il criterio relativo alla constatazione che la pensione è corrisposta al lavoratore per il rapporto di lavoro che lo unisce al suo ex datore di lavoro, ossia il criterio dell'impiego, desunto dalla lettera stessa dell'art. 141 CE, può avere carattere determinante (sentenze citate *supra* Beune, punto 43; Griesmar, punto 28; Niemi, punto 44, nonché Schönheit e Becker, punto 56).

36. Certo, questo criterio non può avere un carattere esclusivo, poiché le pensioni corrisposte da regimi legali previdenziali possono, in tutto o in parte, tener conto della retribuzione dell'attività lavorativa (sentenze citate *supra* Beune, punto 44; Griesmar, punto 29; Niemi, punto 46, nonché Schönheit e Becker, punto 57). Ora, siffatte pensioni non costituiscono retribuzioni ai sensi dell'art. 141 CE (v., in tal senso, sentenze 25 maggio 1971, causa 80/70 Defrenne, Racc. pag. 445, punto 13; 13 maggio 1986, causa 170/84, Bilka-Kaufhaus, Racc.

pag. 1607, punto 18; Beune, cit., punto 24 e 44; Griesmar, cit., punto 27, nonché Schönheit e Becker, cit., punto 57).

37. Tuttavia, le considerazioni di politica sociale, di organizzazione dello Stato, di etica o anche le preoccupazioni di bilancio che hanno avuto o hanno potuto avere un ruolo nella determinazione di un regime pensionistico da parte di un legislatore nazionale non possono considerarsi prevalenti qualora la pensione interessi soltanto una categoria particolare di lavoratori, sia direttamente funzione degli anni di servizio prestati e il suo importo sia calcolato in base all'ultimo stipendio del dipendente pubblico (sentenze citate *supra* Beune, punto 45; Griesmar, punto 30; Niemi, punto 47, nonché Schönheit e Becker, punto 58).

38. Di conseguenza, gli argomenti della Repubblica italiana, relativi al metodo di finanziamento del regime pensionistico gestito dall'INPDAP, alla sua organizzazione ed alle prestazioni diverse dalle pensioni che esso conferisce, diretti a dimostrare che tale regime costituisce un regime previdenziale ai sensi della citata sentenza Defrenne che non rientra nel campo di applicazione dell'art. 141 CE, non possono essere accolti. Inoltre, il fatto che l'età pensionabile sia fissata in maniera uniforme per i lavoratori che rientrano nel regime di cui è causa e per quelli che rientrano nel regime generale, ossia il sistema pensionistico gestito dall'INPS, non è pertinente per la qualificazione della pensione versata dal regime pensionistico gestito dall'INPDAP.

39. Partendo da queste precisazioni circa il senso del termine retribuzione nel settore dei regimi pensionistici occorre esaminare se la pensione versata in forza del regime pensionistico gestito dall'INPDAP corrisponda ai criteri ricordati al punto 37 della presente sentenza.

40. Per quanto riguarda il primo criterio, occorre rilevare che i dipendenti pubblici che beneficiano di un regime pensionistico devono essere considerati come una categoria particolare di lavoratori. Infatti, essi si distinguono dai lavoratori di un'impresa o di un gruppo di imprese, di un comparto economico o di un settore professionale o interprofessionale soltanto in ragione delle caratteristiche peculiari che disciplinano il loro rapporto di lavoro

con lo Stato, con altri enti o datori di lavoro pubblici (sentenze citate *supra* Griesmar, punto 31, e Niemi, punto 48).

41. Ne deriva che i dipendenti pubblici che beneficiano del regime pensionistico gestito dall'INPDAP costituiscono una categoria particolare di lavoratori.

42. Questo risultato non può essere confutato dagli argomenti dedotti dalla Repubblica italiana. In primo luogo, tale Stato membro fa valere che il regime pensionistico gestito dall'INPDAP comprende, oltre ai dipendenti pubblici, lavoratori del settore pubblico e lavoratori che in passato avevano prestato servizio per un ente pubblico.

43. A tal riguardo, occorre ricordare che il presente ricorso riguarda solo i dipendenti pubblici, per cui, nella presente causa, non si tratta di determinare se i lavoratori del settore pubblico e i lavoratori che in passato avevano prestato servizio per un ente pubblico costituiscano anch'essi una categoria particolare di lavoratori o se costituiscano, considerati unitamente ai dipendenti pubblici, una sola categoria particolare di lavoratori. Inoltre, il fatto che il regime pensionistico gestito dall'INPDAP si applichi non solo ai dipendenti pubblici ma anche ad altre categorie di lavoratori non può privare i dipendenti pubblici della tutela conferita dall'art. 141 CE allorché gli altri criteri ricordati al punto 37 della presente sentenza sono soddisfatti. Come risulta dal punto 49 della sentenza Niemi sopramenzionata, il fatto che un regime pensionistico comprenda non solo una certa categoria di dipendenti pubblici ma anche l'insieme dei dipendenti dello Stato non ha come conseguenza che la categoria di dipendenti pubblici interessata non possa essere considerata una categoria particolare di lavoratori ai sensi della giurisprudenza della Corte.

44. La Repubblica italiana fa valere, in secondo luogo, che i numerosi e diversi gruppi di dipendenti pubblici non possono essere riuniti in un'unica categoria professionale.

45. A tale riguardo, occorre osservare che, come risulta dal punto 41 della presente sentenza, il regime pensionistico gestito dall'INPDAP si applica ai dipendenti pubblici che costituiscono una categoria particolare di lavoratori. Il fatto che, nell'ambito della categoria dei dipendenti pubblici, si potrebbero identificare diverse categorie non ha rilevanza in quanto questa categoria si distingue, come ricordato al punto 40 della presente sentenza, dagli altri gruppi di lavoratori del settore privato o pubblico per le caratteristiche proprie che disciplinano il rapporto di impiego dei dipendenti pubblici con lo Stato.

46. Di conseguenza, i dipendenti pubblici che rientrano nel regime pensionistico gestito dall'INPDAP costituiscono una categoria particolare di lavoratori ai sensi della giurisprudenza della Corte richiamata al punto 40 della presente sentenza.

47. Per quanto riguarda gli altri due criteri accolti dalla giurisprudenza menzionata al punto 37 della presente sentenza, ossia che la pensione deve essere direttamente proporzionale agli anni di servizio prestati e il suo importo deve essere calcolato in base all'ultima retribuzione del dipendente pubblico, occorre esaminare se essi siano soddisfatti di modo che la pensione versata in forza del regime pensionistico gestito dall'INPDAP possa essere considerata comparabile a quella che verserebbe un datore di lavoro privato ai suoi ex dipendenti.

48. La Commissione si basa a tal riguardo sulla relazione dell'INPDAP del 23 dicembre 2004, che è stata allegata dalla Repubblica italiana alla sua risposta del 10 gennaio 2005 alla lettera amministrativa della Commissione del 12 novembre 2004. Essa deduce da tale relazione che la pensione versata nell'ambito del regime pensionistico gestito dall'INPDAP viene calcolata con riferimento al numero di anni di servizio prestati dal dipendente e allo stipendio base percepito da quest'ultimo prima del suo pensionamento.

49. La Repubblica italiana, pur contestando queste affermazioni per il motivo che tale relazione è basata su disposizioni precedenti alla messa in mora, ammette tuttavia che, conformemente all'attuazione della riforma che la Repubblica italiana ha condotto a decorrere dagli anni '90, la pensione di cui trattasi tiene conto della media delle retribuzioni percepite nell'ultimo decennio e dei contributi versati corrispondenti.

50. Partendo da quest'ultima constatazione, occorre esaminare se questo metodo di calcolo risponda ai due criteri accolti dalla giurisprudenza della Corte.

51. Per quanto riguarda questi due criteri, la Corte, ai punti 33 e 34 della sentenza Griesman, sopramenzionata, ha qualificato come retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE una pensione il cui importo deriva dal prodotto di una percentuale applicata ad un importo base, il quale è costituito dallo stipendio corrispondente all'ultimo coefficiente retributivo applicabile al dipendente pubblico nel corso degli ultimi sei mesi di attività.

52. Costituisce anche una retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE una pensione il cui importo è calcolato sulla base del valore medio della retribuzione percepita nel corso di un periodo limitato ad alcuni anni immediatamente precedenti il ritiro dal lavoro (v. sentenza Niemi, cit., punto 51) nonché una pensione il cui importo è calcolato sulla base dell'importo di tutti i contributi versati durante tutto il periodo di iscrizione del lavoratore e ai quali si applica un fattore di rivalutazione (v. sentenza 1° aprile 2008, causa C 267/06, Maruko, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 55).

53. Ne deriva che la pensione versata in forza del regime pensionistico gestito dall'INPDAP deve essere qualificata come retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE. Infatti, la base di calcolo di tale pensione risponde ai criteri stabiliti dalla Corte nelle citate sentenze Griesmar, Niemi e Maruko.

54. Pertanto, la pensione versata in forza del detto regime pensionistico costituisce una forma di retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE.

55. Come risulta da una costante giurisprudenza, l'art. 141 CE vieta qualsiasi discriminazione in materia di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile, quale che sia il meccanismo che genera questa ineguaglianza. Secondo questa stessa giurisprudenza, la fissazione di un requisito di età che varia secondo il sesso per la concessione di una pensione che costituisce una retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE è in

contrasto con questa disposizione (v. sentenze Barber, cit., punto 32; 14 dicembre 1993, causa C 110/91, Moroni, Racc. pag. I 6591, punti 10 e 20; 28 settembre 1994, causa C 408/92, Avdel Systems, Racc. pag. I 4435, punto 11, nonché Niemi, cit., punto 53).

56. Come sostiene la Commissione, senza essere contraddetta al riguardo dalla Repubblica italiana, il regime pensionistico gestito dall'INPDAP prevede una condizione di età diversa a seconda del sesso per la concessione della pensione versata in forza di tale regime.

57. L'argomento della Repubblica italiana secondo cui la fissazione, ai fini del pensionamento, di una condizione di età diversa a seconda del sesso è giustificata dall'obiettivo di eliminare discriminazioni a danno delle donne non può essere accolto. Anche se l'art. 141, n. 4, CE autorizza gli Stati membri a mantenere o a adottare misure che prevedano vantaggi specifici, diretti a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali, al fine di assicurare una piena uguaglianza tra uomini e donne nella vita professionale, non se ne può dedurre che questa disposizione consente la fissazione di una tale condizione di età diversa a seconda del sesso. Infatti, i provvedimenti nazionali contemplati da tale disposizione debbono, in ogni caso, contribuire ad aiutare la donna a vivere la propria vita lavorativa su un piano di parità rispetto all'uomo (v., per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 6, n. 3, dell'accordo sulla politica sociale concluso tra gli Stati della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GU 1992, C 191, pag. 91), sentenza Griesmar, cit., punto 64).

58. Ora, la fissazione, ai fini del pensionamento, di una condizione d'età diversa a seconda del sesso non è tale da compensare gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere dei dipendenti pubblici di sesso femminile aiutando queste donne nella loro vita professionale e ponendo rimedio ai problemi che esse possono incontrare durante la loro carriera professionale.

59. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre constatare che, mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a ricevere la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'art. 141 CE.

Sulle spese

60 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso per la condanna della Repubblica italiana e quest'ultima è risultata soccombente nei suoi motivi, occorre condannarla alle spese.

P.Q.M.

la Corte (quarta sezione) dichiara e statuisce:

- 1) mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'art. 141 CE.
- 2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

CORTE COSTITUZIONALE

Franco Bile, presidente;

Giovanni Maria Flick, Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Paolo Maddalena, Franco Gallo, Gaetano Silvestri, Sabino Cassese, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesauro, Paolo Maria Napolitano, giudici.

Sentenza 30 maggio 2008 n. 182

(Difensore del dipendente di pubblica sicurezza nel procedimento disciplinare)

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), promosso con ordinanza del 2 aprile 2007 dal tribunale amministrativo regionale della Sicilia – sezione staccata di Catania sul ricorso proposto da Rll.Nl. nei confronti del Ministero dell'interno ed altro, iscritta al n. 756 del registro ordinanze del 2007 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visto l'atto intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2008 il giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

1. Nel corso di un giudizio introdotto da un dipendente dell'amministrazione di pubblica sicurezza per l'annullamento del decreto n. 333-D/0166145 del 15 dicembre 2000, con cui il capo della polizia – direttore generale del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno – ha disposto la sua destituzione, a decorrere dal 28 settembre 2000, il tribunale amministrativo regionale della Sicilia - sezione staccata di Catania,

ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti).

La norma impugnata prevede che, nel corso del procedimento dinanzi al Consiglio di disciplina, «Il segretario, appena terminata la prima riunione, notifica per iscritto all'inquisito che dovrà presentarsi al consiglio di disciplina nel giorno e nell'ora fissati, avvertendolo che ha facoltà di prendere visione degli atti dell'inchiesta o di chiederne copia entro dieci giorni e di farsi assistere da un difensore appartenente all'amministrazione della pubblica sicurezza, comunicandone il nominativo entro tre giorni; lo avverte inoltre che, se non si presenterà, né darà notizia di essere legittimamente impedito, si procederà in sua assenza».

Il tribunale rimettente denuncia la norma nella parte in cui consente al dipendente dell'amministrazione di pubblica sicurezza, sottoposto a procedimento disciplinare, di essere assistito esclusivamente da un difensore appartenente all'amministrazione medesima.

Il tribunale dà conto che il procedimento disciplinare a carico del ricorrente è stato promosso a seguito della sentenza di condanna del tribunale di Agrigento che lo ha riconosciuto responsabile del reato di falso, previsto dall'art. 479 del codice penale, per aver redatto una falsa relazione di servizio, che, successivamente, la condanna è stata confermata dalla Corte d'appello di Palermo e che il ricorso per cassazione avverso quest'ultima decisione è stato dichiarato inammissibile.

Il tribunale rimettente riporta le numerose censure mosse dal ricorrente nel giudizio principale avverso il decreto disciplinare impugnato e riferisce che l'amministrazione si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso.

In punto di non manifesta infondatezza della questione, il tribunale ritiene che la norma impugnata, oltre a violare l'art. 3 Cost., «sarebbe incompatibile con il pieno esercizio del diritto di difesa riconosciuto dall'art. 24 Cost. che lo estende alla garanzia dell'assistenza tecnica che può, tipicamente e professionalmente, essere assicurata da un avvocato del libero Foro oltre che da un dipendente della P.A.».

Al riguardo, il tribunale rammenta che costituzionale, con la sentenza n. 497 del dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 34 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura) che, al pari della norma oggetto di censura, imponeva all'incolpato di farsi assistere soltanto

da un difensore appartenente alla propria amministrazione e che, pertanto, le motivazioni addotte allora dalla Corte costituzionale possono essere «sovrapponibili» per la decisione del caso in esame. Richiama, in proposito, quanto dalla Corte costituzionale precisato nella citata pronuncia in ordine alla «pienezza della tutela paragiurisdizionale» che – secondo il tribunale rimettente – sarebbe funzionale al corretto e regolare svolgimento delle funzioni dell'amministrazione di pubblica sicurezza e al suo prestigio.

Il tribunale ritiene, inoltre, la norma impugnata illegittima tenuto conto che, da un lato, l'art. 16 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), prevede, per il personale appartenente al Corpo della polizia penitenziaria, sottoposto a procedimento disciplinare, la possibilità che lo stesso si possa fare assistere anche da un avvocato e che, dall'altro, l'art. 55, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), con riguardo al personale del settore del pubblico impiego contrattualizzato, non pone limiti alla nomina di un difensore.

Infine, il tribunale rimettente, in punto di rilevanza, osserva che la questione di costituzionalità «va ritenuta rilevante per la definizione del presente giudizio [...] nei termini di cui in motivazione».

2. E' intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

In via preliminare, la difesa erariale eccepisce l'insufficienza della motivazione dell'ordinanza di remissione in ordine alla rilevanza della questione e, nel merito, sostiene l'infondatezza della questione proposta, con riferimento al principio di eguaglianza, quanto al termine di paragone costituito dal procedimento disciplinare dei magistrati (art. 34 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946), attesa la diversità tra i due procedimenti disciplinari posti in comparazione e considerato il peculiare carattere giurisdizionale di quello relativo ai magistrati (sentenza n. 497 del 2000).

La difesa erariale sostiene peraltro l'infondatezza della questione, con riferimento all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., anche quanto alle altre due categorie indicate dal rimettente, stante la diversità delle discipline dei procedimenti poste a confronto.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 24 Cost., la difesa erariale esclude che la mancanza nella norma denunciata di una previsione esplicita della possibilità di avvalersi dell'assistenza di un avvocato possa costituire di per sé motivo di illegittimità costituzionale per violazione del principio di difesa, considerato che la garanzia sancita dall'art. 24 Cost. si riferisce «al procedimento giurisdizionale» (sentenze nn. 122 e 32 del 1974). Richiama in proposito il costante orientamento della Corte costituzionale secondo cui «l'esercizio della funzione disciplinare nell'ambito del pubblico impiego, della magistratura e delle libere professioni, si esprime con modalità diverse, in conseguenza dell'ampia discrezionalità legislativa in materia» (sentenze n. 351 del 1989 e nn. 202 e 119 del 1995).

Conclude l'Avvocatura sostenendo che, nel caso in esame, il diritto di difesa è comunque assicurato in quanto al dipendente dell'amministrazione di pubblica sicurezza, sottoposto a procedimento disciplinare, la norma non impedisce una piena ed efficace possibilità di contraddittorio, essendo consentito l'accesso agli atti ed essendo prevista la facoltà di depositare, nel giorno fissato per la trattazione orale, una memoria scritta, con la possibilità di produrre anche nuovi elementi di prova. Del resto, ribadisce l'Avvocatura generale dello Stato, l'interessato può esperire i mezzi di tutela giurisdizionale previsti dalla legge avverso il provvedimento disciplinare adottato dall'amministrazione.

Considerato in diritto

1. Il tribunale amministrativo regionale della Sicilia - sezione staccata di Catania, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui consente al dipendente dell'amministrazione di pubblica sicurezza, sottoposto a procedimento disciplinare, di essere assistito esclusivamente da un difensore appartenente all'amministrazione medesima.

2. In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa erariale atteso che il tribunale rimettente ha indicato in modo sufficiente le ragioni per le quali ritiene di dover fare applicazione della norma censurata nella fattispecie oggetto del giudizio principale.

3. – La questione non è fondata in relazione agli artt. 24 e 3 della Costituzione.

3.1 La Corte ha affermato che la garanzia costituzionale del diritto di difesa (art. 24 Cost.) è limitata al procedimento giurisdizionale e non può, quindi, essere invocata in materia di procedimento disciplinare che, viceversa, ha natura amministrativa e sfocia in un provvedimento non giurisdizionale (sentenze n. 289 del 1992 e nn. 122 e 32 del 1974).

Ha, tuttavia, sottolineato che l'art. 24 Cost. se indubbiamente si dispiega nella pienezza del suo valore prescrittivo solo con riferimento ai procedimenti giurisdizionali, non manca tuttavia di riflettersi in maniera più attenuata sui procedimenti amministrativi, in relazione ai quali, in compenso, si impongono al più alto grado le garanzie di imparzialità e di trasparenza che circondano l'agire amministrativo (sentenze n. 460 del 2000 e n. 505 del 1995).

Un procedimento disciplinare che, come quello in esame, può concludersi con la destituzione, tocca le condizioni di vita della persona, incidendo sulla sua sfera lavorativa, e richiede perciò il rispetto di garanzie procedurali per la contestazione degli addebiti e per la partecipazione dell'interessato al procedimento.

In tale ambito, secondo i principi che ispirano la disciplina del «patrimonio costituzionale comune» relativo al procedimento amministrativo (sentenza n. 104 del 2006), desumibili dagli obblighi internazionali, dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione nazionale (art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952», art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, nonché la legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente «Nuove norme sul procedimento amministrativo»), vanno garantiti all'interessato alcuni essenziali strumenti di difesa, quali la conoscenza degli atti che lo riguardano, la partecipazione alla formazione dei medesimi e la facoltà di

contestare il fondamento e di difendersi dagli addebiti (sentenze n. 460 del 2000 e nn. 505 e 126 del 1995). Nello stesso senso, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee, il diritto di difesa «impone che i destinatari di decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il loro punto di vista» (Corte di giustizia, sentenza 24 ottobre 1996, C-32/95 P., Commissione Comunità europea c. Lisrestal).

Con particolare riferimento al procedimento disciplinare relativo ai dipendenti delle forze armate, questa Corte ha ribadito che «deve essere salvaguardata una possibilità di contraddittorio che garantisca il nucleo essenziale di valori inerenti ai diritti inviolabili della persona [...] quando possono derivare per essa sanzioni che incidono su beni, quale il mantenimento del rapporto di servizio o di lavoro, che hanno rilievo costituzionale» (sentenza n. 356 del 1995).

Da quanto osservato si evince che il diritto di difesa non ha una applicazione piena, nell'ambito dei procedimenti amministrativi. Donde consegue che non possa considerarsi manifestamente irragionevole la decisione del legislatore di consentire che l'accusato ricorra ad un difensore, ma di limitare, in considerazione della funzione svolta (tutela dell'ordine pubblico), la sua scelta ai dipendenti della stessa amministrazione.

Pertanto, la mancata previsione, nella norma censurata, della possibilità di nominare quale difensore un avvocato, «anche se il legislatore potrebbe nella sua discrezionalità prevederla seguendo un modello di più elevata garanzia» (sentenza n. 356 del 1995), non viola né il diritto di difesa, né il principio di ragionevolezza, considerato che la stessa norma consente all'inquisito di partecipare al procedimento e di difendere le proprie ragioni.

3.2. Neppure risulta violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento della categoria dei dipendenti dell'amministrazione di pubblica sicurezza rispetto alle tre categorie evocate in comparazione.

In premessa va ricordato che «l'esercizio della funzione disciplinare nell'ambito del pubblico impiego, della magistratura e delle libere professioni si esprime con modalità diverse che caratterizzano i relativi procedimenti a volte come amministrativi, altre volte come giurisdizionali, [...] in rispondenza a scelte del legislatore, la cui discrezionalità in materia di responsabilità disciplinare spazia entro un ambito molto ampio» (sentenza n. 145 del 1976).

In primo luogo, a differenza di quanto sostiene il giudice rimettente, le argomentazioni della Corte costituzionale formulate nella sentenza n. 497 del relazione alla disciplina del procedimento a carico dei magistrati incolpati, prevista dall'art. 34 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura), non sono affatto «sovrapponibili» alla decisione della questione in esame. Secondo quanto più volte affermato da questa Corte, tale procedimento «si svolge secondo moduli giurisdizionali» (sentenza n. 145 del 1976) in base al principio costituzionale di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura sancito dall'art. 101 della Costituzione. Quindi, esso non è comparabile con il procedimento disciplinare degli altri settori della pubblica amministrazione (sentenza n. 289 del 1992).

In secondo luogo, la norma censurata non è comparabile né con la disciplina del procedimento a carico degli impiegati civili dello Stato prevista dall'art. 55, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), né con quella prevista per il personale del Corpo di polizia penitenziaria dall'art. 16 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 449 (Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell'art. 21, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), attesa la disomogeneità delle categorie poste a confronto, caratterizzate da assetti ordinamentali molto diversi.

P.Q.M.

la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), sollevata, con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale della Sicilia - sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

CORTE COSTITUZIONALE

Giovanni Maria Flick, presidente;

Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesauro, Paolo Maria Napolitano, giudici.

Ordinanza 10 ottobre 2008 n. 340

(Spoil system)

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 159, 160 e 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, promosso con ordinanza del 1° ottobre 2007 dal tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da R.M. ed altri contro il Ministero della pubblica istruzione ed altro, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti l'atto di costituzione di R.M. ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 24 settembre 2008 il giudice relatore Alfonso Quaranta; ritenuto:

- che il tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*bis*, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 159, 160 e 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, per violazione degli artt. 3, 35, primo comma, 36, 97 e 98 della Costituzione;

- che il giudice *a quo* premette che i ricorrenti hanno impugnato, “nella qualità di destinatari di incarichi dirigenziali presso il Ministero della pubblica istruzione”, il decreto del 1° dicembre 2006 dello stesso ministero, avente ad oggetto l’autorizzazione al conferimento di 91 incarichi dirigenziali ai sensi dei commi 5-*bis* e 6 dell’art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nonché della nota del 2 dicembre 2006, n. 1012, con la quale il capo dipartimento del predetto ministero ha inviato una circolare ai direttori generali degli uffici scolastici centrali e regionali affinché questi ultimi invitino i destinatari degli incarichi dirigenziali cessati in applicazione delle norme impugunate a riassumere il servizio presso le amministrazioni di appartenenza;
- che è stato impugnato, con motivi aggiunti, anche il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 2007, il quale, in particolare, ha autorizzato il Ministero della pubblica istruzione a coprire 400 posti di funzionari e 130 di dirigenti tecnici;
- che il giudice *a quo*, ancora in via preliminare, sottolinea che l’art. 2, comma 159, del decreto-legge n. 262 del 2006, modificando l’art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha esteso il regime della cessazione – decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo – degli incarichi cosiddetti apicali di cui al comma 3 dello stesso art. 19, ai dirigenti di cui al comma 5-*bis*, “limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all’articolo 23”, e ai dirigenti di cui “al comma 6”, cioè a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni;
- che il successivo comma 160 ha previsto l’applicabilità di tale disciplina anche “ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali”;
- che, infine, ai sensi del comma 161, “in sede di prima applicazione dell’articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (...) gli incarichi ivi previsti, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto”;
- che, sottolinea sempre il tribunale remittente, i ricorrenti, cui erano stati conferiti incarichi ai sensi dei commi 5-*bis* e 6 del citato art. 19, “sono stati destinatari del comma 161 dell’art. 2 del decreto-legge n. 262 del 2006”;
- che l’applicazione di tale norma, avendo determinato *ope legis* “la cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali già ricoperti (...), ha comportato l’adozione dei provvedimenti ministeriali censurati”;

- che, nondimeno, secondo il remittente, il *thema decidendum* non deve essere limitato alla disciplina transitoria, “atteso che tale disciplina si pone in logica e giuridica connessione con quella introdotta in via generale con il comma 159 dell’art. 2 della legge n. 286 del 2006 che ha ampliato la platea di destinatari del comma 8 dell’art. 19” del d.lgs. n. 165 del 2001;
- che non rileva, secondo il giudice *a quo*, il fatto che solo la norma transitoria menzioni la possibilità della conferma dell’incarico quale ipotesi idonea ad escluderne la cessazione anticipata, atteso che ciò che viene contestato dai ricorrenti è essenzialmente la cessazione del loro rapporto dirigenziale, prima della prevista scadenza;
- che, sul piano della rilevanza, si sottolinea come l’accoglimento della questione relativa alle norme censurate renderebbe illegittimi i provvedimenti oggetto di impugnazione, con la conseguente possibilità per i ricorrenti di proporre eventuali azioni risarcitorie;
- che, in relazione al giudizio di non manifesta infondatezza, si adduce, innanzitutto, il contrasto con l’art. 3 della Costituzione;
- che, infatti, le norme censurate determinerebbero una assimilazione giuridica irragionevole tra gli incarichi dirigenziali di cui al comma 3 dell’art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, che si connotano per il rapporto fiduciario che lega i titolari di detti incarichi al potere governativo, e gli incarichi di cui ai commi 5-*bis* e 6 dello stesso art. 19 (conferiti anche a dirigenti non generali), i quali sarebbero privi di caratterizzazione fiduciaria, avendo un contenuto normalmente tecnico e gestionale;
- che, in secondo luogo, sussisterebbe la violazione del principio di buon andamento di cui all’art. 97 Cost., che postula che la pubblica amministrazione si doti di dirigenti di comprovata qualificazione professionale e che gli stessi possano esercitare i propri compiti in modo da assicurare una certa continuità dell’azione amministrativa;
- che l’amministrazione, inoltre, non potrebbe scegliere modi, mezzi e tempi della propria organizzazione e, in particolare, non potrebbe decidere, all’esito di una valutazione dell’attività svolta dagli interessati, se i funzionari debbano o meno cessare dagli incarichi loro conferiti;

- che, in terzo luogo, si assume il contrasto delle norme impugnate con l'art. 98 Cost., secondo cui gli impiegati pubblici sono al servizio esclusivo della Nazione, con la conseguenza che sarebbe incostituzionale una disposizione che colleghi l'incarico al "gradimento politico";
- che, ancora, viene dedotta la violazione dell'art. 35, primo comma, Cost., il quale prevede che la Repubblica tuteli il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni: le norme censurate, infatti, lederebbero l'affidamento sorto in capo ai ricorrenti a seguito della stipula del relativo contratto e la loro "qualità di lavoratori, in quanto sarebbero destinatari di un provvedimento che si atteggia come ingiusto licenziamento";
- che, infine, le disposizioni censurate violerebbero anche l'art. 36 Cost., atteso che la interruzione del rapporto in corso ha certamente determinato un pregiudizio patrimoniale in capo ai ricorrenti stessi;
- che, a tale proposito, il remittente rileva come il mantenimento del trattamento economico sia stato previsto solo per gli incarichi conferiti a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni, con conseguenziale violazione anche dell'art. 3 Cost.;
- che nell'ultima parte dell'ordinanza il giudice *a quo* richiama il contenuto della sentenza n. 103 del 2007 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), per violazione degli artt. 97 e 98 Cost.;
- che è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione venga dichiarata non fondata, ponendo in rilievo, in particolare, come le norme censurate si giustificano per ragioni di carattere prettamente finanziario;
- che si sono costituiti i ricorrenti del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal tribunale remittente e prospettando in aggiunta la violazione dell'art. 41 Cost.
- Considerato che il tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*bis*, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 159, 160 e 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, per violazione degli artt. 3, 35, primo comma, 36, 97 e 98 della Costituzione;

- che, in particolare, il comma 159 – modificando il comma 8 dell’art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – prevede, con norma “a regime”, che gli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti a personale “non appartenente ai ruoli di cui all’articolo 23”, nonché a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni, cessino “decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo”;
- che il successivo comma 160 ha esteso tale disciplina anche “ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali”;
- che, infine, il comma 161 ha stabilito, con norma transitoria, che i suddetti incarichi, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessino “ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore” dello stesso decreto-legge n. 262 del 2006;
- che, in via preliminare, è necessario sottolineare, ai fini della delimitazione del *thema decidendum*, che la vicenda contenziosa oggetto del giudizio *a quo* riguarda incarichi dirigenziali conferiti dal Ministero della pubblica istruzione a soggetti esterni ai “ruoli” del ministero stesso;
- che la cessazione di tali incarichi, con interruzione del rapporto di lavoro in corso di svolgimento, è avvenuta, come afferma lo stesso giudice remittente, in applicazione del regime transitorio contemplato dal censurato comma 161 dell’art. 2, non essendo intervenuto alcun provvedimento di conferma entro il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto;
- che, pertanto, viene in rilievo esclusivamente la suddetta disciplina transitoria prevista dal comma 161 e non anche quella a regime contemplata da disposizioni che il remittente non è chiamato ad applicare;
- che, con la sentenza n. 161 del 2008, successiva all’ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale del citato comma 161, per violazione degli artt. 97 e 98 Cost., nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all’art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessino ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 262 del 2006;
- che, in particolare, a tale declaratoria di illegittimità costituzionale questa Corte è pervenuta sulla base del rilievo secondo cui “la natura esterna dell’incarico” non costituisce un elemento in grado di connotare “in

- sensu fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie”;
- che, pertanto, la interruzione *ex lege* degli incarichi dirigenziali attribuiti a soggetti esterni all'amministrazione conferente impedisce che i dirigenti stessi possano “espletare la propria attività – nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell'incarico – in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa”;
 - che, alla stregua della richiamata pronuncia, gli atti devono, pertanto, essere restituiti al giudice remittente per un nuovo esame della rilevanza della questione,

P.Q.M.

la Corte costituzionale ordina la restituzione degli atti al tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza-*bis*.

CORTE COSTITUZIONALE

Giovanni Maria Flick, presidente;

Francesco Amirante, Ugo De Siervo, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Sabino Cassese Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesauro, Paolo Maria Napolitano, giudici.

Sentenza 14 novembre 2008, n. 371

Attività libero professionale intramuraria dei medici del servizio pubblico

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 4, 5, 6, 7, primo e quarto periodo, 10 e 11, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), e dell'intero testo dell'art. 1 della medesima legge n. 120 del 2007, promossi, rispettivamente, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Lombardia, con ricorsi notificati il 5 ottobre 2007, depositati in cancelleria il 10 e 15 ottobre 2007 ed iscritti ai numeri 42 e 44 del registro ricorsi del 2007.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2008 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Anna Cenerini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. La Provincia autonoma di Trento, con ricorso (reg. ric. n. 42 del 2007) del 5 ottobre 2007, depositato in cancelleria il successivo 10 ottobre, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 4, 5, 6, 7, primo e quarto periodo, 10 e 11, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria).

La ricorrente assume che le impugnate disposizioni contrastino con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché con le relative norme di attuazione dello statuto di autonomia, ed in particolare, con il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), con il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), con l'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e con gli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), e che le stesse, inoltre, violino anche gli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1. In via preliminare, la ricorrente reputa opportuno rammentare di essere «dotata di competenza legislativa concorrente in materia di “igiene e sanità, compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera”», ai sensi dell'art. 9, numero 10), del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché «di potestà legislativa primaria in materia di “ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto”», in forza di quanto previsto dall'art. 8, numero 1), del medesimo d.P.R., essendo, inoltre, titolare nelle medesime materie «delle correlative potestà amministrative», giusta la previsione dell'art. 16 sempre dello statuto di autonomia.

Deduce, poi, che le predette norme statutarie sono state attuate dal d.P.R. n. 474 del 1975, il cui art. 2, comma 2, attribuisce alle Province autonome «le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed

alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari» (stabilendo, altresì, che «nell'esercizio di tali potestà esse devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria»), mentre il successivo comma 3 prevede che le «competenze provinciali relative allo stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni ed enti di cui al secondo comma sono esercitate nei limiti previsti dallo statuto». Ai sensi, inoltre, dell'art. 3 del medesimo d.P.R. n. 474 del 1975, tra le funzioni per le quali detta norma tiene ferma la competenza statale «non rientrano» – osserva la ricorrente – «quelle di organizzazione della libera professione intramuraria».

Ciò premesso, la Provincia autonoma di Trento evidenzia di aver recepito la normativa statale, nella materia di cui si tratta, con l'art. 51 della legge provinciale 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), stabilendo che «per la disciplina dell'attività libero professionale dei dirigenti del ruolo sanitario trovano applicazione, con la decorrenza fissata dalla normativa statale, le disposizioni di cui all'articolo 72, commi da 4 a 8 nonché 11 e 12, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo)»; successivamente, però, la disciplina di fonte legislativa provinciale è stata abrogata ed integralmente sostituita dall'art. 32 della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria).

Rammenta, infine, che con diverse deliberazioni della Giunta provinciale – la n. 1662 del 27 febbraio 1998, la n. 3334 del 15 dicembre 2000, la n. 1758 del 1° settembre 2006 – sono state «assunte direttive per disciplinare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria da parte del personale della dirigenza del ruolo sanitario dipendente dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari», nonché, in concreto, «disciplinate le modalità dell'attività libero professionale intramuraria».

La ricorrente evidenzia, pertanto, di disporre «di una propria compiuta disciplina delle attività di libera professione intramuraria svolta dai medici del servizio pubblico».

1.2. Ciò premesso, la Provincia autonoma di Trento evidenzia che il legislatore statale è intervenuto in materia con la legge n. 120 del 2007, alcune delle cui disposizioni formano oggetto della proposta impugnazione.

1.3. Ricostruito in termini generali il contenuto delle singole disposizioni censurate, la ricorrente illustra per ciascuna di esse gli argomenti a sostegno della dedotta illegittimità costituzionale.

1.3.1. In relazione, in particolare, al comma 4 dell'art. 1, la Provincia autonoma di Trento evidenzia come esso, nel primo periodo, le riconosca la facoltà di acquisire spazi ambulatoriali esterni alle strutture sanitarie per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria, ma subordinatamente al rispetto di limiti e condizioni procedurali definiti nella legge statale, atteso che «l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni», destinate a tale scopo, avviene «previo parere vincolante da parte del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, di una commissione paritetica di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria, costituita a livello aziendale».

La disposizione in questione, dunque, si rivolge alle Province autonome ponendo «norme dettagliate sugli strumenti giuridici e sulla procedura con cui esse possono acquisire spazi ambulatoriali esterni per l'esercizio delle attività sia istituzionali sia di libera professione intramuraria», sicché, «sotto l'apparenza di una norma che autorizza», in realtà «comprime la facoltà di scelta della Provincia», assoggettandola addirittura ad un «parere vincolante».

Essa, pertanto, risulterebbe lesiva delle competenze della Provincia, e ciò assumendo «a punto di riferimento» tanto la materia – oggetto di potestà legislativa primaria – della organizzazione degli enti provinciali (tra i quali rientra l'azienda sanitaria), quanto quella della sanità.

Osserva, difatti, la ricorrente – con riferimento a questo secondo profilo – che la scelta, compiuta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di attribuire la materia della tutela della salute – «assai più ampia» di quella precedente, costituita dall'assistenza sanitaria (sono citate, in particolare, le sentenze della Corte costituzionale n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005) – alla potestà legislativa concorrente *ex art. 117*, terzo comma, Cost., esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materia e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002) e comporta anche, in virtù della previsione contenuta nell'art. 10, il riconoscimento, «in riferimento alle attribuzioni proprie delle Province autonome», di una «maggiore estensione “della tutela della salute” rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria» (sentenza n. 162 del 2007).

A maggior ragione, poi, l'incostituzionalità del primo periodo dell'impugnato comma 4 dovrebbe essere riconosciuta riconducendolo alla materia dell'organizzazione degli enti paraprovinciali, essendo la stessa oggetto di potestà legislativa primaria.

Né, d'altra parte, l'interferenza statale in tale materia potrebbe giustificarsi richiamando la previsione contenuta nell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), a norma del quale spetta, tra l'altro, al Collegio di direzione costituito presso ogni azienda sanitaria di «concorrere» alla formulazione «delle soluzioni organizzative per l'attuazione dell'attività libero-professionale intramuraria»; nella specie, infatti, a tale organo, per effetto dello «strumento del parere vincolante», risulta demandato «l'esercizio sostanziale della funzione».

Anche il secondo periodo del predetto comma 4 sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto stabilisce che, in «ogni caso», le Province autonome «devono» garantire che le strutture sanitarie «gestiscano, con integrale responsabilità propria, l'attività libero-professionale intramuraria, al fine di assicurarne il corretto esercizio», nel rispetto di talune specifiche modalità; con la previsione di tali modalità, dunque, il legislatore statale – osserva la ricorrente – «non si limita a fissare obiettivi e disporre principi, ma introduce, sia pure rinviandone l'operatività a leggi regionali, disposizioni di dettaglio nella materia “tutela della salute”».

1.3.2. Quanto, invece, alle doglianze che investono i commi 5 e 6 dell'art. 1, la ricorrente premette di non contestare il principio che impone alle strutture sanitarie sia di adottare un piano aziendale, «concernente, con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria», sia di assicurare ad esso «adeguata pubblicità ed informazione».

Reputa, invece, norme di dettaglio quelle, recate dal comma 5, che «riguardano le modalità di pubblicità del piano» (segnatamente nelle parti in cui pongono il vincolo procedurale consistente nella necessità di acquisire, alternativamente, il parere dei già menzionati Collegio di direzione e commissione paritetica di sanitari, ovvero stabiliscono il contenuto delle informazioni alle quali è assoggettato il piano stesso).

Analogamente, anche il comma 6 conterrebbe «norme di estremo dettaglio in quanto regola minuziosamente le singole fasi di approvazione del piano», subordinandone, oltretutto, l'efficacia all'assenza di osservazioni da parte del Ministero della salute.

Inoltre, l'illegittimità del comma 6 deriverebbe anche dal fatto che le disposizioni da esso recate «pretendono nel loro insieme di essere immediatamente applicabili nel territorio provinciale», sebbene investano una materia di competenza provinciale, con conseguente violazione, pertanto, delle «regole in tema di rapporti tra fonti statali e fonti provinciali» poste dall'art. 2 del citato d.lgs. n. 266 del 1992.

1.3.3. Oggetto del ricorso sono anche le previsioni del comma 7, primo e quarto periodo.

Il primo periodo stabilisce che, al fine di assicurare il rispetto delle previsioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5 e 6 del medesimo articolo 1, Regioni e Province autonome possono provvedere all'esercizio di poteri sostitutivi e, soprattutto, alla «destituzione, nell'ipotesi di grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5».

In particolare, quest'ultima previsione violerebbe la competenza legislativa provinciale nella materia della tutela della salute, presentandosi, inoltre, irragionevolmente lesiva dell'autonomia della Provincia.

Quanto, invece, alla previsione relativa all'esercizio dei poteri sostitutivi, essa sarebbe lesiva dell'autonomia della Provincia nella materia tutela della salute, quale risulta dall'art. 16 dello statuto e dagli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 474 del 1975 e dall'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987.

1.3.4. L'impugnativa proposta dalla Provincia autonoma investe anche il comma 10 dell'art. 1, norma che stabilisce «il periodo massimo di efficacia delle convenzioni (autorizzate dalle Regioni e dalle Province autonome) di cui al primo periodo del comma 4» (vale a dire le convenzioni aventi ad oggetto «l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria»). Tale disposizione, pertanto, parteciperebbe degli stessi vizi che inficiano il primo periodo del comma 4 del medesimo art. 1.

In particolare, poi, la scelta compiuta dal legislatore statale di delimitare l'efficacia nel tempo delle suddette convenzioni (le stesse sono, infatti, autorizzate «per il periodo necessario al completamento, da parte delle aziende, policlinici o istituti interessati, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo», vale a dire quello di diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007), costituirebbe una illegittima limitazione della facoltà «di ricorrere alle soluzioni organizzative più adatte», spettante alla Provincia autonoma «nell'ambito della sua autonomia legislativa ed amministrativa».

1.3.5. Infine, anche il comma 11 dell'art. 1 sarebbe lesivo «dell'autonomia provinciale in materia di organizzazione degli enti paraprovinciali», ex art. 8, primo comma, dello statuto di autonomia, in quanto «non regola aspetti dello status dei dirigenti che attengono all'erogazione del servizio», bensì individua «l'organo competente, all'interno dell'apparato dell'ente a “dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria”».

Qualora, poi, si volesse individuare la materia interessata dall'intervento legislativo *de quo* in quella della tutela della salute, l'illegittimità della disposizione deriverebbe dal suo «carattere dettagliato ed autoapplicativo».

2. Anche la Regione Lombardia, con ricorso (reg. ric. n. 44 del 2007) del 5 ottobre 2007, depositato in cancelleria il successivo 15 ottobre, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'intero articolo 1 della legge n. 120 del 2007.

In via preliminare, la ricorrente evidenzia che la «possibilità di ricorrere a prestazioni sanitarie *intra moenia* ma in regime di tipo libero-professionale risponde alla necessità di garantire il fondamentale diritto alla salute sancito dall'art. 32 della Costituzione anche sotto il profilo della autodeterminazione dei singoli». In tale prospettiva, pertanto, già l'art. 10, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 aveva stabilito che «all'interno dei presidi ospedalieri e delle aziende ospedaliere siano riservati spazi adeguati per consentire la libera professione intramuraria in regime di degenza con camere a pagamento».

Tuttavia, la legge impugnata recherebbe, all'art. 1, «una disciplina analitica e di dettaglio sull'attività libero-professionale intramuraria» che «infrange in modo palese il vigente riparto di competenze tra Stato e Regioni».

2.1. Alla luce di tale premessa generale, la ricorrente ipotizza, in primo luogo, la violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., nonché «dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e leale collaborazione (art. 120 Cost.)».

Essa assume, difatti, che la disciplina in contestazione inciderebbe «pesantemente all'interno di un settore, l'organizzazione sanitaria, tradizionalmente affidato alle Regioni», atteso che la giurisprudenza costituzionale, già con riferimento al sistema di riparto delle competenze legislative delineato dal testo originario del Titolo V

della Parte II della Costituzione, avrebbe «manifestato chiaramente l'importanza e la necessità che la gestione e l'organizzazione della sanità venisse svolta in modo autonomo dalle Regioni».

2.1.1. Richiamato, pertanto, quel tradizionale indirizzo secondo cui, a norma dell'art. 117 Cost., quella dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera è materia di competenza delle Regioni, le quali possono quindi, secondo le previsioni costituzionali, regolarla variamente nel quadro dei principi delle leggi statali, la ricorrente evidenzia come – secondo la giurisprudenza costituzionale formatasi anteriormente alla riforma del titolo V della Costituzione – nella materia «assistenza sanitaria ed ospedaliera», nella quale alle Regioni risultava anche «riservata la generalità delle correlative funzioni amministrative» (sentenza n. 307 del 1983), fosse da includere pure la «disciplina dell'organizzazione sanitaria» (sentenza n. 214 del 1988).

2.1.2. Inoltre, se per effetto della riforma del titolo V della parte II della Costituzione la materia della tutela della salute è divenuta oggetto di potestà legislativa concorrente, statale e regionale, nulla è stato, invece, disposto – osserva la ricorrente – «rispetto alla “vecchia” materia dell'”assistenza sanitaria e ospedaliera”». La Regione Lombardia ritiene, pertanto, che la stessa, non essendo «più contemplata nell'elenco delle materie su cui insiste la competenza concorrente», vada «ricondata alla competenza esclusiva delle Regioni».

La conclusione proposta sarebbe suffragata anche dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui – osserva la ricorrente – la tutela della salute dovrebbe ritenersi ripartita «fra la materia di competenza regionale concorrente della “tutela della salute” (terzo comma), la quale deve essere intesa come “assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera” (sentenze n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005), e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le Regioni possono adottare “una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale” (sentenza n. 510 del 2002)» (è citata la sentenza n. 328 del 2006).

2.1.3. Tutto ciò premesso, la ricorrente evidenzia come le disposizioni censurate rivelino in modo inequivocabile «la volontà di comprimere gli spazi di autonomia regionale in materia di organizzazione sanitaria».

Se, infatti, lo Stato, in questa materia, ha unicamente titolo per intervenire – come avrebbe chiarito la sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2003 – per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza, ponendosi gli stessi come «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata

uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto», deve riconoscersi che nella disciplina in contestazione «non vi è traccia di alcun elemento attinente alla garanzia dell'uniformità dei diritti e delle prestazioni».

Ed invero, l'art. 1 della legge n. 120 del 2007: «impone la ristrutturazione edilizia per garantire l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria»; «definisce le modalità di acquisizione degli spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari»; «impone la determinazione, in accordo con i professionisti, di tariffe idonee ad assicurare l'integrale copertura dei costi correlati alla gestione delle attività libero-professionali intramurarie».

In conclusione, essa incide in un ambito – quello dell'organizzazione sanitaria – sul quale le Regioni già «esercitavano precise funzioni normative ed amministrative», oggetto di «un sostanziale ampliamento e rinvigorimento» dopo la riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, essendo stata la stessa affidata «alla competenza residuale esclusiva delle Regioni».

2.2. È solo, quindi, in via di subordine – per il caso in cui si ritenesse di identificare la materia oggetto delle disposizioni impugnate in quella non dell'organizzazione sanitaria ma della tutela della salute – che viene dedotta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché «dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e leale collaborazione (art. 120 Cost.)».

2.2.1. Difatti, secondo la ricorrente, la disciplina in contestazione risulta «estremamente dettagliata e minuziosa non lasciando alcun margine discrezionale all'ente regionale».

La ricorrente, difatti, deduce che – come avrebbe chiarito la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 510 del 2002 – nella materia della tutela della salute, venendo in rilievo un'ipotesi di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni, «spetta al primo la fissazione dei principi fondamentali, mentre alle seconde compete dettare la disciplina attuativa di tali principi con l'autonomia e l'autodeterminazione che, nel disegno costituzionale, ad esse sono state riconosciute».

Inoltre, talune più recenti pronunce avrebbero non solo ribadito tale affermazione, ma anche precisato che «la materia della sanità, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, ricomprende sia la tutela della salute, che assume oggi un significato più ampio rispetto alla precedente materia dell'assistenza

sanitaria e ospedaliera, sia l'organizzazione sanitaria in senso stretto, nella quale le Regioni possono adottare una disciplina anche sostitutiva di quella statale» (così la sentenza n. 105 del 2007, ma nello stesso senso anche la successiva sentenza n. 162 del 2007).

Conforme sarebbe, inoltre, la stessa giurisprudenza amministrativa (è citata, in particolare, la decisione n. 398 del 2004 del Consiglio di Stato, sezione IV).

Ciò premesso, la ricorrente sottolinea che nessuna delle disposizioni contenute nell'art. 1 della legge n. 120 del 2007 «è configurabile come “principio fondamentale”» della materia tutela della salute.

Difatti, dopo la riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, spetta allo Stato, nella materia suddetta, «predisporre un quadro normativo di base capace di assicurare un indirizzo generale alle diverse Regioni che, nell'ambito del relativo territorio, potranno disciplinare l'organizzazione e la fornitura dei servizi sanitari in autonomia e nel rispetto di tali principi fondamentali statali».

Sulla base, pertanto, di tali rilievi la ricorrente evidenzia che, nel caso di specie, le censurate disposizioni siano ben lontane, proprio in ragione del loro carattere dettagliato ed autoapplicativo, dal configurarsi come principi fondamentali, essendo per tale motivo costituzionalmente illegittime.

3. Si è costituito in entrambi i giudizi – con atti depositati in cancelleria il 23 ottobre 2007 – il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano rigettati perché inammissibili e comunque non fondati.

3.1. La difesa statale reputa opportuno evidenziare, in via preliminare, come la Corte costituzionale, con sentenza n. 50 del 2007, abbia avuto modo di pronunciarsi sul tema delle modalità di esercizio, da parte dei sanitari, dell'attività libero-professionale intramuraria.

Essa, infatti, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, lettera i), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della Provincia), «pur riconoscendo all'istituto dell'esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario» l'idoneità ad «incidere contestualmente su una pluralità di materie», ha individuato nella tutela della salute – sottolinea l'Avvocatura generale dello Stato – «l'ambito materiale prevalente».

In particolare, la citata sentenza avrebbe chiarito «che le disposizioni regolanti la facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro, esclusivo e non esclusivo, costituiscono espressione di un principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni e i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine ad un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti».

Tali rilievi, sottolinea la difesa statale, costituirebbero «un punto fondamentale a dimostrazione della perfetta coerenza con la Carta costituzionale delle disposizioni censurate».

Ed invero, l'impugnata legge n. 120 del 2007 non farebbe che reiterare «la possibilità di utilizzo degli studi privati in caso di carenze di strutture e spazi idonei alle necessità connesse allo svolgimento dell'attività libero professionale dei medici del servizio sanitario nazionale».

Difatti, la disciplina in contestazione si sarebbe resa necessaria in quanto è rimasta lungamente priva di attuazione la «predisposizione di spazi adeguati per consentire l'esercizio della libera professione in strutture aziendali», e ciò malgrado l'attivazione di tali strutture costituisse uno dei principi cardine fissati dall'art. 1, commi 8, 10 e 11, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Conseguentemente, lo Stato, «di fronte all'inerzia di quasi tutte le Regioni e le Province autonome, si è limitato a prorogare di anno in anno la possibilità di esercizio in *intra moenia* allargata» dell'attività libero-professionale dei sanitari.

Orbene, «di fronte all'inerzia di buona parte delle Regioni» il Parlamento ha deliberato di concedere un'ulteriore proroga, dettando al contempo norme stringenti finalizzate ad assicurare il conseguimento dell'obiettivo.

In forza, dunque, di tali considerazioni, l'Avvocatura generale dello Stato ha concluso affinché i ricorsi siano rigettati perché inammissibili o non fondati.

4. In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 7 ottobre 2008, ha depositato memorie in ordine ad entrambi i ricorsi, deducendo in particolare che l'attività libero-professionale intramuraria sarebbe riconducibile, per alcuni profili, alla fissazione dei livelli essenziali di assistenza, per altri, alla tutela della salute.

Le norme impugnate – secondo la difesa statale – tendono, inoltre, a salvaguardare le risorse pubbliche da un uso improprio, garantendo che i costi che lo Stato sostiene per lo svolgimento dell'attività *intra moenia* siano integralmente finanziati dalle tariffe poste a carico dei cittadini. Ciò, quale manifestazione specifica del generale principio di economicità della gestione, alla cui osservanza è tenuto il Servizio sanitario nazionale.

L'Avvocatura generale dello Stato ribadisce, altresì, richiamando lo specifico contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, che le stesse sono dirette a fissare principi generali, al fine di garantire che: l'attività in questione si svolga in spazi adeguati e specifici; non diventi prevalente rispetto all'attività istituzionale e dunque potenzialmente sostitutiva di questa; prevenga situazioni di potenziale conflitto di interessi e di concorrenza sleale; sia esercitata in modo da non interferire negativamente con l'ordinario svolgimento dell'attività istituzionale; sia tariffata in modo da comportare l'integrale copertura dei relativi oneri diretti ed indiretti.

La fissazione dei suddetti principi, in particolare, costituisce diretta conseguenza del fatto che l'attività in esame concorre, a tutti gli effetti, alla formazione dell'offerta sanitaria pubblica, determinando, in termini quantitativi e qualitativi, il livello delle prestazioni fruibili dai cittadini.

Si sarebbe, quindi, in un contesto che, stabilendo limiti dimensionali entro i quali possono essere validamente erogate prestazioni in regime di *intra moenia*, tutela l'erogazione di prestazioni nell'ambito del regime istituzionale e rientra nella sfera della fissazione dei livelli essenziali di assistenza.

Infine, la difesa statale rileva come la previsione del potere sostitutivo tenda a garantire il rispetto del generale principio di economicità della gestione, che deve essere osservato dal Servizio sanitario nazionale.

5. In data 8 ottobre 2008 entrambe le ricorrenti hanno depositato una memoria, insistendo nelle conclusioni già proposte e confutando la tesi difensiva dell'Avvocatura generale dello Stato.

Considerato in diritto

1. La Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 4, 5, 6, 7, primo e quarto periodo, 10 e 11, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria).

Nel ricorso si deduce che le impugnate disposizioni contrastano con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché con le relative norme di attuazione dello statuto di autonomia ed, in particolare, con il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), con il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), con l'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), con gli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) e che le stesse, inoltre, violano anche gli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Sul presupposto di essere titolare, in forza dello statuto di autonomia (e delle norme che ad esso danno attuazione), di «competenza legislativa concorrente in materia “di igiene e sanità, compresa l’assistenza sanitaria ed ospedaliera”», nonché «di potestà legislativa primaria in materia di “ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto”», oltre che, nelle stesse materie, delle «correlative potestà amministrative», la ricorrente lamenta la violazione di tali norme ad opera della disciplina in contestazione.

2. Anche la Regione Lombardia ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'intero articolo 1 della legge n. 120 del 2007, ipotizzando, in primo luogo, la violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., nonché «dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e leale collaborazione (art. 120 Cost.)», sul presupposto che la disciplina in contestazione inciderebbe «pesantemente all'interno di un settore, l'organizzazione sanitaria, tradizionalmente affidato alle Regioni».

Soltanto in subordine – per il caso in cui si ritenesse di identificare la materia oggetto delle disposizioni impugnate in quella della tutela della salute – la ricorrente deduce la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché «dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e leale

collaborazione (art. 120 Cost.)», assumendo che la disciplina in contestazione sarebbe «estremamente dettagliata e minuziosa non lasciando alcun margine discrezionale all'ente regionale».

3. Preliminarmente, poiché i predetti ricorsi pongono questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di un'unica decisione.

4. Ancora in via preliminare, per individuare quale sia l'ambito materiale interessato dalle disposizioni di cui all'art. 1 della legge n. 120 del 2007, è necessario specificare il loro contenuto.

I commi 1 e 2 del citato art. 1 fanno carico alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di assumere, entro il termine di diciotto mesi decorrente dal 31 luglio 2007, allo scopo di garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari, «le più idonee iniziative volte ad assicurare gli interventi di ristrutturazione edilizia, presso le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico».

In particolare, il comma 2 stabilisce che, limitatamente allo stesso periodo e agli ambiti in cui non siano ancora state adottate le iniziative sopra descritte, «in deroga a quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 22-bis del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248» (che ha prorogato fino al 31 luglio 2007 la facoltà spettante ai dirigenti sanitari, «in caso di carenza di strutture e spazi idonei alle necessità connesse allo svolgimento delle attività libero-professionali in regime ambulatoriale», di avvalersi «del proprio studio professionale»), «continuano ad applicarsi i provvedimenti già adottati per assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria»; nel medesimo periodo, inoltre, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano debbono procedere «all'individuazione e all'attuazione delle misure dirette ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali delle categorie interessate e nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, il definitivo passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria, medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale e del personale universitario di cui all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382».

Ai sensi del comma 3, poi, la «risoluzione degli accordi di programma di cui all'articolo 1, comma 310, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si applica anche alla parte degli accordi di programma relativa agli interventi di ristrutturazione edilizia» sopra indicati, per i quali la Regione «non abbia conseguito il collaudo entro il termine stabilito dal comma 2, primo periodo».

A sua volta, il successivo comma 4, innanzitutto, individua – tra le misure che le Regioni e le Province autonome possono assumere allo scopo di garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari, sempre che «ne sia adeguatamente dimostrata la necessità e nell'ambito delle risorse disponibili» – «l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria, i quali corrispondano ai criteri di congruità e idoneità per l'esercizio delle attività medesime, tramite l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni, previo parere vincolante da parte del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, di una commissione paritetica di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria, costituita a livello aziendale».

Inoltre, il medesimo comma 4 fa comunque carico alle Regioni ed alle Province autonome di «garantire che le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli IRCCS di diritto pubblico gestiscano, con integrale responsabilità propria, l'attività libero-professionale intramuraria, al fine di assicurarne il corretto esercizio, in particolare nel rispetto delle seguenti modalità:

- a) affidamento a personale aziendale, o comunque dall'azienda a ciò destinato, senza ulteriori oneri aggiuntivi, del servizio di prenotazione delle prestazioni, da eseguire in sede o tempi diversi rispetto a quelli istituzionali, al fine di permettere il controllo dei volumi delle medesime prestazioni, che non devono superare, globalmente considerati, quelli eseguiti nell'orario di lavoro;
- b) garanzia della riscossione degli onorari relativi alle prestazioni erogate sotto la responsabilità delle aziende, policlinici e istituti di cui al comma 1. Agli eventuali oneri si provvede ai sensi della lettera c);
- c) determinazione, in accordo con i professionisti, di un tariffario idoneo ad assicurare l'integrale copertura di tutti i costi direttamente e indirettamente correlati alla gestione dell'attività libero-professionale intramuraria, ivi compresi quelli connessi alle attività di prenotazione e di riscossione degli onorari;

d) monitoraggio aziendale dei tempi di attesa delle prestazioni erogate nell'ambito dell'attività istituzionale, al fine di assicurare il rispetto dei tempi medi fissati da specifici provvedimenti; attivazione di meccanismi di riduzione dei medesimi tempi medi; garanzia che, nell'ambito dell'attività istituzionale, le prestazioni aventi carattere di urgenza differibile vengano erogate entro 72 ore dalla richiesta;

e) prevenzione delle situazioni che determinano l'insorgenza di un conflitto di interessi o di forme di concorrenza sleale e fissazione delle sanzioni disciplinari e dei rimedi da applicare in caso di inosservanza delle relative disposizioni, anche con riferimento all'accertamento delle responsabilità dei direttori generali per omessa vigilanza;

f) adeguamento dei provvedimenti per assicurare che nell'attività libero-professionale intramuraria, ivi compresa quella esercitata in deroga alle disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 22-bis del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, siano rispettate le prescrizioni di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma, anche nel periodo di operatività transitoria delle convenzioni di cui all'alinea, primo periodo, del presente comma, e fermo restando il termine di cui al comma 2, primo periodo, e al comma 10;

g) progressivo allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione intramuraria, al fine di assicurare che il ricorso a quest'ultima sia conseguenza di libera scelta del cittadino e non di carenza nell'organizzazione dei servizi resi nell'ambito dell'attività istituzionale. A tal fine, il ministro della Salute presenta annualmente al Parlamento una relazione sull'esercizio della libera professione medica intramuraria, ai sensi dell'articolo 15-quaterdecies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, con particolare riferimento alle implicazioni sulle liste di attesa e alle disparità nell'accesso ai servizi sanitari pubblici».

Quanto al contenuto del comma 5, esso fa carico a ciascuna delle strutture sanitarie di cui ai commi precedenti di predisporre «un piano aziendale, concernente, con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria». Di tale piano deve essere assicurata «adeguata pubblicità ed informazione»; in particolare, ciascun ente sanitario deve provvedere alla esposizione del piano «nell'ambito delle proprie strutture ospedaliere ed all'informazione nei confronti delle associazioni degli utenti, sentito il parere del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre

1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, della commissione paritetica di sanitari» di cui al comma 4 del medesimo articolo 1. Lo stesso comma precisa, poi, che le informazioni suddette debbono riguardare, in particolare, «le condizioni di esercizio dell'attività istituzionale e di quella libero-professionale intramuraria, nonché i criteri che regolano l'erogazione delle prestazioni e le priorità di accesso».

La procedura di approvazione dei piani è disciplinata dal comma 6, il quale stabilisce che essi debbano essere presentati alla Regione o alla Provincia autonoma competente, «in fase di prima applicazione, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, entro un limite massimo di tre anni dall'approvazione del piano precedente». Ciascuna Regione o Provincia autonoma «approva il piano, o richiede variazioni o chiarimenti, entro sessanta giorni dalla presentazione»; in quest'ultimo caso le variazioni o i chiarimenti «sono presentati entro sessanta giorni dalla richiesta medesima» ed esaminati «entro i successivi sessanta giorni». Infine, subito dopo l'approvazione, la Regione o Provincia autonoma «trasmette il piano al Ministero della salute»; decorsi sessanta giorni dalla trasmissione, «in assenza di osservazioni da parte del Ministero della salute, i piani si intendono operativi».

In base al comma 7, inoltre, Regioni e Province autonome «assicurano il rispetto delle previsioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5 e 6 anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi e la destituzione, nell'ipotesi di grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5». È previsto anche che sia il Governo ad esercitare, a propria volta, i poteri sostitutivi «ai sensi e secondo la procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131», e ciò «in caso di inadempimento», pure «con riferimento alla destituzione di cui al primo periodo del presente comma», da parte delle Regioni e delle Province autonome, alle quali è, per l'effetto, anche «precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 6 settembre 2001».

Il comma 8 fa carico alle Regioni e Province autonome di trasmettere al ministro della Salute «una relazione sull'attuazione dei commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, con cadenza trimestrale fino al conseguimento effettivo, da parte

della stessa, del definitivo passaggio al regime ordinario di cui al comma 2, e successivamente con cadenza annuale».

Limitatamente, poi, all'attività clinica e di diagnostica ambulatoriale, il comma 9 dispone che «gli spazi e le attrezzature dedicati all'attività istituzionale possono essere utilizzati anche per l'attività libero-professionale intramuraria, garantendo la separazione delle attività in termini di orari, prenotazioni e modalità di riscossione dei pagamenti».

In stretta connessione con la previsione di cui al comma 4, primo periodo, del medesimo art. 1, il comma 10 stabilisce che le convenzioni ivi menzionate vengano autorizzate dalle Regioni e dalle Province autonome «per il periodo necessario al completamento, da parte delle aziende, policlinici o istituti interessati, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo» (e cioè, diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007).

Il comma 11 affida, poi, al Collegio di direzione o, qualora esso non sia costituito, alla commissione paritetica di sanitari di cui al comma 4 del medesimo art. 1, «anche il compito di dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria».

Il comma 12, viceversa, pone a carico di Regioni e Province autonome il compito di «definire le modalità per garantire l'effettuazione, da parte dei dirigenti veterinari del Servizio sanitario nazionale, delle prestazioni libero-professionali che per la loro particolare tipologia e modalità di erogazione esigono una specifica regolamentazione».

Ai sensi del comma 13 è stabilita l'attivazione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore legge n. 120 del 2007, di un «Osservatorio nazionale sullo stato di attuazione dei programmi di adeguamento degli ospedali e sul funzionamento dei meccanismi di controllo a livello regionale e aziendale, come previsto dall'articolo 15-quaterdecies del citato decreto legislativo n. 502 del 1992».

Infine, il comma 14 dispone che dalla «eventuale costituzione» e «dal funzionamento delle commissioni paritetiche di cui ai commi 4, 5 e 11, nonché dall'attuazione del medesimo comma 11, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

5. Così precisato il contenuto delle disposizioni impugnate, occorre preliminarmente procedere alla individuazione della materia entro la quale esse devono essere collocate, almeno in prevalenza.

Al riguardo, la ricorrente Provincia autonoma di Trento prospetta la tesi della loro riconducibilità alle materie dell'ordinamento del personale provinciale o dell'igiene e sanità, con particolare riferimento alla organizzazione della libera professione intramuraria, richiamando norme dello statuto speciale o di attuazione di questo e, in alternativa, le disposizioni degli artt. 117 e 118 Cost.

La Regione Lombardia, dal canto suo, fa riferimento alla materia dell'organizzazione sanitaria che sarebbe di esclusiva competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Solo in via subordinata entrambe le ricorrenti, sul presupposto dell'appartenenza delle norme censurate alla materia della tutela della salute, lamentano la eccessiva specificità ed analiticità delle stesse, che non potrebbero essere considerate espressione di principi fondamentali di competenza statale ai sensi del terzo comma della citata disposizione costituzionale.

L'Avvocatura generale dello Stato nelle sue difese, a sua volta, ha insistito nella tesi secondo cui le disposizioni in questione rientrerebbero nella competenza esclusiva dello Stato a fissare i livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria. In ogni caso, anche a volerle considerare rientranti nella materia della tutela della salute, esse conterrebbero principi fondamentali di detta materia, come tali di competenza concorrente statale.

Ciò premesso, deve innanzitutto chiarirsi che, per la Provincia autonoma di Trento, non vengono in rilievo norme dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (o delle relative disposizioni di attuazione), bensì l'art. 117 Cost., pure invocato nel ricorso e nelle successive difese.

Questa Corte, infatti, nella sentenza n. 50 del 2007 – oltre ad aver escluso che l'art. 2 del d.lgs. n. 474 del 1975 abbia integrato la competenza legislativa delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia sanitaria (negando, così, che con esso si sia inteso «assimilare, quanto alla natura primaria della potestà legislativa, le competenze provinciali ivi contemplate alla competenza della Regione Trentino-Alto Adige») – ha anche ribadito che «l'unica competenza legislativa della Provincia in materia sanitaria (quella appunto di cui all'art. 9, numero 10, dello Statuto regionale)» si configura «come una competenza di tipo concorrente». E nella stessa sentenza la Corte ha ulteriormente precisato che «nessuna norma di attuazione, pur notoriamente dotata di un potere interpretativo ed integrativo del dettato statutario (si vedano, fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 51

del 2006, n. 249 del 2005 e n. 341 del 2001), potrebbe trasformare una competenza di tipo concorrente in una competenza di tipo esclusivo, così violando lo statuto regionale».

La giurisprudenza costituzionale ha, altresì, affermato che i poteri delle Province autonome in materia sanitaria si radicano direttamente nel terzo comma dell'art. 117 Cost., il quale prevede una loro competenza in tale materia, attraverso il riferimento alla tutela della salute, sicché – a norma dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – è alla disposizione costituzionale di cui al citato art. 117 che occorre fare riferimento (sentenze n. 162 del 2007 e n. 134 del 2006).

Ciò chiarito, le tesi sostenute, in via principale, dalle parti contendenti, nella loro absolutezza, non sono condivisibili.

In particolare, non lo è quella che colloca le norme censurate nella materia dell'ordinamento degli uffici regionali o provinciali ovvero nell'ambito dell'organizzazione sanitaria locale. Tale ultimo ambito, peraltro, neppure può essere invocato come “materia” a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l'organizzazione sanitaria è parte integrante della “materia” costituita dalla “tutela della salute” di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.

Neppure può ritenersi fondata la tesi della difesa dello Stato che riconduce, in toto, le norme stesse ai livelli essenziali di assistenza (così detti LEA), in quanto la determinazione di tali livelli presuppone la individuazione di prestazioni sanitarie essenziali da assicurare agli utenti del Servizio sanitario nazionale.

Occorre in proposito ricordare, infatti, che nella giurisprudenza di questa Corte la fissazione dei livelli essenziali di assistenza si identifica esclusivamente nella «determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale», non essendo «pertanto inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, l'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005) o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni (sentenza n. 120 del 2005)» (così, da ultimo, la sentenza n. 237 del 2007).

In realtà, è indubbio che l'art. 1 della legge impugnata – anche in ragione dell'eterogeneità del suo contenuto – investa, nel complesso, una pluralità di ambiti materiali, ivi compresi quelli cui hanno fatto riferimento le parti

del giudizio. Tuttavia, questa Corte ritiene che la materia sulla quale le disposizioni *de quibus*, in via prevalente, incidono sia quella della tutela della salute, di competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni.

D'altronde, la Corte ha già sottolineato – nello scrutinare un intervento operato dal legislatore statale proprio sul rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari, relativo anche ad aspetti attinenti all'attività libero-professionale da essi svolta – che il «nuovo quadro costituzionale», delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce, come si è sopra precisato, una nozione della materia “tutela della salute” «assai più ampia rispetto alla precedente materia “assistenza sanitaria e ospedaliera”», con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, «sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti “non statali e non nazionali”», vanno «comunque ascritte, con prevalenza, a quella della “tutela della salute”». Rileva, in tale prospettiva, «la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale» (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007).

6. Ancora in via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le questioni proposte dalla Regione Lombardia con riferimento alla violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento (art. 97 Cost.).

Ed invero, quanto all'ipotizzato contrasto con i citati parametri costituzionali, deve ribadirsi il consolidato orientamento di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 216 del 2008 e 401 del 2007) secondo il quale «le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze», essendosi «ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite»; evenienza, questa, neppure ipotizzata nel caso di specie.

Non fondata è, invece, la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, atteso che costituisce «giurisprudenza pacifica di questa Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (così, da ultimo, sentenze n. 222 del 2008 e n. 401 del 2007).

7. Nel merito, le questioni prospettate dalle ricorrenti sono in parte fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al riparto della competenza concorrente dello Stato e delle Regioni e Province autonome nella materia in questione.

Risulta, in particolare, costituzionalmente illegittimo l'intero testo dei commi 6 e 11 dell'impugnato art. 1, nonché, ma soltanto in parte qua, quello dei commi 4, 7 e 10 del medesimo articolo.

Si presentano, invece, esenti dai denunciati vizi di costituzionalità i restanti commi 1, 2, 3, 5, 8, 9, 12, 13 e 14.

8. Non è fondata – come si è appena rilevato – la questione, proposta dalla sola Regione Lombardia, avente ad oggetto i commi 1, 2 e 3 dell'impugnato art. 1.

Le disposizioni ivi contenute lasciano alla più ampia discrezionalità delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (salva l'enunciazione di alcuni criteri, quali quelli ricavabili dagli stessi commi 2 e 3, che hanno comunque carattere generale) l'assunzione delle iniziative che esse reputino più idonee ad assicurare l'effettuazione di quegli interventi di ristrutturazione edilizia, presso le strutture sanitarie pubbliche, occorrenti per la predisposizione dei locali da destinare allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria. Esse, pertanto, si pongono l'obiettivo di garantire l'effettività del diritto, spettante ai sanitari che abbiano optato per l'esclusività del rapporto di lavoro, di svolgere la sola tipologia di attività libero-professionale loro consentita, cioè quella intramuraria.

Giova, in proposito, ricordare che, ai sensi dell'art. 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), se gli «incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo» del sanitario (comma 5), l'opzione per tale tipologia comporta «il diritto all'esercizio di attività libero-professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio, nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione» (comma 2, lettera a).

Nella stessa prospettiva, del resto, deve osservarsi che la «facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo)», è essa stessa «espressione di un principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine ad un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti» (sentenza n. 50 del 2007).

Ne consegue, pertanto, che è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo.

In forza di tali rilievi deve, quindi, concludersi per la non fondatezza della censura che investe i primi tre commi dell'impugnato art. 1.

9. Deve ritenersi parzialmente illegittimo, invece, il comma 4 dell'art. 1.

Sul punto è necessario esaminare partitamente – seguendo, del resto, la prospettazione contenuta nel ricorso della Provincia autonoma di Trento – il contenuto della norma, giacché esso forma oggetto di due censure.

Il comma in questione stabilisce, per un verso, che «può essere prevista» – tra le misure idonee a garantire il reperimento di locali destinati allo svolgimento dell'attività libero-professionale *intra moenia* – anche «l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria, i quali corrispondano ai criteri di congruità e idoneità per l'esercizio delle attività medesime, tramite l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni»; ciò «previo parere vincolante da parte del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, di una commissione paritetica di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria, costituita a livello aziendale».

Per altro verso, lo stesso comma dispone che Regioni e Province autonome devono garantire che tutte le strutture sanitarie, individuate nel comma stesso, «gestiscano, con integrale responsabilità propria, l'attività libero-professionale intramuraria, al fine di assicurarne il corretto esercizio», attenendosi, in particolare, ad una serie di specifiche prescrizioni, indicate nelle lettere da a) a g) del medesimo comma 4.

Orbene, la censura che investe la previsione da ultimo indicata, contenuta nella seconda parte del comma in esame, non è fondata, in quanto il legislatore statale ha inteso fissare soltanto alcuni criteri di carattere generale attinenti al corretto svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari, nell'ambito della disciplina, ad esso spettante per le motivazioni già in precedenza indicate, di questo peculiare aspetto del loro rapporto di lavoro.

Tali criteri attengono, nell'ordine: al «servizio di prenotazione delle prestazioni» ed al loro volume (lettera a); alla «riscossione degli onorari relativi alle prestazioni erogate» (lettera b); al «tariffario» (lettera c); al «monitoraggio aziendale dei tempi di attesa delle prestazioni erogate nell'ambito dell'attività istituzionale» (lettera d); alla «prevenzione delle situazioni che determinano l'insorgenza di un conflitto di interessi o di forme di concorrenza sleale» (lettera e); ai «provvedimenti per assicurare che nell'attività libero-professionale intramuraria» siano «rispettate le prescrizioni di cui alle lettere a), b) e c)» sopra indicate (lettera f); al «progressivo allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione intramuraria » (lettera g).

Merita, viceversa, parziale accoglimento la censura che investe la prima parte del comma 4, giacché – nell'ambito di una disposizione che pur riconosce un'ampia facoltà a Regioni e Province autonome nella scelta degli strumenti più idonei ad assicurare il reperimento dei locali occorrenti per lo svolgimento della attività *intra moenia* – si prevede un parere «vincolante» (da esprimersi da parte del Collegio di direzione di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 502 del 1992, o, in mancanza, della commissione paritetica dei sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria) ai fini dell'acquisto, della locazione o della stipula delle convenzioni finalizzate al reperimento di quegli spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, da adibire anche allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria.

In tal modo è stata posta una prescrizione che, lungi dall'essere espressiva di un principio fondamentale, regola in modo dettagliato ed autoapplicativo l'attività di reperimento dei locali in questione. Così disponendo, però, la norma statale opera una eccessiva compressione della facoltà di scelta spettante alle Regioni e alle Province autonome. Essa è, quindi, lesiva della loro potestà di disciplinare aspetti relativi alle modalità di organizzazione dell'esercizio della libera professione *intra moenia* da parte dei sanitari che abbiano optato per il tempo pieno.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, limitatamente alla parola «vincolante».

10. In relazione a quanto sopra, deve ritenersi fondata, e per le medesime ragioni, anche la questione di costituzionalità proposta dalle ricorrenti nei confronti del comma 10, che viene esaminato qui per la sua connessione con quanto previsto dal comma 4.

Il citato comma 10 stabilisce che le «convenzioni di cui al comma 4, primo periodo» debbano essere autorizzate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano «per il periodo necessario al completamento, da parte delle aziende, policlinici o istituti interessati, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo» (e cioè, diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007).

Anche la fissazione di questo termine, che risulta eguale per tutte le realtà territoriali, senza che sia possibile tenere conto, se del caso, delle peculiarità di ciascuna di esse, costituisce un intervento di dettaglio, essendo tale termine riferito (diversamente da quello previsto dal comma 2, che presenta portata generale) ad un adempimento specifico, l'autorizzazione alla stipula delle convenzioni finalizzate all'acquisizione degli spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, occorrenti per l'esercizio di attività sia istituzionali, sia in regime di libera professione intramuraria. Esso, pertanto, avrebbe dovuto essere lasciato alla potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome.

Il comma in esame deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui così dispone: «e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo».

11. Merita, inoltre, accoglimento, tra le questioni relative ai commi 5 e 6, esclusivamente quella concernente il secondo.

Ed invero, il comma 5 detta – come è riconosciuto, del resto, dalla stessa Provincia autonoma di Trento (che, coerentemente, omette di impugnarlo, sotto questo specifico profilo) – una norma di principio, facendo carico a ciascuna «azienda sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria, policlinico universitario a gestione diretta ed IRCCS di diritto pubblico», di predisporre un piano aziendale, concernente,

con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria. Il successivo comma 6, invece, nel disciplinare minuziosamente le modalità di approvazione dello stesso, integra un non consentito intervento legislativo di dettaglio; ciò che invece non può ritenersi per le modalità di pubblicazione ed informazione del piano stesso previste dal già citato comma 5. D'altronde, la stessa eccessiva procedimentalizzazione indicata dal comma in esame si presenta incompatibile con la fissazione di un principio fondamentale della materia, appartenendo – per sua stessa natura – all'ambito della disciplina meramente attuativa, come tale rientrante nella sfera di competenza legislativa concorrente delle Regioni e delle Province autonome.

12. Costituzionalmente illegittimo, in *parte qua*, è anche il successivo comma 7.

Deve premettersi, innanzitutto, che può ritenersi esente dall'ipotizzato vizio di costituzionalità il primo periodo del comma in esame, nella parte in cui fa carico alle Regioni ed alle Province autonome di assicurare il rispetto delle previsioni di cui ai precedenti commi sia attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti delle strutture di sanità pubblica, sia attraverso l'irrogazione della sanzione della destituzione, per grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5.

Ed invero, quanto alla censura che investe la seconda parte del comma 7, deve rilevarsi che si mantiene nell'ambito dell'enunciazione di un principio fondamentale la scelta del legislatore statale di ricollegare alla «grave inadempienza» dei direttori generali delle strutture sanitarie pubbliche la misura della destituzione. Resta invece ferma, ovviamente, la competenza di Regioni e Province autonome – nell'esercizio della potestà legislativa ad esse spettante – di stabilire i casi in cui sia ravvisabile una «grave inadempienza», di disciplinare il procedimento finalizzato all'applicazione della suddetta misura sanzionatoria, nonché di fissare le altre sanzioni irrogabili in presenza di inadempienze di minore rilievo.

Deve ritenersi, invece, costituzionalmente illegittima la previsione, contenuta nel medesimo comma 7, secondo cui, in «caso di mancato adempimento degli obblighi a carico delle Regioni e delle Province autonome di cui al presente comma, è precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 6 settembre 2001».

Si tratta, infatti, di una disposizione che può essere qualificata come di dettaglio, giacché incide su profili che attengono direttamente all'organizzazione del servizio sanitario; profili che rientrano nella competenza organizzativa delle Regioni e delle Province autonome data la stretta inerenza tra l'organizzazione sanitaria regionale e provinciale e i flussi finanziari necessari per assicurare il regolare espletamento del servizio sanitario in sede locale.

È, infine, lesiva dell'art. 120 Cost. la previsione – contenuta nell'ultimo periodo del comma in esame – relativa all'esercizio dei poteri sostitutivi, da parte del Governo, nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, giacché destinata ad operare al di fuori dei casi espressamente contemplati dalla norma costituzionale. Non vi è dubbio al riguardo che l'art. 120 Cost. trovi applicazione, nel caso di specie, anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, avendo affermato questa Corte che è «da respingere la tesi secondo la quale i principi dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alla Regioni speciali» (o alle Province autonome), dovendo invece «concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti», giacché la sua previsione è diretta a fare «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze» (sentenza n. 236 del 2004)

Resta, invece, salva la facoltà delle Regioni e delle due Province autonome, prevista nel medesimo comma 7, prima parte, di esercitare poteri sostitutivi nell'ipotesi in cui le singole strutture di sanità pubblica non assicurino il rispetto delle prescrizioni contenute nei commi precedenti.

13. Merita accoglimento anche la censura proposta, nei confronti del comma 11, da entrambe le ricorrenti. La norma impugnata, in primo luogo, investe profili che attengono strettamente all'organizzazione del servizio sanitario, incidendo, così, sull'autonomia delle scelte organizzative delle Regioni e delle Province autonome. Essa, inoltre, anche in ragione delle incertezze che circondano la qualificazione giuridica da riservare all'attività affidata al Collegio di direzione o alla commissione paritetica di sanitari («dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria»), nonché alla natura di tali controversie e dei soggetti “contraddittori” dei dirigenti sanitari, si presenta troppo generica per poter essere ritenuta espressiva di un principio fondamentale della materia “tutela della salute”.

14. Infine, non fondate devono ritenersi le questioni – promosse dalla sola Regione Lombardia – aventi ad oggetto le restanti disposizioni di cui ai commi 8, 9, 12, 13 e 14.

Viene nuovamente in rilievo, al riguardo, l'enunciazione di principi generali, attinenti ora alle informazioni che Regioni e Province autonome dovranno fornire al ministro della Salute in ordine alla piena attuazione del regime dell'*intra moenia* (comma 8), ora alla separazione che dovrà essere assicurata tra l'attività istituzionale espletata presso le strutture sanitarie pubbliche e quella libero-professionale destinata a svolgersi nei loro spazi (comma 9), ora, infine, alla necessità di prevedere un'attività di monitoraggio attraverso l'istituzione di un apposito Osservatorio nazionale (comma 13).

Infine, non assistiti da fondamento devono ritenersi i dubbi di costituzionalità prospettati con riferimento ai restanti commi 12 e 14, dal momento che il primo riconosce a Regioni e Province autonome un'amplessima facoltà di regolamentazione dell'attività libero-professionale dei dirigenti veterinari (senza, invero, dettare prescrizioni di sorta in grado di limitare l'autonomia delle ricorrenti), mentre il secondo si limita a stabilire che dalla costituzione e dal funzionamento delle più volte menzionate commissioni paritetiche di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Trattandosi di norme che possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia, esse non sono suscettibili di apportare alcuna lesione alla potestà spettante alle ricorrenti di intervenire con legislazione di dettaglio nella materia della tutela della salute.

P.Q.M.

la Corte costituzionale, riuniti i giudizi:

- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), limitatamente alla parola «vincolante»;
- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della medesima legge n. 120 del 2007;
- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 7, della medesima legge n. 120 del 2007, limitatamente alle parole «In caso di mancato adempimento degli obblighi a carico delle Regioni e delle

Province autonome di cui al presente comma, è precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 6 settembre 2001. Il Governo esercita i poteri sostitutivi in caso di inadempimento da parte delle Regioni o delle Province autonome, ai sensi e secondo la procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche con riferimento alla destituzione di cui al primo periodo del presente comma»;

- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 10, della medesima legge n. 120 del 2007, limitatamente alle parole «e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo»;
- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 11, della medesima legge n. 120 del 2007;
- dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della medesima legge n. 120 del 2007, promossa dalla Regione Lombardia – in riferimento ai principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e buon andamento (art. 97 Cost.) – con il ricorso di cui in epigrafe;
- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della medesima legge n. 120 del 2007, promossa dalla Regione Lombardia – in riferimento al principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.) – con il ricorso di cui in epigrafe;
- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della medesima legge n. 120 del 2007, promossa dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché in riferimento al d.P.R. 218 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), al d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), all'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), ed agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché agli artt. 117, 118 e 120 della

Costituzione in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con il ricorso indicato in epigrafe;

- dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 5, 8, 9, 12, 13 e 14 della medesima legge n. 120 del 2007, promossa dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2008.

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni unite civili
(*Giudice del rapporto Usl-medico*)

Sentenza 9 settembre 2008 n. 22652

Prestipino: presidente ff.;
Toffoli: relatore.

F.P.V. (avv. Di Criscio) c. Azienda sanitaria locale Avellino (avv. Gamberini Mongenet)

Fatto

La USL n. (*omissis*) di Sant'Angelo dei Lombardi, premesso che F.P. era stato compreso tra i medici convenzionati per la medicina generale dall'aprile del 1980, che successivamente egli era risultato privo di titolo di studio e di abilitazione all'esercizio della professione e in sede penale aveva patteggiato la pena come da sentenza del 9.2.1994, conveniva il medesimo in giudizio, chiedendo il rimborso degli emolumenti corrispostigli dal 1982 al 1993 oltre il risarcimento dei danni anche per le specialità mediche fornite e gli accertamenti clinici erogati a seguito di prescrizioni rilasciate dal convenuto.

Il F. resisteva all'azione, eccependo, tra l'altro, la carenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, eccezione accolta dal giudice di primo grado, che riteneva sussistere la giurisdizione della Corte dei conti, sul presupposto che la controversia riguardava un danno erariale relativamente ad un rapporto di servizio costituito con la pubblica amministrazione. La Corte d'appello di Napoli, in accoglimento del gravame proposto dalla USL, dichiarava la giurisdizione del giudice ordinario e rimetteva la causa al giudice di primo grado.

Osservava che fondamento della giurisdizione speciale per danno erariale è il rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, che nel caso di specie non era configurabile perchè affetto da nullità radicale, dipendente dalla carenza del titolo professionale e dalla conseguente natura di illecito penale, accertato nella sede competente, dell'attività svolta dal soggetto che aveva abusivamente esercitato la professione medica.

Doveva quindi ritenersi come mai avvenuto l'inserimento del F. nella struttura sanitaria, neppure sotto il profilo del funzionario di fatto e inoltre doveva rilevarsi che, per quanto riguardava le attività del convenuto di prescrizione agli assistiti di farmaci e accertamenti clinici, non era comunque ravvisabile un rapporto di pubblico impiego o di servizio ma solo un rapporto di prestazione d'opera professionale irrilevante ai fini della responsabilità amministrativa. Pertanto la pretesa di rimborso della USL doveva essere qualificata come una mera *condictio indebiti*, rientrante nella giurisdizione dell'AGO. Il convenuto propone ricorso per cassazione fondato su un motivo qualificabile come unico, benchè articolato in vari profili.

La USL resiste con controricorso.

Diritto

Il ricorso denuncia erronea individuazione della giurisdizione del giudice ordinario, con violazione e falsa applicazione dell'art. 103 Cost., comma 2, e del r.d. n. 1214 del 1934, art. 52, contraddittorietà e illogicità di motivazione e erroneità nella qualificazione del rapporto USL - medico.

Il ricorrente sostiene che l'inserimento funzionale del medico putativo nell'amministrazione instaura un rapporto di servizio rilevante ai fini della configurabilità della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale anche se successivamente emerge l'illegittimità, l'annullabilità o anche la nullità del rapporto, sia pure per falsità o nullità del titolo richiesto per la costituzione del rapporto, perché l'illegittimità dell'investitura non travolge le prestazioni di fatto rese, in ordine alle quali restano fermi gli effetti e il diritto al relativo compenso.

In relazione all'oggetto della domanda, si rileva che secondo la giurisprudenza della Corte dei conti sussiste la giurisdizione della stessa anche per le questioni di danno relative alla pretesa di ripetizione di emolumenti a causa della nullità del titolo di accesso alla carriera e che, peraltro, nella specie la domanda di restituzione era stata proposta nel contesto e quale voce di una complessiva richiesta di danni erariali. Inoltre, anche qualificando la domanda quale effettiva *condictio indebiti*, essa, stante il rapporto di servizio, rientrava nella giurisdizione della Corte dei conti.

Il ricorso è fondato.

Nella giurisprudenza di queste sezioni unite è un principio acquisito che l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di un danno patrimoniale e l'ente pubblico che subisce tale danno, quale presupposto per un addebito di responsabilità amministrativa, devoluto alla cognizione della giurisdizione contabile, è configurabile non solo quando tra i due soggetti intercorra un rapporto di impiego in senso proprio, o un rapporto di immedesimazione organica, ma anche quando sia comunque ravvisabile un rapporto di servizio

in senso lato, in quanto il soggetto, anche se estraneo alla pubblica amministrazione, venga investito, anche di fatto, dello svolgimento in modo continuativo di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione (cfr., *ex plurimis*, le sentenze n. 400/2000, 515/2000, 16216/2001, 147/2003, 17078/2003, 4511/2006, 1377/2006, 22513/2006, 4112/2007, 14825/2008; e, specificamente, quanto alla rilevanza anche di un inserimento di mero fatto, le sentenze n. 19661/2003 e 5163/2004).

In particolare è stata ritenuta la giurisdizione della Corte dei conti relativamente ai danni arrecati ad unità sanitarie locali da medici di base nell'ambito delle attività di prescrizione di medicinali (Cass. s.u. n. 9957/2006) oppure, con il complesso della loro condotta, da soggetti assunti come medici benché in realtà sprovvisti di un valido titolo di studio e di abilitazione professionale (Cass. s.u. n. 1381/1995; cfr. in senso conforme Cass. n. 10931/1995, relativamente all'assunzione di un biologo, e Cass. n. 310/1999 di un insegnante).

Tali indirizzi giurisprudenziali devono essere ribaditi nella specie, caratterizzata dall'instaurazione da parte della USL di un rapporto convenzionale per l'esercizio di attività medica con l'attuale ricorrente e dell'espletamento di fatto da parte di quest'ultimo della relativa complessa attività fino a quando si è scoperto che egli in effetti era privo dei necessari titoli di studio e di abilitazione professionale. Né assume rilievo, al fine di escludere la giurisdizione della Corte dei conti, il fatto che, da un punto di vista strettamente civilistico, in un rapporto di natura convenzionale la mancanza della necessaria abilitazione professionale potrebbe comportare la nullità del contratto (diversamente da quanto ritenuto nell'ambito di rapporti di pubblico impiego tradizionale dalle sentenze da ultimo citate, che hanno prospettato la mera annullabilità del rapporto) e quindi la qualificabilità nell'ambito della ripetizione dell'indebito dell'azione diretta al recupero dei compensi corrisposti per l'attività espletata, se atomisticamente considerata.

Infatti, in relazione alla finalità della giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno erariale da responsabilità amministrativa, a questa figura legale sono riconducibili tutte le condotte del soggetto, collegato alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio, le quali, consistenti in "azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza" (art. 52 r.d. n. 1214/1934), arrechino detrimento alla pubblica amministrazione

stessa. Peraltro, nel caso in cui il privato si dichiari fraudolentemente in possesso di un'abilitazione professionale di cui sia effettivamente sprovvisto, tale condotta illecita e potenzialmente dannosa può considerarsi alla base di tutto il successivo sviluppo del rapporto e dei pregiudizi conseguenti.

In conclusione, il ricorso deve essere accolto, con cassazione della sentenza impugnata e dichiarazione della giurisdizione della Corte dei conti.

La causa è rimessa a quest'ultima, in riferimento alla giurisprudenza di questa Corte regolatrice introdotta dalla sentenza 22 febbraio 2007 n. 4109, le cui implicazioni trovano conferma nella sentenza di accoglimento della Corte costituzionale 12 marzo 2007 n. 77.

Le particolarità della vicenda sostanziale e, in qualche misura, della problematica processuale, consigliano la compensazione delle spese del giudizio per giusti motivi.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e dichiara la giurisdizione della Corte dei conti, a cui la causa è rimessa;
compensa le spese dell'intero giudizio davanti al giudice ordinario.

CORTE DI CASSAZIONE

Sezione lavoro

Sentenza 9 settembre 2008 n. 22858
(*Mobbing*)

Senese: presidente;
Rel. Cuoco: relatore

F.E. (avv. Chianese) c. Capgemini Italia s.p.a. (avv. G. Prosperetti) – Cassa, con rinvio, la sentenza impugnata.

Fatto

Con ricorso al tribunale di Torino F.E. (che aveva precedentemente esperito in via d'urgenza due ricorsi: per chiedere il ripristino di pregresse mansioni e per impugnare un trasferimento), chiese la condanna della CAP GEMINI ITALIA S.p.a., di cui era dipendente, al pagamento della somma di L. 831.765.996 a titolo di risarcimento dei danni da lei subiti (danno biologico, danno morale, danno patrimoniale, danno esistenziale) per il comportamento del datore di lavoro, nella persona del direttore della sede di lavoro dott. G.P., qualificabile anche come *mobbing* e costituito da *avances* sessuali, minacce, ingiurie, sottrazione di responsabilità lavorative, boicottaggio in progetti, demansionamento, illegittimo trasferimento; chiese anche che si accertasse che la sua malattia (causa d'una lunga assenza dal lavoro), determinata dal comportamento aziendale, non era idonea a costituire periodo di comporto.

Il tribunale respinse la domanda della F. e quella della società (diretta al risarcimento di danni per lite temeraria). Con sentenza del 29 novembre 2004 la Corte d'appello di Torino respinse l'impugnazione proposta dalla F. e l'incidentale impugnazione proposta dalla società.

Premette il giudicante che i danni richiesti dalla ricorrente sono causalmente connessi al preteso *mobbing* aziendale; che i fatti successivi al ricorso di primo grado (l'essersi la F. trovata al rientro dalla malattia senza nulla da fare) restano estranei alla controversia; e che le pretese molestie sessuali, che non avevano avuto riscontro nell'istruttoria di primo grado, non sono state poste a fondamento dell'appello.

Nel merito, il giudicante ritiene che i fatti, dedotti dalla ricorrente e criticamente esaminati in sentenza nel loro effettivo svolgersi, non sussistono.

Nel corso del rapporto la F. si trovò effettivamente a non avere un proprio ufficio né un armadio: ciò fu tuttavia determinato da fatti contingenti (lo spostamento degli uffici in altra zona della città), che, egualmente coinvolgendo altri dipendenti, non costituì per la ricorrente depauperamento della propria immagine professionale.

In ordine al progetto (*omissis*), specificamente assegnato alla F., la mancata assegnazione di adeguate risorse era stata probabilmente determinata (come emerso in istruttoria) dal fatto che l'azienda non lo ritenesse strategico; e la successiva assegnazione del progetto a (*omissis*), da un canto atteneva alla realizzazione (fase successiva alla progettazione, di cui la ricorrente si era occupata), e d'altro canto rientrava nella strategia aziendale di spostare i dipendenti su compiti man mano diversi.

Al fondo, il giudicante ritiene illuminante la testimonianza di L. (pregresso *manager*, particolarmente attendibile anche in quanto escusso quando non era più dipendente della società).

Attraverso le dichiarazioni del teste il giudicante deduce che il G. aveva avuto con la F. un comportamento connaturale al suo carattere, e se ne era scusato; e che non solo non aveva fatto nulla per danneggiare la dipendente, bensì aveva manifestato la propria stima nei suoi confronti. Deduce inoltre che la società “fece di tutto per trovare all’appellante adeguata collocazione aziendale”.

Per la cassazione di questa sentenza F.E. propone ricorso articolato in 5 motivi; la CAP GEMINI ITALIA S.p.a. resiste con controricorso, coltivato con memoria.

Diritto

1. Con il primo motivo, denunciando per l’art. 360 c.p.c., nn. 4 e 5 violazione degli artt. 2103 e 2110 cod. civ. nonché omessa insufficiente e contraddittoria motivazione, la ricorrente sostiene che:

1a. erroneamente ritenendo che fosse stata effettuata solo ai fini dell’individuazione del *mobbing*, il giudicante non si è pronunciato sulla domanda di reintegrazione nella sede e nelle mansioni svolte (formulata con il ricorso di urgenza, con il ricorso di primo grado ed in appello); egualmente, per quanto attiene alla domanda relativa all’esclusione del periodo di malattia dal termine di comporto;

1b. ciò costituiva violazione del principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato, e determinava omessa pronuncia su domanda della ricorrente.

2. Con il secondo motivo, denunciando per l’art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5 violazione e falsa applicazione “di norme di diritto in punto di *mobbing*” nonché omessa insufficiente e contraddittoria motivazione, la ricorrente sostiene che:

2a. “nell’accertare la violazione di diritto, la Corte di cassazione deve applicare d’ufficio il diritto vigente, e se questo si è modificato, deve applicare lo *jus superveniens* ovvero tener conto delle decisioni della Corte costituzionale”;

2b. la nozione di *mobbing* ha avuto un'evoluzione nel pensiero giurisprudenziale (della Corte costituzionale e della Corte di cassazione), di cui il giudicante non ha tenuto conto;

2c. “anche atti di per sé leciti o comunque insindacabili dal giudice, se inseriti in un contesto più ampio, caratterizzato da quella complessiva condotta avente come effetto la persecuzione e l'emarginazione del lavoratore, costituiscono *mobbing*, e, considerati nella loro riconduzione a sistema, sono fonte di responsabilità civile”.

3. Con il terzo motivo, denunciando per l'art. 360 c.p.c., n. 5 omessa insufficiente e contraddittoria motivazione in relazione alla fattispecie *mobbing*, la ricorrente sostiene che:

3a. il giudicante non aveva tenuto integralmente conto della testimonianza del Ga.; questi aveva dichiarato che era stato il G. a dirgli di collocare, a seguito del trasferimento, la F. nello spazio *hoteling*; quivi la F., a differenza degli altri dipendenti che lavoravano abitualmente in sede, non aveva una scrivania fissa, né un armadio (i suoi documenti erano tutti accatastati), ed era sistemata in una zona priva di finestre, e riservata ai dipendenti che lavoravano all'esterno; aveva inoltre dichiarato che, pur avendo egli assegnato alla F., in un secondo momento, altra collocazione, il G. disse che la signora doveva tornare al posto dove si trovava prima;

3b. in tal modo la F., responsabile d'un progetto a rilevanza europea, veniva d'improvviso costretta a riporre i documenti, spesso riservati, relativi a tale progetto, in scatoloni per così dire di fortuna, conservati al di sotto di scrivanie rotanti, che potevano essere assegnate giornalmente ad impiegati diversi;

3c. a differenza di quanto affermato dalla recente elaborazione giurisprudenziale la quale esige la valutazione complessiva dei fatti mobizzanti, le circostanze dedotte dalla ricorrente “erano state considerate singolarmente, assumendo nella decisione e nella motivazione del giudice esclusivamente rilevanza autonoma, ossia in sé e per sé considerate”: né il giudicante aveva motivato questa valutazione;

3d. egualmente è a dirsi per la mancata assegnazione di risorse al progetto (*omissis*), assegnato alla F.; per l'attuazione di questo progetto alla F. erano necessarie altre risorse; e fin quando ella ne era responsabile, al progetto le risorse non furono destinate; egualmente per il fatto di averle negato il corso di lingua inglese (necessario per partecipare ad incontri con colleghi stranieri); ciò emergeva dalle testimonianze del B. e del Ga., che il giudicante aveva immotivatamente ommesso di esaminare e valutare;

3e. egualmente significativa era stata poi la rimozione della F. dall'incarico (*omissis*), per il fatto in sé, nonché per la repentinità e le modalità della relativa attuazione (con trasferimento della F. a (*omissis*), per coadiuvare la dipendente cui - con la sua rimozione - il progetto era stato affidato, e pur non essendo ella un tecnico addetto alla fase esecutiva);

3f. il non aver inserito questi fatti nel contesto “dinamico evolutivo del *mobbing*” aveva condotto il giudicante ad una “rappresentazione parziale della realtà”.

4. Con il quarto motivo, denunciando per l'art. 360 c.p.c., n. 5 omessa insufficiente e contraddittoria motivazione, la ricorrente sostiene che la sentenza, pur ripetutamente esponendo elementi favorevoli alla F. (la sua indebita collocazione nell'area *hoteling*, in cui erano sistemati solo gli esterni; il suo trasferimento a (*omissis*) pur non essendo ella addetta alla fase esecutiva), non deduce le necessarie conseguenze.

5. Con il quinto motivo, denunciando per l'art. 360 c.p.c., n. 5 omessa insufficiente e contraddittoria motivazione, la ricorrente sostiene che:

5a. l'individuazione del tempo necessario a determinare il *mobbing* è un procedimento logico complesso, in cui è necessario considerare l'ambiente socio-culturale in cui il conflitto si svolge, le reazioni psicologiche del mobbizzato e lo specifico lavoro svolto;

5b. il giudicante aveva semplicisticamente ed immotivatamente ritenuto che la protrazione del comportamento nel periodo di sei mesi (in cui la F. lo aveva subito) non fosse sufficiente a concretizzare il *mobbing*.

6. Con il sesto motivo, denunciando per l'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5 violazione e falsa applicazione degli artt. 2043 e 2059 e 2087 e 2103 cod. civ., degli artt. 2 e 32 e 41 Cost. e dell'art. 185 cod. penale nonché omessa ed insufficiente motivazione, la ricorrente sostiene che:

6a. ella aveva chiesto il risarcimento del danno nei suoi molteplici aspetti: danno patrimoniale in senso stretto, danno biologico, danno morale, danno esistenziale, danno alla professionalità, alla dignità ed all'immagine professionale e sociale, danno alla vita di relazione, danno conseguente alla perdita di *chances* lavorative;

6b. la domanda di risarcimento era stata “prospettata sin dal primo grado anche come sganciata ed autonoma rispetto alla figura onnicomprensiva di *mobbing*, e basata sulle disposizioni degli artt. 2043, 2087 e 2103 cod. civ., nonché degli artt. 2 e 32 Cost. e degli artt. 185 e 2059 cod. civ.;

6c. la sentenza aveva ricollegato i lamentati danni esclusivamente a fatti qualificati come *mobbing*, immotivatamente omettendo “di valutare che ogni singolo comportamento rilevato integrasse gli estremi del danno biologico o morale od alla vita di relazione così come richiesto”;

6d. in particolare, il giudice di merito avrebbe dovuto esaminare la documentazione mendica e le perizie medico-legali prodotte dalla ricorrente, eventualmente disponendo ulteriori mezzi istruttori.

7. I motivi del ricorso, che essendo interconnessi devono essere esaminati congiuntamente, sono fondati. La sentenza impugnata considera i fatti dedotti dalla ricorrente quale espressione del *mobbing*.

8. Su un piano generale è da osservare quanto segue.

8a. Il *mobbing* (come espressamente dedotto e prospettato dalla ricorrente) è costituito da una condotta protratta nel tempo e diretta a ledere il lavoratore.

Caratterizzano questo comportamento la sua protrazione nel tempo attraverso una pluralità di atti (giuridici o meramente materiali, anche intrinsecamente legittimi: Corte cost. 19 dicembre 2003 n. 359; Cass. sez. un. 4 maggio 2004 n. 8438; Cass. 29 settembre 2005 n. 19053; dalla protrazione, il suo carattere di illecito permanente: Cass. sez. un. 12 giugno 2006 n. 13537), la volontà che lo sorregge (diretta alla persecuzione od all'emarginazione del dipendente), e la conseguente lesione, attuata sul piano professionale o sessuale o morale o psicologico o fisico.

Lo specifico intento che lo sorregge e la sua protrazione nel tempo lo distinguono da singoli atti illegittimi (quale la mera dequalificazione *ex art.* 2103 cod. civ.).

Fondamento dell'illegittimità è (in tal senso, anche Cass. 6 marzo 2006 n. 4774) l'obbligo datorile, *ex art.* 2087 cod. civ., di adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore.

Da ciò, la responsabilità del datore anche ove (pur in assenza d'un suo specifico intento lesivo) il comportamento materiale sia posto in essere da altro dipendente. Anche se il diretto comportamento in esame è caratterizzato da uno specifico intento lesivo, la responsabilità del datore (ove il comportamento sia direttamente riferibile ad altri dipendenti aziendali) può discendere, attraverso l'art. 2049 cod. civ., da colpevole inerzia nella rimozione del fatto lesivo (in tale ipotesi esigendosi tuttavia l'intrinseca illiceità soggettiva ed oggettiva di tale diretto comportamento - Cass. 4 marzo 2005 n. 4742 - ed il rapporto di occasionalità necessaria fra attività lavorativa e danno subito: Cass. 6 marzo 2008 n. 6033).

8b. Lo spazio del *mobbing*, presupponendo necessariamente (nella sua diretta od indiretta origine) la protrazione d'una volontà lesiva, è pertanto più ristretto di quello (nel quale tuttavia s'inquadra) delineato dall'art. 2087 cod. civ., comprensivo di ogni comportamento datorile, che può essere anche istantaneo, e fondato sulla colpa.

8c. Avendo fondamento nell'art. 2087 cod. civ., l'astratta configurazione del *mobbing* costituisce la specificazione della clausola generale contenuta in questa disposizione. Da ciò discende che:

- come specificazione, il *mobbing* è parte integrante della disposizione di legge da cui trae origine, di questa in tal modo assumendo giuridica natura;
- per tale natura, la sua formulazione è funzione di legittimità (funzione riservata al giudice di merito - ed esclusa dalla sede di legittimità - è solo l'accertamento dell'esistenza - o dell'inesistenza - del fatto materiale da ricondurre poi al modulo normativo);
- funzione di legittimità è anche la sussunzione del fatto (come accertato) nel modulo normativo;
- nella relativa inosservanza, la specificazione della clausola generale è deducibile (attraverso l'art. 360 c.p.c., n. 3) in sede di legittimità.

8d. Per la natura (anche legittima) dei singoli episodi e per la protrazione del comportamento nel tempo nonché per l'unitarietà dell'intento lesivo, è necessario che da un canto si dia rilievo ad ogni singolo elemento in cui il comportamento si manifesta (assumendo rilievo anche la soggettiva angolazione del comportamento, come costruito e destinato ad essere percepito dal lavoratore).

D'altro canto, è necessario che i singoli elementi siano poi oggetto d'una valutazione non limitata al piano atomistico, bensì elevata al fatto nella sua articolata complessità e nella sua strutturale unitarietà.

8e. In questo quadro assume rilievo anche la l. 10 aprile 1991, n. 125, come modificata dal d.lgs. 30 maggio 2005, n. 145, ed in particolare l'art. 4, comma 2 *ter*, quale disposizione ricognitiva e specificativa di più generiche norme.

9. Nel caso in esame (ed esternamente allo spazio della discrezionalità aziendale, che caratterizza l'affidamento delle specifiche mansioni e la distribuzione delle singole collocazioni aziendali), alcuni elementi dedotti dalla F. (ed autosufficientemente riportati in ricorso) dal giudicante non sono stati esaminati, ovvero, pur accertati, non sono stati valutati per dedurre (o pur negativamente escludere) la relativa rilevanza ai fini della domanda:

9a. il fatto che, a seguito del “trasferimento di ufficio”, la F. (dirigente cui era stato assegnato il progetto (*omissis*), che ella - senza contestazione - sostiene essere “di rilevanza europea”) era stata inserita “in un'area *open*” che non era quella degli dirigenti, e privata di “una propria scrivania ed un proprio armadio” (“tant'è che i documenti riguardanti il progetto (*omissis*) si trovavano in scatoloni accatastati vicino alla scrivania da lei usata”: sentenza, p. 8);

9b. il disagio (ritenuto dalla stessa sentenza) della F., che “si era mostrata imbarazzata” per lo svolgimento d'una “riunione relativa al progetto (*omissis*) che richiedeva riservatezza” (e solo a seguito di ciò la riunione “si tenne comunque in un locale apposito messo a disposizione”);

9c. l'iniziativa del G., il quale, pur essendo il Ga. responsabile della suddivisione degli spazi; ebbe a dire espressamente che la ricorrente doveva essere collocata nello spazio *hoteling open* ed il fatto che successivamente, poiché il Ga., essendosi liberata una scrivania, aveva invitato la ricorrente a prendervi posto,: il G. quello stesso giorno disse che la signora doveva tornare al posto dove si trovava (testimonianza del Ga., come riportata in ricorso);

9d. il disagio lamentato dalla F. al L.: per la sua collocazione aziendale, per la reiterata (ed insoddisfatta) richiesta di risorse necessarie al suo progetto, per “l'essere stata ostacolata” nel lavoro, per gli “insulti ricevuti anche in pubblico” (sentenza, pp. 11, 12);

9e. le “frasi a dir poco deprecabili” pronunciate dal G. (“personaggio abituato a battute grossolane”), “e che mai un superiore gerarchico dovrebbe profferire nei confronti d'un sottoposto” e rivolte alla F. (“Mi hai rotto i coglioni, hai capito brutta stronza che devi fare quello che dico io”); e le parole rivolte al Ga., “che lavorava in

ginocchio presso la scrivania della F.” (“E’ inutile che t’inginocchi, tanto non te la da”): espressioni poste in evidenza dalla stessa sentenza;

9f. la qualificazione (“gravi”) che il teste L. (sul quale il giudicante fonda la decisione) da dei comportamenti del G. e che lo stesso G. gli aveva riferito;

9g. il giudizio dello stesso L. (che aveva la “funzione di supportare e difendere comunque i capi-progetto”, che a lui facevano riferimento: sentenza, p. 13) sull’attività della F. (“andava in quel momento particolarmente seguita”, con il “fornire le dotazioni necessarie”; “se si trattava di trovare altre persone da dedicare a (*omissis*), occorreva o dislocare risorse già interne o procedere a nuove assunzioni”), e la sua decisione di “fissare periodiche riunioni nel corso delle quali verificare lo stato di avanzamento dei lavori”;

9h. il fatto che il G. (il 30 giugno 2000) aveva garantito al L. “che la signora sarebbe rimasta al progetto e che lui l’avrebbe supportata pienamente”, ed a breve distanza di tempo (l’11 luglio 2000) rimosse la F. dalla responsabilità del progetto (*omissis*); la “contrarietà” e la sorpresa del L. per le “valutazioni completamente diverse”, espresse undici giorni prima dal G. (sentenza, p. 13);

9i. la contraddittorietà delle (pur ritenute) valutazioni del G., che “non credeva” in un progetto di cui tuttavia da tempo la F. era responsabile, e che poi garantì di “supportare” il progetto stesso, e che poi rimosse la F. affidando ad altri ed in altra sede l’esecuzione del progetto stesso.

10. Di questi elementi il giudicante non ha poi costruito alcuna connessione nel quadro di un unitario comportamento, al fine di darne una complessiva unitaria valutazione.

Ciò, anche dall’angolazione soggettiva: quale (pur come mera negazione del) deliberato intento lesivo (da parte del dipendente aziendale) e (pur) colposa inerzia datorile.

11. Il giudicante non ha poi valutato i singoli fatti, per accertare (pur al solo fine di negarla) la lamentata (pretesa) illegittimità del loro specifico contenuto.

12. D'altro canto, fondata è anche la censura che la ricorrente muove all'affermazione della Corte d'appello secondo cui "il periodo febbraio-luglio ... pare troppo esiguo per la concretizzazione d'un processo di *mobbing*" (sentenza, p. 10).

Se è vero, infatti, che il *mobbing* non può realizzarsi attraverso una condotta istantanea, è anche vero che un periodo di sei mesi è più che sufficiente per integrare l'idoneità lesiva della condotta nel tempo.

Né ad escludere la responsabilità del datore, quando (come nella specie) il *mobbing* provenga da un dipendente posto in posizione di supremazia gerarchica rispetto alla vittima, può bastare un mero - tardivo - intervento "pacificatore" (come quello che la sentenza impugnata attribuisce al L.), non seguito da concrete misure e da vigilanza ed anzi potenzialmente disarmato di fronte ad un'aperta violazione delle rassicurazioni date dal presunto "mobbizzante" (cfr. deposizione L., sentenza pag. 13: "rimasi molto contrariato da questo suo cambiamento, anche perchè 11 giorni prima mi aveva espresso valutazioni completamente diverse").

13. Il ricorso deve essere accolto. E la causa deve essere rinviata a contiguo giudice di merito, che applicherà gli indicati principi (come specificati *sub* "8" e *sub* "12"), ed accerterà e valuterà quanto dedotto dalla ricorrente, (e precedentemente indicato *sub* "9"), nel contempo esaminando, nel quadro della corretta valutazione dell'intera vicenda, le domande *ex artt.* 2103 e 2110 cod. civ. del cui omesso esame la ricorrente si duole nel primo motivo, e provvedendo anche alla disciplina delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso;
cassa la sentenza impugnata;
rinvia alla Corte d'appello di Genova, anche per le spese del giudizio di legittimità.

CORTE DI CASSAZIONE

Sezione lavoro

Sentenza 17 settembre 2008 n. 23741
(*Mansioni superiori*)

Celentano: presidente;
La Terza: relatore

Azienda unità sanitaria locale (avv. Gioia) c. E.S. (avv.ti Vassallo e Sabella) - Rigetta il ricorso.

Svolgimento del processo

Con sentenza del 20 aprile 2004 il tribunale di Enna, accogliendo il ricorso proposto da E.S., condannava la Azienda sanitaria locale n. (*omissis*) al pagamento delle differenze retributive tra quanto spettante come assistente tecnico programmatore e quanto percepito, con riferimento al periodo dal 7 gennaio 1996 al 4 luglio 2000; su impugnazione dell'azienda, la statuizione veniva confermata dalla Corte d'appello di Caltanissetta con la sentenza in epigrafe indicata. La Corte territoriale - premesso che l'E., avente la qualifica di coadiutore amministrativo (cat. B del CCNL del 1999), con ordine di servizio del 7 gennaio 1996 era stato assegnato al centro elaborazione dati per svolgere le superiori mansioni di assistente tecnico programmatore (cat. C del CCNL) - rilevava che le corrispondenti differenze stipendiali gli erano state corrisposte, a seguito di delibera del direttore generale, solo dal primo dicembre 1997 e non già dalla data di effettivo conferimento dell'incarico;

inoltre, poiché nella stessa delibera si precisava che gli effetti del riconoscimento sarebbero cessati al momento della copertura dei posti di assistente programmatore, per i quali erano già state avviate le procedure concorsuali, con deliberazione 27 luglio 2000, n. 2011, si era stabilito che il maggiore trattamento economico spettava solo per i dodici mesi dal primo dicembre 1997 al 30 novembre 1998, mentre le superiori somme indebitamente percepite fino al 31 luglio 2000 sarebbero state recuperate attraverso trattenute mensili sulle buste paga.

Ciò premesso la Corte territoriale, disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario sollevata dall'azienda, nel merito rigettava il motivo d'appello incentrato sull'ammontare della condanna, sul rilievo che la somma dovuta non era stata determinata dal primo giudice, il quale aveva fatto automatico riferimento ai criteri dettati dal CCNL e che la contestazione dell'azienda era generica.

Avverso detta sentenza l'Azienda sanitaria locale n. (*omissis*) ha proposto ricorso affidato a cinque motivi.

Resiste il lavoratore con controricorso.

Le sezioni unite di questa Corte, cui la causa era stata rimessa in relazione al primo e secondo motivo di ricorso concernente la giurisdizione, con la sentenza n. 5907 del 2008, hanno affermato che la giurisdizione spetta all'AGO solo in relazione al periodo successivo al 30 giugno 1998, rimettendo alla sezione lavoro l'esame degli ultimi tre motivi.

Motivi della decisione

Con il terzo mezzo di ricorso si denuncia violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 165 del 2001, artt. 51, 52, 2, 5, 63, della l. n. 2248 del 1865, art. 4, all. E, dell'art. 2033 c.c., e difetto di motivazione sulla sussistenza del

potere di autotutela della PA in relazione agli atti amministrativi presupposti rispetto agli atti di gestione del rapporto. In relazione al periodo ancora controverso dal primo dicembre 1998 al 4 luglio 2000 rientrante nella giurisdizione AGO, la ricorrente - premesso che si doveva verificare la legittimità della delibera del 2000 di accertamento dell'illegittimità della adibizione a mansioni superiori e di recupero delle maggiori somme indebitamente erogate - sostiene che, contrariamente a quanto affermato dai giudici di merito, la medesima delibera sarebbe legittima, in quanto espressione di autotutela dell'amministrazione, cui è rimesso di ritirare gli atti illegittimi a garanzia del pubblico interesse. Anche nel regime di privatizzazione permarrebbero alcuni atti amministrativi che non potrebbero mutarsi in atti privatistici di gestione del rapporto. Nella specie essa ricorrente, con la deliberazione 28 ottobre 1999, aveva erroneamente attribuito le superiori mansioni per il periodo eccedente i 12 mesi, mentre detta attribuzione era consentita solo non oltre l'anno nei casi di attivazione del concorso per la copertura dei posti in organico, per cui con la delibera del 2000 aveva rettificato quella precedente, riducendola nei limiti previsti dalla legge e dal CCNL.

Con il quarto mezzo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1421 e 1324 c.c., del d.lgs. n. 80 del 1998, art. 25, comma 5, e dell'art. 28 del CCNL del comparto, dell'art. 112 c.p.c., e difetto di motivazione, perchè la Corte territoriale non avrebbe motivato in relazione alla ulteriore censura formulata con l'atto di appello, concernente la nullità di atti negoziali unilaterali o bilaterali posti in essere in violazione della legge, e cioè con violazione delle disposizioni sul divieto di espletamento delle mansioni superiori per oltre dodici mesi.

Con il quinto motivo si denuncia ancora violazione dell'art. 112 c.p.c., per *extra petizione* e per difetto di motivazione, per il fatto che nel motivo d'appello si era lamentato che fosse stata emessa condanna generica, che invece non poteva essere emanata, in quanto in ricorso era stata chiesta la condanna di essa ASL al pagamento di una somma precisa. I motivi non meritano accoglimento.

1. In primo luogo, com'è stato più volte affermato (tra le tante Cass. n. 3360 del 18/02/2005): "In tema di rapporto di lavoro privatizzato, gli atti e procedimenti posti in essere dall'amministrazione ai fini della gestione dei rapporti di lavoro subordinati devono essere valutati secondo gli stessi parametri che si utilizzano per i

privati datori di lavoro, secondo una precisa scelta legislativa, nel senso dell'adozione di moduli privatistici dell'azione amministrativa, che la Corte costituzionale ha ritenuto conforme al principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., (sentenze nn. 275 del 2001 e 11 del 2002). Ne consegue che, esclusa la presenza di procedimenti e atti amministrativi, non possono trovare applicazione i principi e le regole proprie di questi, ma il potere amministrativo autoritativo si trasforma in potere privato, che si esercita mediante atti di natura negoziale, versandosi fuori delle materie di cui alla l. 23 ottobre 1992, n. 421, art. 2, comma 1, lett. c), nn. da 1 a 7, conservate al diritto pubblico a norma del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 68, comma 1, e, poi, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 69, comma 1. Quindi anche gli atti di "autotutela" che l'amministrazione adotta, nella specie per conformare la propria azione alle regole poste dalla legge sulla durata degli incarichi di svolgimento delle mansioni superiori, sono atti di diritto privato.

Né è ipotizzabile l'esistenza di alcun atto amministrativo presupposto, perché l'atto di cui si discute, ossia la disposta revoca dell'incarico, ha una valenza esclusivamente individuale, essendo atto di gestione del singolo rapporto, che non ha alcun rilievo come atto di amministrazione di portata generale.

Nel caso in esame non vi è dubbio che i provvedimenti di revoca delle mansioni fossero legittimi, in quanto giustificati dalla necessità di adeguare la durata dell'incarico medesimo a quella prevista dalla legge (d.lgs. n. 80 del 1998, art. 56, comma 2, lett. a), che la fissa in un massimo di dodici mesi in caso di vacanza del posto in organico), ma occorre poi verificare, ed è questo l'oggetto della causa, se l'E. avesse il diritto alle retribuzioni corrispondenti alle superiori mansioni per tutto il periodo di svolgimento, anche se di ampiezza superiore a quello di legge; occorre in altri termini decidere se il superamento del termine di legge comporti che, per il periodo eccedente, debba essere escluso il diritto alle differenze retributive, essendo incontestato in fatto che le superiori mansioni furono espletate per tutto il periodo rientrante nella giurisdizione AGO, ossia dal primo luglio 1998 al 31 gennaio 2000, ed essendo in contestazione proprio il diritto della ricorrente a ripetere le maggiori somme erogate, tramite trattenute sulle buste paga.

2. La giurisprudenza di questa Corte ha deciso la questione con varie sentenze (tra le tante Cass. sez. u n. 25837 del 11/12/2007) con cui si è affermato che " In materia di pubblico impiego contrattualizzato - come si evince anche dal d.lgs. n. 29 del 1993, art. 56, comma 6, nel testo, sostituito dal d.lgs. n. 80 del 1998, art. 25, e

successivamente modificato dal d.lgs. n. 387 del 1998, art. 15, ora riprodotto nel d.lgs. n. 165 del 2001, art. 32, l'impiegato cui sono state assegnate, al di fuori dei casi consentiti, mansioni superiori ha diritto, in conformità alla giurisprudenza della Corte costituzionale (tra le altre, sentenze n. 908 del 1988; n. 57 del 1989; n. 236 del 1992; n. 296 del 1990), ad una retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost.; detto principio deve trovare integrale applicazione - senza sbarramenti temporali di alcun genere - pure nel pubblico impiego privatizzato, sempre che le mansioni superiori assegnate siano state svolte, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, nella loro pienezza”.

2.1 Così è stato affermato sulla scorta della giurisprudenza costituzionale che, con numerose pronunzie ha patrocinato la diretta applicabilità al rapporto di pubblico impiego dei principi dettati dall'art. 36 Cost., specificando al riguardo che detta norma “determina l'obbligo di integrare il trattamento economico del dipendente nella misura della quantità del lavoro effettivamente prestato” a prescindere dalla 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); il giudice delle leggi ha altresì precisato 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.)” (Corte cost. 27 maggio 1992 n. 236); inoltre, 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. - perchè non può ravvisarsi, nella violazione della mera ristretta legalità, quella illiceità che si riscontra, invece, nel contrasto “con norme fondamentali e generali e con i principi basilari pubblicistici dell'ordinamento” e che, alla stregua della citata norma codicistica, porta alla negazione di ogni tutela del lavoratore (Corte cost. 19 giugno 1990 n. 296 attinente ad una fattispecie riguardante il trattamento economico del personale del servizio sanitario nazionale in ipotesi di affidamento di mansioni superiori in violazione del disposto del D.P.R. n. 761 del 1979, art. 29, comma 2).

2.2. L'estensione della norma costituzionale all'impiego pubblico è condivisa anche dalla dottrina giuslavoristica che evidenzia come - pur essendo a seguito del d.lgs. n. 165 del 2001, il trattamento economico

dell'impiegato disciplinato dalla contrattazione collettiva e pur essendo detta contrattazione non priva di vincoli unilateralmente opposti per fini di controllo della spesa pubblica (quali quelli derivanti dai primi tre commi dell'art. 48, del suddetto decreto) - questi non impediscano comunque la piena operatività, anche nel settore del lavoro pubblico, dei principi costituzionali di proporzionalità ed efficienza della retribuzione espressi dall'art. 36 Cost.. Principio questo che poggia sulla peculiare corrispettività del rapporto lavorativo - qualificato dalla specifica rilevanza sociale che assume in esso la retribuzione volta a compensare "una attività contrassegnata dall'implicazione della stessa persona del lavoratore", il quale ricava da tale attività il mezzo normalmente esclusivo di sostentamento suo e della sua famiglia.

2.3. Deve essere quindi ribadito il principio secondo il quale, nel pubblico impiego privatizzato, il divieto di corresponsione della retribuzione corrispondente alle mansioni superiori, stabilito dal d.lgs. n. 29 del 1993, art. 56, comma 6, come modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998, art. 25, è stato soppresso dal d.lgs. n. 387 del 1998, art. 15, con efficacia retroattiva. Ossia, il principio della retribuzione proporzionata e sufficiente *ex art. 36 Cost.*, è applicabile anche al pubblico impiego senza limitazioni temporali (cfr. al riguardo Cass. 17 aprile 2007 n. 9130, Cass. 14 giugno 2007 n. 13877, Cass. 14 giugno 2007 n. 13877; Cass. 8 gennaio 2004 n. 91; Cass. 4 agosto 2004 n. 19444).

3. Non è fondato neppure il quinto ed ultimo mezzo, in quanto la Corte territoriale ha rilevato che con il terzo motivo d'appello la Asl si doleva che il primo giudice non avesse considerato che gli importi dovuti erano stati contestati: la censura non si appuntava dunque sul rilievo che, erroneamente, in primo grado - in presenza della richiesta fatta nel ricorso introduttivo di un ammontare economico preciso - non fosse stata esattamente liquidata la somma spettante. La sentenza impugnata ha invece interpretato la censura come diretta a contestare il conteggio ed è noto (tra le tante Cass. n. 27789 del 16.12.2005 e n. 11667 del 29/07/2003) che la interpretazione sia del ricorso introduttivo, sia dei motivi di impugnazione spetta al giudice di merito ed è censurabile in sede di legittimità come difetto di motivazione, difetto che nella specie non è stato esplicitato.

I motivi di ricorso dal terzo al quinto vanno quindi rigettati.

Le spese del giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V

Sentenza 19 settembre 2008 n. 4524
(Efficacia interna della circolare)

Emidio Frascione: presidente;
Giuseppe Severini, Cesare Lamberti, Aldo Fera: consiglieri;
Marco Lipari: consigliere estensore.

Associazione *On The Road Onlus* (avv.ti Antonetti e Scarpantoni) c. Regione Abruzzo (Avv.ra Stato) - Annulla T.A.R. Abruzzo, 10 luglio 2007, n. 471.

Decisione

sul ricorso in appello n. 8970/2007, proposto dalla associazione *On The Road Onlus*, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difeso dagli avvocati Carlo Antonetti e Carlo Scarpantoni ed elettivamente domiciliata presso la segreteria della quinta sezione del Consiglio di Stato, in Roma, Piazza Capo di Ferro, n. 13.

Contro

la Regione Abruzzo, in persona del presidente in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui domicilia, in Via dei Portoghesi, n. 12.

Per la riforma

della sentenza del tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, 10 luglio 2007, n. 471.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;
esaminate le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti tutti gli atti di causa;
relatore alla pubblica udienza del 27 maggio 2008, il consigliere Marco Lipari;
nessuno è comparso per le parti;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

Fatto

La sentenza impugnata ha dichiarato irricevibile il ricorso proposto dall'attuale appellante, per l'annullamento della determinazione n. DA5/358 del 30.11.2006, notificata in data 22.12.2006, della Direzione affari della Presidenza politiche legislative e comunitarie della Regione, con la quale era stata disposta la cancellazione dell'associazione dal registro regionale delle organizzazioni di volontariato, previsto dalla legge regionale n. 37 del 1993.

L'appellante contesta la pronuncia e ripropone le censure articolate in primo grado. La Regione resiste al gravame.

Diritto

Secondo il tribunale, il ricorso di primo grado è tardivo, perché notificato in data 18 gennaio 2007 e depositato in data 9 marzo 2007, “ben oltre il termine ordinario di trenta giorni dall’ultima notifica”.

La pronuncia non può essere condivisa. Essa trascura di considerare che il ricorso di primo grado era stato proposto dinanzi alla sezione staccata di Pescara e tempestivamente depositato, presso la segreteria di quella sede, il 7 febbraio 2007.

La data del 9 marzo 2007, invece, individua il momento in cui il fascicolo è stato trasmesso alla sede de L’Aquila, in seguito alla richiesta ritualmente formulata dall’amministrazione regionale, ai sensi dell’articolo 32 della legge TAR.

Pertanto, il ricorso è ricevibile e deve essere esaminato nel merito.

L’appellante evidenzia che il provvedimento di cancellazione dal registro delle associazioni di volontariato, adottato dalla Regione, si basa, esclusivamente, sull’asserita tardività della produzione della documentazione richiesta dalla Regione Abruzzo.

Per giustificare tale determinazione, la Regione richiama una propria circolare datata 7 marzo 2005, la quale definisce “perentorio” il termine (del 15 giugno 2006), unilateralmente stabilito dall’amministrazione per l’invio della documentazione.

In tal modo, l'amministrazione ha illegittimamente introdotto una nuova ipotesi di cancellazione dal registro delle organizzazioni di volontariato, non prevista da alcuna norma di rango legislativo o regolamentare (statale o regionale). Pertanto, il motivo articolato dall'appellante è fondato.

La Regione eccepisce l'inammissibilità del gravame, per mancata tempestiva impugnazione della prescrizione contenuta nella circolare.

Ma l'eccezione è infondata. Poiché la "circolare" non ha alcuna idoneità a determinare effetti nei confronti dei soggetti estranei all'amministrazione, l'interessato non aveva alcun onere di proporre una specifica impugnazione contro di essa.

In definitiva, quindi, l'appello deve essere accolto, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato in primo grado.

Qualora, invece, si volesse attribuire alla circolare in questione una valenza sostanzialmente regolamentare, essa risulterebbe illegittima e disapplicabile dal giudice amministrativo.

In definitiva, quindi, il ricorso di primo grado deve essere accolto, con il conseguente annullamento del provvedimento regionale impugnato.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, accoglie l'appello, spese a carico.

Per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla il provvedimento impugnato;

ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V

Sentenza 8 ottobre 2008 n. 4955

(Giurisdizione su contributi e finanziamenti)

Domenico La Medica: presidente;
Filoreto D'Agostino: consigliere estensore;
Marco Lipari, Marzio Branca, Francesco Caringella: consigliere.

Grillolandia s.n.c. (avv.ti Cosentino e Cerceo) c. Regione Abruzzo (Avv.ra Stato) ed altri (n.c.) - Conferma T.A.R. Abruzzo - Pescara, sentenza 8 marzo 2007, n. 340.

Decisione

sul ricorso in appello n. R.G. 5411/07 proposto da Grillolandia s.n.c. di Mnl.Mn. & C., in persona della legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Cosentino e Giulio Cerceo ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avvocato Nino Paolantonio in Roma, alla via Principessa Clotilde, n. 2;

contro

la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui domicilia per legge in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 (avv. St. Marco Stigliano Messuti);

e nei confronti

dell'ente strumentale della Regione Abruzzo "Abruzzo lavoro" e la Finanziaria regionale abruzzese s.p.a. non costituitisi in giudizio;

per la riforma

della sentenza 8 marzo 2007, n. 340 del tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo –sezione staccata di Pescara.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

vista la costituzione in giudizio dell'amministrazione regionale intimata;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti di causa;

designato relatore all'udienza del 1° luglio 2008 il consigliere Filoreto D'Agostino e udito altresì l'avvocato Giulio Cerceo per l'appellante;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

Fatto

Viene in decisione l'appello avverso la sentenza del tribunale amministrativo pescarese, in epigrafe indicata, che ha dichiarato il difetto di giurisdizione e conseguentemente l'inammissibilità del gravame rivolto alla declaratoria di illegittimità del provvedimento di revoca di contributo di sostegno per l'occupazione (determinazione dirigenziale n. DL10/1571 del 22 novembre 2006 della Giunta regionale d'Abruzzo – Direzione politiche attive del lavoro, della formazione e dell'istruzione).

La pronuncia è stata impugnata con cinque motivi, dei quali il primo afferma la giurisdizione del giudice amministrativo in *subiecta materia*.

L'amministrazione regionale si è costituita e ha concluso per la reiezione del gravame giusti i profili di inammissibilità già esposti nella sentenza di prime cure.

Diritto

La prima e fondamentale questione che la sezione è chiamata a decidere è se la controversia relativa alla revoca di contributi già concessi e versati all'appellante, ancorché a titolo provvisorio, appartenga alla giurisdizione del giudice amministrativo o del giudice ordinario.

La risposta, univocamente data da entrambe le magistrature supreme, è che, in siffatta ipotesi, la cognizione appartiene all'AGO (C.d.S., VI, 25 gennaio 2008, n. 210; VI, 7 agosto 2007, n. 4373; Cass. ss.uu., 10 luglio 2006, n. 15618).

Secondo tale orientamento giurisprudenziale, il destinatario di finanziamenti e di sovvenzioni pubbliche vanta nei confronti dell'autorità concedente una posizione tanto di interesse legittimo (rispetto al potere dell'amministrazione di annullare i procedimenti concessori per vizi di legittimità, o di revoca per contrasto originario con l'interesse pubblico), quanto di diritto soggettivo (relativamente alla concreta erogazione delle somme di denaro oggetto del finanziamento e alla conservazione degli importi già concessi o da riscuotere); pertanto, qualora si controverta della legittimità della decadenza o della revoca del contributo già concesso, ovvero, della ripetizione degli importi già erogati (come è nel caso di specie), la giurisdizione spetta al giudice ordinario.

In tema di sovvenzioni e finanziamenti erogati dalla p.a. a privati, il procedimento per la concessione e l'erogazione di fondi a sostegno dell'occupazione, come disciplinato dalla legge Regione Abruzzo 10 luglio 1998, n. 55 prevede che la concessione intervenga all'esito della graduatoria fra le imprese richiedenti (art. 22). Ciò crea un credito dell'impresa al contributo, che viene adempiuto, senza margini di discrezionalità, dall'amministrazione erogante, sussistendo già, per effetto di siffatta concessione, un diritto dell'impresa al finanziamento sul quale ha cognizione il solo giudice ordinario, ancorché possa aversi revoca del finanziamento stesso, o riduzione in rapporto a spese non ammissibili.

In ragione di tali osservazioni che riguardano sia la teoretica generale affrontata in ordine ai criteri di riparto, quando sia intervenuto il pagamento anche di una parte dei contributi, sia le problematiche derivanti dalla legislazione regionale specificamente applicata, deve concludersi per la sussistenza del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nella presente vertenza.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – sezione quinta respinge l'appello.

Condanna l'appellante alle spese del giudizio che, comprensive di diritti ed onorari, liquida in complessivi euro 3000,00 (diconsi tremila).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

Sentenza 7 ottobre 2008 n. 3

(Titoli di precedenza e di preferenza di un concorso)

Riccardo Virgilio: presidente;

Pietro Falcone: estensore;

Antonino Corsaro, Filippo Salvia, Claudio Zucchelli, componenti.

Mtl. (avv. Garilli) c. Trs. (avv. Rubino) ed università degli studi di Palermo (avv. Stato, Mango) - Annulla T.A.R. Sicilia - Palermo, sez. II, 6 settembre 2007, n. 1985.

Decisione

sul ricorso in appello n. 1140/2007, proposto da Mtl.Cr., rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Garilli, presso il cui studio in Palermo, via Marchese di Villabianca, n. 54 è elettivamente domiciliato,

contro

Trs.Asd., anche ricorrente incidentale, rappresentato e difeso dall'avv. Girolamo Rubino, presso il cui studio in Palermo, via G. Oberdan n. 5, è elettivamente domiciliato,

e nei confronti

dell'università degli studi di Palermo, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliata *ope legis*, in Palermo, via A. De Gasperi, 81;

per l'annullamento

della sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sez. II, n. 1985 del 6 settembre 2007.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

vista la costituzione in giudizio delle parti intimiate ed il ricorso incidentale proposto da Trs.Asd.;

visti gli atti tutti della causa;

relatore alla pubblica udienza del 3 aprile 2008 il consigliere Pietro Falcone e uditi, altresì, l'avv. A. Garilli per Mtl.Cr., l'avv. G. Rubino per Trs.Asd. e l'avv. dello Stato Mango per l'università degli studi di Palermo;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

1. In primo grado, l'ing. Trs.Asd. ha chiesto:

a) l'annullamento del decreto del 23 aprile 2007 del direttore amministrativo dell'università degli studi di Palermo di approvazione della graduatoria definitiva del concorso pubblico per esami per la copertura di quattro posti di programmatori-analisti di sistemi informatici - categoria D, posizione economica D1 dell'area tecnica, tecnico scientifica ed elaborazione dati, indetto con decreto n. 9738 del direttore amministrativo

(pubblicato nella G.U., 4a serie speciale concorsi n. 101 del 23.12.2005) nella parte in cui il ricorrente è stato collocato in quinta posizione e per l'effetto non è stato inserito tra i vincitori.

b) nonché la condanna dell'università degli studi di Palermo al risarcimento dei danni patrimoniali subiti (pari alle mancate retribuzioni), per effetto del mancato utile inserimento nella graduatoria, nonché al risarcimento dei danni relativi alla perdita di *chances* subiti da calcolarsi in via equitativa.

L'adito tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sez. I, con sentenza n. 1985 del 2007, ha accolto il ricorso, mentre ha respinto la richiesta di risarcimento dei danni.

La sentenza è appellata dal dott. Cr.Mtl. che sostiene l'erroneità della stessa, chiedendone la riforma.

L'università degli studi di Palermo si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso.

L'ing. Trs.Asd. deduce l'infondatezza del ricorso e propone ricorso incidentale, per la riforma della medesima sentenza, nella parte in cui ha respinto la domanda risarcitoria.

Diritto

1. La questione sottoposta al Collegio concerne la valutazione dei titoli di preferenza posseduti dai candidati (Mtl. e Trs.) al concorso pubblico per esami per la copertura di quattro posti di programmatori-analisti di sistemi informatici - categoria D, posizione economica D1 dell'area tecnica, tecnico scientifica ed elaborazione dati, dell'università degli studi di Palermo.

In particolare, si discute della legittimità dell'operato dell'amministrazione che avrebbe considerato la minore età del Mtl. come titolo di preferenza prevalente rispetto ai due posseduti dal Trs., relativi allo "status di coniugato" ed al "lodevole servizio prestato nelle amministrazioni pubbliche".

2. L'ing. Trs. ha partecipato al concorso in questione e, superate le prove scritte ed orali, il 26 marzo 2007 ha trasmesso all'università di Palermo le dichiarazioni concernenti lo stato di coniugato ed il servizio prestato presso l'università degli studi di Palermo, Dipartimento di scienza fisiche ed astronomiche con contratto di

collaborazione professionale, allegando il relativo contratto, ai fini dell'utile considerazione dei titoli di preferenza posseduti.

Con successiva comunicazione del 6 aprile 2006, il Trs. ha dichiarato di avere prestato lodevole servizio presso l'università degli studi di Palermo, allegando il relativo certificato.

L'amministrazione resistente ha collocato l'ing. Trs. in quinta posizione, successiva al concorrente Mtl. il quale, pur avendo riportato lo stesso punteggio di merito, è stato preferito perché più giovane di età.

Avverso tale determinazione, il Trs. ha adito il tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sez. I, chiedendo anche il risarcimento dei danni.

Con sentenza n. 1985 del 2007, il T.A.R. Sicilia ha accolto il ricorso, mentre ha respinto la richiesta di risarcimento dei danni.

3. In sede d'appello, il Mtl. chiede la riforma della sentenza, lamentando che:

a) in via preliminare, il Trs. nella domanda di partecipazione, non solo non aveva indicato il possesso di alcun titolo di preferenza, ma aveva espressamente dichiarato di non possederne;

b) in ogni caso, lo *status* di coniugato, di per sé, non costituisce un titolo preferenziale; ed il servizio prestato nell'amministrazione non poteva valutarsi, trattandosi di un rapporto di collaborazione professionale senza subordinazione ed inferiore all'anno, richiesto dall'art. 5 del d.P.R. n. 487/94, richiamato nel bando di concorso.

Replica il Trs., deducendo l'infondatezza del ricorso; nel contempo, propone ricorso incidentale, per la riforma della medesima sentenza, nella parte in cui ha respinto la domanda risarcitoria.

4. Il ricorso in appello va accolto, essendo fondata la censura di omessa indicazione, da parte del Trs., dei titoli di preferenza nella domanda di partecipazione al concorso.

a) Un tale onere è espressamente previsto dall'art. 3, comma 5, del bando di concorso, che così dispone: "Nella domanda i candidati devono dichiarare sotto la propria responsabilità (in carattere stampatello se la domanda non è dattiloscritta): ... 9) gli eventuali servizi prestati presso pubbliche amministrazioni e le cause di risoluzione di precedenti rapporti d'impiego; ... 12) l'eventuale possesso di titoli di preferenza o precedenza

di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 487/94 che verranno presi in considerazione nel caso di parità di merito con altri candidati.”

Pertanto, i titoli di precedenza e di preferenza potevano essere valutati soltanto se tempestivamente dichiarati nella domanda di ammissione al concorso (Cons. Stato, sez. VI, 29 dicembre 1993, n. 1081).

b) Sul punto, non sono condivisibili le contrarie argomentazione del Trs..

In primo luogo, l'appellato richiama l'art. 7, comma 1, del bando di concorso, secondo cui “I concorrenti che abbiano superato la prova orale e che intendano far valere, ai sensi delle vigenti disposizioni, titoli di precedenza o preferenza nella nomina, devono far pervenire al settore selezioni dell'università di Palermo, entro il termine perentorio di quindici giorni, che decorre dal giorno successivo a quello in cui hanno sostenuto la suddetta prova, i documenti attestanti il possesso di tali titoli.” Da tale norma, il Trs. deduce che il rituale deposito di tali documenti entro il termine perentorio di quindici giorni sia sufficiente per la valutazione dei titoli, senza che occorra la previa dichiarazione, in sede di domanda di partecipazione al concorso.

La tesi va disattesa.

La disposizione recata dall'art. 3, comma 5, del bando di concorso, pone l'onere della previa dichiarazione dei titoli da valutare; mentre il successivo art. 7, comma 1, ha ad oggetto il diverso onere di presentazione dei documenti attestanti il possesso dei titoli dichiarati in domanda. Trattasi, pertanto, di oneri distinti di cui il primo (previa dichiarazione dei titoli, in sede di domanda) è pregiudiziale rispetto al secondo (trasmissione dei titoli, entro il termine perentorio di quindici giorni).

A tal fine, non è invocabile l'art. 16, comma 1, del D.P.R. n. 487/94, secondo cui “Tale documentazione (dei titoli) non è richiesta nei casi in cui le pubbliche amministrazioni ne siano in possesso o ne possano disporre facendo richiesta ad altre pubbliche amministrazioni.” Tale articolo dispone in ordine all'onere di presentazione dei titoli preferenziali e di riserva nella nomina e non anche per quanto concerne la previa dichiarazione dei titoli, in sede di domanda.

Né può trovare applicazione l'art. 18 comma 1, l. 7 agosto 1990 n. 241, laddove dispone che “I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni.”

Anche in tale fattispecie, la norma subordina l'accertamento d'ufficio alla previa conforme dichiarazione del richiedente degli atti, già in possesso dell'amministrazione, ai quali intenda far rinvio; pertanto, l'amministrazione non è tenuta ad eseguire accertamenti d'ufficio ove manchi la specifica dichiarazione dell'interessato (Cons. giust. amm., sez. giurisd. 28 settembre 2007, n. 881; Cons. Stato, sez. IV, 24 giugno 2003, n. 3801).

c) Inoltre, va disattesa la doglianza dell'appellato, secondo cui l'omessa dichiarazione dei titoli, in sede di domanda, a differenza della trasmissione dei titoli medesimi, non è sanzionata con alcuna decadenza.

Una tale conseguenza, secondo il Collegio, si desume dalla *ratio* sottesa a tutte le dichiarazioni richieste in sede di domanda, ai sensi del citato art. 3, comma 5, del bando di concorso. Una contraria tesi, da un lato vanificherebbe il precetto di cui all'art. 3, comma 5, del bando di concorso ("Nella domanda i candidati devono dichiarare..."), dall'altro, comporterebbe l'illogica conseguenza che ognuna delle dichiarazioni richieste, in sede di domanda, potrebbe essere rilasciata, in un momento successivo alla domanda stessa, alterando così l'impianto della procedura concorsuale.

d) Parimenti infondata è l'altra questione sollevata dal Trs., secondo cui lo schema di domanda allegato al bando non prevedeva la possibilità di indicare nella domanda stessa i titoli di preferenza, inducendo in errore il concorrente.

Ritiene il Collegio, in via preliminare, che, ai fini interpretativi, appare prevalente la chiara disposizione del bando posta dal citato art. 3, comma 5, che indica le dichiarazioni da sottoscrivere in sede di domanda.

Nel caso in esame, poi, il bando stesso non imponeva ai concorrenti di avvalersi, in via esclusiva, dello schema allegato.

Va altresì osservato che il richiamato schema prevedeva, tra l'altro, quanto segue: "Il/la sottoscritto/a dichiara sotto la sua personale responsabilità: ... g) di non aver prestato servizio presso pubbliche amministrazioni, ovvero di aver prestato o di prestare i seguenti servizi presso pubbliche amministrazione (indicare le eventuali cause di risoluzione del rapporto di impiego) ...".

Nella specie, il Trs. ha dichiarato nella domanda di partecipazione "... di non aver prestato servizio presso pubbliche amministrazioni;".

Da ultimo, nella parte finale, lo stesso schema così recita: “ Si allega fotocopia di un valido documento di identità e dei seguenti titoli: ...”.

Trattandosi di un concorso per esami, i titoli di cui si chiedeva la fotocopia non potevano essere che i titoli di preferenza o precedenza nella nomina.

5. L'accoglimento del ricorso principale comporta l'inammissibilità del ricorso incidentale, proposto dal Trs., per la riforma della medesima sentenza, nella parte in cui ha respinto la domanda risarcitoria.

Sussistono tuttavia giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P. Q. M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, accoglie l'appello in epigrafe e dichiara inammissibile il ricorso incidentale.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

Sentenza 9 dicembre 2008 n. 960
(*Pagamento del lavoro straordinario*)

Pier Giorgio Trovato, presidente;
Pietro Ciani, estensore;
Claudio Zucchelli, Ermanno de Francisco, Filippo Salvia, componenti.

Omissis (avv. G. Ferro) c. azienda Unità sanitaria locale n. 9 di Trapani (avv. I. Montalbano) - Conferma T.A.R. Sicilia - Palermo, sez. I, 22 dicembre 2004, n. 2909.

Decisione

sul ricorso in appello n. 415/2005 proposto da *omissis*, rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Ferro, elettivamente domiciliati in Palermo, via T. Tasso n. 4, presso lo studio dell'avv. Giuseppe Sireci;

contro

l'azienda Unità sanitaria locale n. 9 di Trapani, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Ignazio Montalbano, elettivamente domiciliata in Palermo, via Catania n. 25, presso lo studio dello stesso;

per l'annullamento

della sentenza del T.A.R. per la Sicilia - sede di Palermo (sez. I) - n. 2909/04 del 22 dicembre 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avv. I. Montalbano per l'azienda U.S.L. n. 9 di Trapani;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

relatore il consigliere Pietro Ciani;

udito alla pubblica udienza del 21 febbraio 2008 l'avv. I. Montalbano per l'azienda appellata;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

Fatto

I ricorrenti, dipendenti dell'azienda USL n. 9 di Trapani, in servizio nel presidio ospedaliero di Salemi con la qualifica di ausiliario specializzato, hanno chiesto, con ricorso al TAR di Palermo notificato il 23/12/97, la declaratoria del diritto al pagamento del lavoro straordinario che avrebbero effettuato nel periodo dal 1993 al 1994, per le ore complessivamente indicate per ciascuno di essi in ricorso.

Si è costituita l'AUSL n. 9 di Trapani che ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva e, nel merito, ha sostenuto l'infondatezza della pretesa economica azionata, in quanto non risulterebbe la preventiva autorizzazione alla prestazione del lavoro straordinario, concludendo, quindi, per il rigetto del ricorso, con vittoria di spese.

Il tribunale adito prescindeva dall'esaminare l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'azienda resistente, attesa l'infondatezza nel merito del ricorso.

Con l'appello in epigrafe specificato i ricorrenti hanno chiesto a questo Consiglio di giustizia amministrativa, in riforma della sentenza impugnata, di ritenere e dichiarare il loro diritto ad ottenere il pagamento del compenso, oltre che della rivalutazione e degli interessi, per le ore di lavoro straordinario effettuato negli anni 1993 e 1994 nonché condannare l'AUSL n. 9 di Trapani a pagare in favore degli odierni appellanti le somme a ciascuno spettanti.

Con il primo dei due motivi d'appello hanno contestato la sussistenza del difetto di legittimazione lamentato in primo grado dalla parte resistente.

Con il secondo motivo hanno eccepito che il giudice di prime cure ha errato nel ritenere necessaria ed inesistente nel caso in parola, ai fini del compenso, la preventiva autorizzazione allo svolgimento di lavoro straordinario per soggetti che hanno prestato la loro opera in regime di "pronta disponibilità", come attestato dai primari e dai dirigenti sanitari dell'epoca, che sottoscrivevano i registri del pronto soccorso e della sala operatoria in cui prestavano servizio come ausiliari specializzati.

Con memoria in data 27 marzo 2007 i ricorrenti, richiamando le considerazioni esposte nell'atto introduttivo, hanno esposto ulteriori specificazioni ed integrazioni, concernenti il quadro normativo che disciplina lo svolgimento del lavoro straordinario.

Con controricorso in data 7.2.2008 si è costituita in giudizio l'azienda qui appellata per chiedere la reiezione del ricorso per infondatezza, ribadendone altresì l'inammissibilità per il difetto di legittimazione passiva già dedotto in primo grado.

Diritto

Il ricorso è infondato nel merito e, pertanto, il Collegio prescinde dall'esaminare l'eccezione concernente il difetto di legittimazione passiva, sollevata dalla parte qui appellata, ritenendola assorbita.

I ricorrenti sostengono di avere svolto “nel corso degli anni 1993 e 1994, sotto la vigenza del d.p.r. 28 novembre 1990, n. 384, parecchie ore di lavoro straordinario sia in regime di pronta disponibilità che, soprattutto, per ordinarie esigenze di servizio, al fine di sopperire a carenze di organico”.

Tuttavia, ai fini che qui interessano, l’art. 10 del D.P.R. invocato dai ricorrenti, dopo avere affermato che “il lavoro straordinario non può essere utilizzato come fattore ordinario di programmazione del lavoro”, stabilisce che “Le prestazioni di lavoro straordinario hanno carattere eccezionale ... e debbono essere preventivamente autorizzate”.

Nella fattispecie, i ricorrenti non hanno fornito alcuna prova circa l’effettiva esistenza della necessaria preventiva autorizzazione a svolgere il lavoro straordinario, limitandosi a produrre informali prospetti riepilogativi delle ore asseritamene effettuate.

Avverso l’accoglimento della domanda dei ricorrenti soccorre la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale l’amministrazione pubblica è tenuta ad erogare compensi per lavoro straordinario solo in presenza di una preventiva formale autorizzazione allo svolgimento del medesimo, necessaria al fine di verificare le effettive ragioni di pubblico interesse, che giustifichino il ricorso ad una prestazione lavorativa eccezionale, nel principio di buon andamento di cui all’art. 97 Cost. (cfr., *ex plurimis* Cons. St., sez. V, 27 giugno 2001, n. 3495).

Il ricorso va pertanto respinto.

Ritiene il Collegio che ogni altro motivo od eccezione possa essere assorbito in quanto ininfluyente ed irrilevante ai fini della presente decisione.

Sussistono giusti motivi perché le spese del grado del giudizio siano compensate tra le parti.

P. Q. M.

il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale:

- respinge l'appello.
- compensa le spese del grado di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per la Lombardia

Il giudice unico delle pensioni

Sentenza 1° ottobre 2008 n. 625
(Violazione del giudicato esterno)

Adelisa Corsetti: referendario.

Visti il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038; il decreto legge 15 novembre 1993, n. 453 convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19; la legge 21 luglio 2000 n. 205 e, in particolare, gli artt. 5, 9 e 10;
udite le parti costituite e comparse come da verbale di udienza;
esaminati gli atti e i documenti di causa,

svolgimento del processo

Il generale A.C., in ausiliaria dal 18 maggio 1991 e in riserva dal 18 maggio 1998, nonché titolare di pensione privilegiata militare, ha presentato molteplici ricorsi alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lombardia, tutti concernenti il trattamento economico di ausiliaria.

Con ricorso proposto il 20 luglio 1999, rubricato al n. 5492 del registro di segreteria, chiedeva il riconoscimento del proprio diritto a percepire, nella posizione di ausiliaria, l'indennità di posizione di cui alla legge 2 ottobre 1997, n. 334, diritto negato da questa sezione con sentenza 14 novembre 2002, n. 1879/02/M.

Con ricorso depositato il 25 giugno 2003, rubricato al n. 20487 del registro di segreteria di questa sezione, il C. contestava i criteri di computo del trattamento pensionistico a lui attribuito chiedendo, tra l'altro, la rideterminazione dell'indennità di ausiliaria, nella misura in cui essa non considerava le maggiorazioni dell'indennità di impiego operativo riconosciute ai pari grado in servizio durante il periodo di ausiliaria. Il ricorso fu parzialmente accolto con sentenza 20 gennaio 2004, n. 87/04/M.

Con diverso atto introduttivo, depositato presso questa sezione in pari data rispetto al precedente, il 25 giugno 2003, e rubricato al n. 20953 del registro di segreteria, il C. contestava nuovamente i criteri di determinazione dell'indennità di ausiliaria, sotto l'ulteriore profilo dei parametri di riferimento di cui all'art. 67 della legge n. 113 del 1954 (nel testo sostituito dall'art. 44, co. 1, della legge n. 224 del 1986) dove, ad avviso del ricorrente, il trattamento economico spettante al pari grado in servizio – con anzianità di servizio corrispondente a quella posseduta dall'ufficiale all'atto del collocamento in ausiliaria – dovrebbe tener conto del servizio utile e non già del servizio effettivo svolto dal medesimo sicché, nella specie, il parametro doveva essere costituito dal trattamento economico di un ufficiale con un'anzianità di servizio pari ad anni 46 anziché ai 40 anni di servizio effettivamente svolti dal C.

Il ricorso iscritto al n. 20953 del registro di segreteria è stato rigettato con sentenza della sezione Lombardia 5 aprile 2004, n. 518/04/M, con motivazione non specifica sul punto della richiesta di assimilazione dei periodi di “supervalutazione di 1/5” al servizio effettivo. Pertanto, la sezione I centrale di appello, con sentenza 3 maggio 2007, n. 111/2007/A, ha accolto il gravame proposto dal C. disponendo l'annullamento della sentenza impugnata ed il rinvio degli atti al giudice di prime cure.

Questa sezione, con ordinanza 21 dicembre 2007, n. 351/07/M, ha disposto un supplemento istruttorio, invitando le parti resistenti a controdedurre sui fatti di causa (v. memoria integrativa del Centro amministrativo dell'Esercito italiano, sezione staccata di Torino, in data 10 marzo 2008 ed atto di adempimento istruttorio dell'INPDAP depositato il 25 marzo 2008).

All'udienza, udite le parti comparse, si è data lettura del dispositivo di cui si illustrano i motivi in fatto e in diritto.

Motivi della decisione

1. Il presente giudizio di rinvio deve ritenersi inammissibile per violazione del giudicato esterno, intervenuto tra le parti in un diverso procedimento, dopo che l'interessato, con due distinti ricorsi presentati in pari data (il 25 giugno 2003), ha chiesto la riliquidazione dell'indennità di ausiliaria.

In mancanza di apposita istanza di riunione, i giudizi hanno seguito un autonomo percorso: il primo, è stato definito con sentenza 20 gennaio 2004, n. 87/04/M e, il secondo, con sentenza 5 aprile 2004, n. 518/04/M, il cui annullamento in sede di impugnazione ha dato luogo al presente giudizio di rinvio.

Con il ricorso rubricato al 20487 si contestava la misura dell'indennità di ausiliaria nella misura in cui essa non considerava le maggiorazioni dell'indennità di impiego operativo riconosciute ai pari grado in servizio durante il periodo di ausiliaria.

Con il coevo ricorso iscritto al n. 20953 la misura dell'indennità di ausiliaria veniva contestata ipotizzando che il trattamento economico spettante al pari grado in servizio – con anzianità di servizio corrispondente a quella posseduta dall'ufficiale all'atto del collocamento in ausiliaria – dovesse tener conto del servizio utile e non già del servizio effettivo svolto dal medesimo, interpretando in modo elastico il parametro di riferimento di cui all'art. 67 della legge n. 113 del 1954, nel testo sostituito dall'art. 44, co. 1, della legge n. 224 del 1986.

2. Il frazionamento della domanda giudiziale costituisce autonoma causa di inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio (Cass., sez. un., 15 novembre 2007 n. 23726). Ciò nel presupposto che unica deve essere l'azione diretta a conseguire un pagamento, quando unica è la causa del credito ed unico il momento di maturazione dello stesso, ad evitare che il giudice riesamini più volte lo stesso rapporto obbligatorio ed attribuisca, eventualmente, alla prestazione dovuta in forza di esso, di volta in volta una diversa consistenza (Cass., sez. un., 15 novembre 2007 n. 23726; id., sez. un., 11 aprile 2008, n. 9544).

La rinnovata attenzione della giurisprudenza di legittimità per il divieto di parcellizzazione della domanda giudiziale è da porre in relazione con il principio di correttezza e buona fede in ambito giudiziale (art. 88 c.p.c.), nonché con i canoni del giusto processo (art. 111 cost.).

Sotto il primo aspetto, la S.C. ha ritenuto che il dovere di lealtà deve improntare il rapporto tra le parti non solo durante l'esecuzione del contratto ma anche nell'eventuale fase dell'azione giudiziale per ottenere l'adempimento, mentre la scissione del contenuto della obbligazione, operata dal creditore per sua esclusiva utilità, costituisce un inammissibile aggravio della posizione del debitore.

Secondariamente, la decisione unilaterale di frazionare l'oggetto del processo, è stata tacciata di contrasto con il principio costituzionale del giusto processo, traducendosi in un abuso degli strumenti processuali che l'ordinamento offre alla parte, nei limiti di una corretta tutela del suo interesse sostanziale. In tal senso, la S.C. ha osservato che il processo si considera giusto quando il risultato finale (la risposta alla domanda della parte) non sia frutto di abuso, o di "esercizio dell'azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, che segna il limite, oltretutto la ragione dell'attribuzione, al suo titolare, della *potestas agendi*" (Cass., sez. un., 15 novembre 2007 n. 23726; id., sez. un., 11 aprile 2008, n. 9544).

3. Il divieto di frazionamento della domanda giudiziale si colora di particolare significato nei giudizi in materia di pensione, vigente il principio della tendenziale certezza e definitività del decreto di pensione, revocabile e modificabile, d'ufficio e su istanza di parte, nei limiti precisati dagli artt. 204 e 205 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092. E' stato così ritenuta la violazione dei predetti canoni quando si "torna a mettere in discussione lo stesso decreto di pensione, ogni volta per un motivo diverso ma solo apparentemente "nuovo" (nel senso di sopravvenuto o emerso necessariamente soltanto dopo la proposizione del precedente ricorso), sicché il decreto

stesso e il connesso trattamento di pensione non potrebbero mai dirsi definitivi o, se si preferisce, il rapporto pensionistico non troverebbe mai definizione, neppure dopo una sentenza passata in giudicato pronunciata in esito a un giudizio in cui sia stata dedotta e discussa l'illegittimità del decreto stesso" (C. conti, sez. Piemonte, 23 luglio 2008, n. 196).

Si aggiunge che la rideterminazione "a rate" di un trattamento pensionistico, di fatto, andrebbe ad assecondare le estemporanee pretese ed iniziative giudiziarie del pensionato, circostanza tanto più indesiderabile nell'odierno contesto pensionistico pubblico in cui la proposizione del giudizio soggiace al principio della gratuità (fatta salva la condanna alle spese di giudizio in caso di soccombenza) e della facoltatività del patrocinio legale (C. conti, sez. Piemonte, 23 luglio 2008, n. 196).

Le predette esigenze hanno formato oggetto di rinnovata considerazione da parte del legislatore che, all'art. 20, co. 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133, ha stabilito quanto segue: "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...". Aggiunge il co. 8 che "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."

4. Nel caso di specie, è indubitabile l'avvenuto frazionamento della domanda giudiziale, vizio non rilevato nei precedenti gradi del giudizio a seguito dell'autonomo percorso seguito dai due atti introduttivi nell'ambito della stessa sezione giurisdizionale. Infatti, l'interessato ha presentato due ricorsi – peraltro sovrapponibili nelle conclusioni – per chiedere, essenzialmente, la rideterminazione dell'indennità di ausiliaria.

Nell'attuale fase del giudizio detta questione appare superata, dal momento che si è formato il giudicato su uno dei due ricorsi oggetto di illegittimo frazionamento ed è, pertanto, impossibile decretare la loro inammissibilità.

Nel prendere atto della formazione del giudicato - per effetto della sentenza di questa sezione 20 gennaio 2004, n. 87/04/M - il giudice del rinvio deve, invece, dichiarare l'inammissibilità del ricorso sul quale si incentra il

presente giudizio, trattandosi della stessa domanda, sia pure avanzata per ragioni giuridiche diverse da quelle fatte valere nel precedente giudizio.

5. L'esistenza del giudicato (interno o esterno) è vizio rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento e, quindi, anche in sede di giudizio di rinvio (*ex multis*, v. Cass., sez. trib., 5 febbraio 2007, n. 2438; id., sez. III, 20 gennaio 2006, n. 1099).

Per giurisprudenza consolidata, il principio secondo cui “il giudicato copre il dedotto e il deducibile” include non soltanto le ragioni giuridiche e di fatto fatte valere in giudizio (il giudicato esplicito), ma anche tutte quelle altre che, sebbene non dedotte specificamente, costituiscono precedenti logici, essenziali e necessari della pronuncia (c.d. giudicato implicito). Così, Cass., sez. lav., 3 agosto 2007, n. 17078; id., sez. lav., 28 settembre 2006, n. 21032; id., sez. II, 4 novembre 2005, n. 21352; id., sez. un., 27 ottobre 1993, n. 10685.

L'anzidetto principio è preposto ad assicurare che l'autorità del giudicato sulla materia controversa, consacrata dall'art. 2909 c.c. (L'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato ad ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa), non venga rimessa in discussione su impulso di altre domande giudiziali, contestuali o successive a quella decisa, con il rischio di dar luogo a giudicati contrastanti sullo stesso oggetto del contendere.

In tal senso il concetto di “deducibilità” risponde alle stesse esigenze cui è preordinato il divieto di frazionamento della domanda giudiziale in caso di credito unitario.

Si aggiunge che il concetto di “deducibilità” assume carattere oggettivo, a prescindere dalla ricerca di eventuali carenze di allegazione imputabili alle parti, rilevando esclusivamente il fatto dell'identità della domanda giudiziale.

Pertanto, si ritiene che il giudicato formatosi sulla sentenza 20 gennaio 2004, n. 87/04/M, che concedeva la rideterminazione dell'indennità di ausiliaria - nella parte in cui essa non considerava le maggiorazioni dell'indennità di impiego operativo riconosciute ai pari grado in servizio durante il periodo di ausiliaria - precluda oggi l'esame dell'ulteriore domanda giudiziale, diretta a modificare i parametri di riferimento per il calcolo dell'indennità di ausiliaria.

Trattasi, infatti, di questione che poteva e doveva essere contestata nel corso del giudizio precedentemente deciso, se l'interessato non avesse scelto la via del frazionamento della domanda giudiziale e sulla quale, oggettivamente, si è formato il giudicato, implicito, appunto.

Per tutte le susesposte considerazioni il ricorso è da dichiarare inammissibile per violazione del giudicato esterno.

6. Ciononostante, il giudice non può esimersi dal rilevare che la questione di diritto dedotta con il presente giudizio è stata già decisa in senso sfavorevole alle ragioni di parte attrice in due distinti giudizi di impugnazione, la prima volta proprio con riferimento ad un dipendente del Ministero della difesa, il gen. Srl., la cui posizione è stata espressamente menzionata dal C. nel suo atto introduttivo in quanto considerata emblematica e rappresentativa dell'asserita "distorsione" dell'ordinamento sullo specifico punto (C. conti, sez. II, 17 maggio 2005, n. 181).

In tale giudizio, come nell'odierno ricorso, si contestavano i parametri di riferimento di cui all'art. 67 della legge n. 113 del 1954 (nel testo sostituito dall'art. 44, co. 1, della legge n. 224 del 1986), asserendo che il trattamento economico spettante al pari grado in servizio (con anzianità di servizio corrispondente a quella posseduta dall'ufficiale all'atto del collocamento in ausiliaria) avrebbe dovuto tener conto del servizio utile e non già del servizio effettivo svolto dal medesimo, equiparando a servizio effettivo la supervalutazione di 1/3 per particolari servizi. Il giudice di appello ha chiarito che "la sola anzianità rilevante è quella che l'ufficiale *de quo* aveva maturato nella carriera per il servizio effettivo in essa prestato. I benefici (in termini di anzianità) per precedenti servizi o per servizi prestati in condizioni particolari, non rilevano ai fini della determinazione della indennità di ausiliaria, la quale assume a parametro il trattamento corrisposto ai pari grado dello stesso ruolo e con corrispondente anzianità effettiva, comprensiva di tutte le maggiorazioni ed indennità connesse al grado rivestito... Un diverso modo di procedere, del tipo di quello qui proposto dall'interessato, rischierebbe, per la singolarità delle storie personali, di distorcere la regola posta dal legislatore con riferimento a fattispecie tipiche, rinvenibili nella ordinarietà della carriera militare, quale configurata secondo il grado ed il ruolo di appartenenza" (C. conti, sez. II, 17 maggio 2005, n. 181).

Più recentemente, analoga questione è stata rigettata dalla sezione I, 9 novembre 2007, n. 411, secondo cui "Lo stipendio del pari grado in servizio è determinato in funzione dell'anzianità di servizio (artt. 5 e 6 del r.d.

3458/28), intendendo con essa la durata del servizio militare effettivamente prestato ...” mentre le “maggiorazioni (supervalutazione del servizio di 1/5 o di 1/3 e ricongiunzioni ex L. n. 29/79) che cita il ricorrente servono esclusivamente per l’aumento dell’aliquota percentuale pensionabile e non sono valide per la progressione economica di servizio né tantomeno per quella di raffronto per il calcolo dell’ indennità di ausiliaria.”

Le predette considerazioni, si ripete, sono aggiunte per completezza, ferma restando la declaratoria di inammissibilità del ricorso per violazione del giudicato, preclusiva della trattazione nel merito.

Circa il regolamento delle spese processuali, ritiene questo giudice che sussistono giusti motivi per disporre la compensazione, ai sensi dell’art. 92, co. 2, del c.p.c., a causa della complessità dell’*iter* giudiziario.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, in composizione monocratica dichiara inammissibile, per violazione del giudicato, il ricorso proposto da A.C.

Spese di giudizio compensate.

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisprudenziale della Sicilia

Sentenza 29 settembre 2008 n. 2604
(Equa riparazione per danno da ritardo)

Pagliaro, presidente;
Colavecchio, relatore.

Visto l'atto di citazione;
letti gli atti ed i documenti di causa;
uditi, nella pubblica udienza del 9 luglio 2009, il relatore dott. Giuseppe Colavecchio, magistrato primo
referendario, e il pubblico ministero, dott.ssa Adriana La Porta, vice procuratore generale,

ritenuto in fatto

Con atto di citazione depositato in segreteria in data 07.03.2008 e ritualmente notificato, la Procura regionale presso questa Corte, a seguito della nota datata 24.06.2003 della Corte d'appello di Caltanissetta, con la quale la cancelleria trasmettva il decreto n. 45 del 17/24 giugno 2003, conveniva in giudizio l'avv. Gbr.Gs., curatore fallimentare della procedura n. 2079/86 reg. fall., pendente innanzi al tribunale di Trapani, per essere condannato al pagamento della somma di € 8.568,79, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio, quale danno erariale patito dal Ministero della giustizia a causa dell'eccessiva durata della procedura fallimentare.

L'organo requirente, dopo avere affermato la sussistenza della giurisdizione di questa Corte in materia, alla luce del rapporto di servizio tra il curatore fallimentare e il Ministero della giustizia nell'ambito di una procedura fortemente connotata da profili pubblicistici, evidenziava che il ritardo nella definizione del giudizio era stato determinato dalla condotta dell'odierno convenuto che, dopo la verifica dello stato passivo e l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio, non dava impulso alla procedura, omettendo di vendere l'unico bene acquisito all'attivo del fallimento, tanto che, più volte convocato dal giudice delegato, veniva sostituito con decreto del 03.05.2001 da altro curatore.

Il ministero veniva condannato a risarcire il danno non patrimoniale alla parte privata sig. Sn.Pr. nella misura di € 7.000.000, oltre € 1.219,14 per onorari e diritti; la suddetta amministrazione versava l'importo complessivo di € 8.568,79.

Il convenuto non si costituiva in giudizio.

Considerato in diritto

Occorre affrontare, preliminarmente, la problematica della sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti del curatore fallimentare, quale l'odierno convenuto, non legato da rapporto di impiego con l'amministrazione statale.

L'articolo 5 della legge 24 marzo 2001 n. 89, in tema di equa riparazione nel caso di violazione del termine ragionevole del processo, dispone che il decreto di accoglimento della domanda di riparazione del danno patrimoniale o non patrimoniale subito per effetto di una violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955 n. 848, sia comunicato, a cura della cancelleria, oltre che alle parti anche al procuratore generale della Corte dei conti ai fini

dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità e ciò senza alcuna limitazione di carattere soggettivo riguardante il responsabile della lungaggine processuale.

Aggiungasi che la giurisprudenza, da tempo ormai risalente, sostiene che il presupposto per il radicarsi della giurisdizione contabile non è tanto il tradizionale “rapporto di impiego” tra dipendente ed amministrazione danneggiata, instaurato a seguito di un atto di assunzione per lo svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore dell'ente, quanto un più generico “rapporto di servizio”, inteso quale relazione funzionale scaturente a prescindere dall'assunzione, con conseguente sua configurazione, ad esempio, in capo al direttore dei lavori di un'opera pubblica, al collaudatore, al concessionario ecc...

Ne deriva che per la configurazione di tale “rapporto di servizio” è ritenuta bastevole la semplice imputazione funzionale dell'attività svolta in capo all'amministrazione pubblica, essendo irrilevante che le funzioni amministrative siano affidate a soggetti esterni all'apparato organizzativo pubblico (c.d. rapporto di servizio in senso lato), purché tali soggetti (singoli individui, persone giuridiche pubbliche o private), siano investiti dello svolgimento, in maniera continuativa, di una determinata attività in favore dell'ente; la giurisprudenza, in ultimo, ritiene sufficiente, ai fini del radicarsi della giurisdizione contabile, anche il diverso criterio del “collegamento funzionale” tra la pubblica amministrazione e il soggetto che ne persegue le finalità istituzionali, con denaro pubblico, mediante un'attività disciplinata anche in tutto o in parte da norme di diritto privato, sottoposta a vigilanza e controllo dell'ente pubblico.

Orbene, nell'ambito della nozione di rapporto di servizio, come sopra delineata, si colloca la figura del curatore fallimentare, cui la normativa di riferimento (regio decreto n. 267/1942), oltre ad attribuirgli la qualifica di pubblico ufficiale e di pretendere il possesso di particolari qualità soggettive, gli conferisce un ruolo essenziale nella procedura, affidandogli, sotto l'egida del giudice delegato, l'amministrazione del patrimonio fallimentare.

L'ampiezza dei poteri attribuiti al curatore lo rende il fulcro della gestione della procedura, tanto da poterlo considerare un organo ausiliario del giudice, con il conseguente suo inserimento nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria ed imputazione della sua attività direttamente in capo al Ministero della giustizia.

Nessun dubbio, pertanto, sussiste sulla giurisdizione di questa Corte.

Nel merito l'azione intrapresa dal pubblico ministero è meritevole di accoglimento.

Dalla disamina della corposa documentazione agli atti, nonché dalla lettura del decreto n. 45/2003 della Corte di appello di Caltanissetta, depositato in data 24.06.2003, si apprende che con sentenza n. 76 del 24.09.1986 il tribunale di Trapani dichiarava il fallimento della società MIPI CASA s.a.s. e del socio accomandatario Sn.Pr., con nomina del curatore fallimentare dott. Slt.Gn., sostituito per incompatibilità, in data 30.01.1987, dal dott.Gs.Gbr., odierno convenuto; questi dopo avere verificato lo stato passivo ed ottenuto, in data 25.10.1988, dal giudice delegato la nomina di un consulente tecnico per la stima e successiva vendita all'incanto dell'unico cespite immobiliare della massa attiva fallimentare, ed avere ricevuto, il 30.10.1990, parere contrario alla costituzione di parte civile nel processo penale, non dava più impulso alla procedura fallimentare, omettendo di vendere il citato cespite; più volte convocato (il 19.12.2000 e il 23.01.2001) dal giudice delegato, senza alcun esito, veniva revocato d'ufficio con decreto del 02.04.2001; il nuovo curatore avv. Rb.Grt., nominato il 17.05.2001, provvedeva, dopo ulteriore perizia di stima, alla vendita del bene immobile in data 11.12.2001, con deposito del piano di riparto finale il 13.03.2003.

La Corte d'appello di Caltanissetta, stigmatizzato il comportamento omissivo del curatore avv. Gbr.Gs., individuava il ritardo nell'arco di tempo intercorso tra "la definizione delle attività di verifica dello stato passivo e di stima dell'immobile e il provvedimento di revoca del curatore", determinandolo in circa nove anni.

L'avv. Gs.Gbr., nell'audizione del 05.03.2008 innanzi al pubblico ministero contabile, faceva presente che "il ritardo nell'espletamento dell'attività di curatore fallimentare non è dipeso da nessuna motivazione giuridica o

tecnica, bensì da situazioni personali connesse con difficoltà economiche causate da una scelta imprenditoriale, il cui esito non è stato positivo” e chiedeva “archiviazione dell’addebito o in via subordinata, la riduzione dello stesso”.

Da quanto sopra argomentato risulta palese che il ritardo della procedura fallimentare è dipeso unicamente dal comportamento omissivo dell’odierno convenuto, il quale, avendo posto in essere una condotta gravemente colposa, in contrasto con i doveri d’ufficio, deve rispondere, nei limiti di cui in prosieguo di motivazione, del danno subito dal Ministero della giustizia.

Per quanto riguarda la quantificazione dell’illecito erariale occorre richiamare il decreto n. 45/2003 che ha condannato il ministero ad un esborso complessivo di € 8.291,14 (€ 7.000,00 per danno non patrimoniale ed € 1.291,14 per spese legali); la differenza di € 277,65, indicata nell’atto di citazione (€ 8.568,79), non può essere addebitata al convenuto in mancanza di conoscenza delle ragioni in base alle quali è stata pagata; nulla è dato conoscere sul punto dalla lettura della nota del Ministero della giustizia dell’11.07.2007, né il pubblico ministero ha fornito spiegazioni su tale differenza.

Il Collegio, affermata la responsabilità del curatore, non ritiene che vi siano i presupposti per l’esercizio del potere riduttivo di cui all’art. 52 co. 2° del regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214 e all’art. 83 del regio decreto 18 novembre 1923 n. 2440, in quanto il ritardo non è in alcun modo giustificabile alla luce della semplicità della procedura fallimentare che presentava nella massa attiva un solo cespite immobiliare, celermente venduto dopo la nomina del nuovo curatore; questioni personali, comunque del tutto sformite in questa sede di idoneo supporto probatorio, non possono giustificare l’esercizio di tale potere.

In conclusione, ritenuta sussistente la responsabilità per danno erariale, il Collegio condanna il sig. Gbr.Gs. a pagare a favore del Ministero della giustizia la somma di € 8.291,14, con rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici I.S.T.A.T., dal 28.10.2004 (data del pagamento avvenuto tramite vaglia cambiario) fino al

giorno del deposito della presente sentenza, e con gli interessi legali sulla somma così rivalutata dal predetto deposito al soddisfo.

Le spese di causa seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, in accoglimento della domanda della Procura regionale:
condanna il sig. Gbr.Gs. a pagare a favore del Ministero della giustizia la somma di € 8.291,14, con rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo gli indici I.S.T.A.T., dal 28.10.2004 e fino al giorno del deposito della presente sentenza, e con gli interessi legali sulla somma così rivalutata dal predetto deposito al soddisfo;
pone, altresì, a carico del convenuto le spese di giudizio che vengono liquidate a favore dello Stato e quantificate in € 123,48.

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale del Veneto

Sentenza 2 ottobre 2008 n. 1046

*(Incarico di consulenza a professionisti esterni senza adeguata motivazione
in ordine alla necessità dell'incarico)*

Giuseppa Maneggio: presidente;
Luisa de Petris: referendario relatore;
Giovanni Comite: referendario.

Visto l'atto di citazione del 13 luglio 2007, depositato in pari data presso la Segreteria di questa sezione giurisdizionale;
esaminati gli atti ed i documenti di causa;
uditi nella pubblica udienza del 2 aprile 2008 il magistrato relatore, referendario dott. Luisa de Petris, il pubblico ministero nella persona del vice procuratore generale dott. Giancarlo Di Maio e l'avv. Marcello Fracanzani per i convenuti;

fatto

Con atto di citazione depositato presso la segreteria di questa sezione in data 13 luglio 2007, ritualmente notificato, la Procura regionale conveniva in giudizio Zn.Atn., Mc.Gpt., Br.Atn., Cp.Fdn., VnGp., Bgn.Lg.,

Zl.Ut., Gst.Gr., quali componenti della Giunta del Comune *omissis* nonché Gn.Frn., quale direttore generale del Comune, per sentirli condannare al risarcimento del danno di € 17.067,46 pari all'importo pagato dal Comune per una consulenza esterna e da ascrivere in misura del 50%, suddiviso in parti uguali, ai componenti della Giunta, e per il restante 50% al direttore generale del Comune, salva ogni diversa ripartizione del collegio, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese di giudizio.

Dagli atti risultava che il Comune di *omissis* nell'ambito dell'operazione di cessione della farmacia comunale, aveva conferito un incarico di consulenza allo studio del dottor Bll.Gmt. per un corrispettivo di 27 milioni di lire, oltre IVA e oneri di legge. L'oggetto dell'incarico, affidato con delibera giuntale n. 302 del 11 dicembre 2001, consisteva nel prestare assistenza e consulenza "in ordine alle implicazioni di carattere giuridico-fiscali e alla predisposizione del relativo bando d'asta" relativamente alla cessione della farmacia comunale.

Secondo la prospettazione accusatoria, tale incarico aveva cagionato un ingiusto danno alle casse dell'ente per un duplice ordine di motivi: in primo luogo, poiché le prestazioni affidate all'esterno sarebbero potute essere svolte dall'apparato amministrativo; in secondo luogo, poiché a fronte del compenso versato, non tutte le prestazioni pattuite erano state eseguite.

In particolare, sotto tale ultimo profilo, risultava che l'attività svolta dal consulente si era limitata a quattro elaborati, unici documenti rinvenuti presso il Comune, a conferma sia della parziale esecuzione dell'incarico, sia della fungibilità dello stesso, agevolmente eseguibile dalle strutture interne.

La responsabilità erariale veniva ascritta alla Giunta che con la citata delibera 302/2001, aveva conferito l'incarico senza alcuna ponderazione e verifica della eseguibilità delle prestazioni da parte dell'apparato amministrativo, e al direttore generale nonché responsabile del servizio, ragioniere Gn.Frn., per non aver rilevato i vizi del conferimento, per aver espresso parere favorevole alla citata delibera e per aver liquidato il compenso con determina 668 del 22 luglio 2002, senza verificare la parziale esecuzione della consulenza.

Ravvisando gli estremi della responsabilità amministrativa, la Procura regionale di questa Corte, notificava atto di invito a dedurre agli odierni convenuti che controdeducevano con un'unica memoria difensiva a firma dell'avv. Marcello Fracanzani.

Non condividendo le argomentazioni difensive, la Procura erariale li conveniva in giudizio, confermando la sussistenza nei loro confronti di entrambi gli addebiti, e cioè, l'adempimento parziale della consulenza nonché la sostanziale inutilità della stessa, trattandosi di incarico che avrebbe potuto essere svolto dall'apparato interno.

In ordine al primo addebito, osservava il requirente che lo schema di convenzione allegato alla delibera conteneva un elenco "esemplificativo e non esaustivo" dei compiti da svolgersi da parte del consulente. Rispetto alle prestazioni ivi elencate, non risultavano svolte, per mancanza della relativa documentazione scritta, le attività inerenti "le modalità di risoluzione del rapporto di lavoro con i dipendenti", "la verifica e definizione dei poteri di firma e rappresentanza per la specifica operazione di cessione", "il trattamento contabile e fiscale della cessione" nonché "la procedura per lo scioglimento dell'azienda speciale gerente la farmacia e la retrocessione del patrimonio residuo all'ente comunale".

Relativamente al secondo addebito e, cioè, il mancato utilizzo delle strutture interne, il requirente individuava le professionalità specifiche che avrebbero potuto eseguire i compiti illegittimamente affidati all'esterno, nelle figure del segretario comunale, del vice segretario generale, nella persona dello stesso Gn. che contestualmente svolgeva, altresì, i compiti di direttore generale, del direttore dell'azienda speciale "Farmacia comunale", del collegio dei revisori dei conti, del consulente in materia amministrativo-fiscale della stessa azienda, nella persona sempre del Gn., nonché di un consulente del lavoro, tale rag. Gnn.Chn.. Secondo la prospettazione accusatoria, le singole attività oggetto della consulenza sarebbero potute essere affidate alle suddette professionalità interne all'ente ed, in particolare, al Gn. che al contempo svolgeva le funzioni di vice segretario generale, direttore generale, consulente in materia amministrativo-fiscale dell'azienda speciale nonché liquidatore della farmacia comunale.

L'organo requirente ravvisava nella condotta della Giunta che, con la delibera causativa del danno aveva affidato l'incarico illegittimo, la colpa grave in ragione del fatto che sarebbe stato agevole rendersi conto che il personale dirigente in servizio, era ben in grado di eseguire le prestazioni invece affidate all'esterno, così come erano ben note le competenze professionali e l'esperienza del Gn.. Da parte di questi, inoltre, era da ritenersi gravemente colposo il rilascio di parere favorevole alla delibera di conferimento dell'incarico.

Con memoria depositata in data 12 marzo 2008, si costituivano con il patrocinio dell'avv. Fracanzani tutti i convenuti, preliminarmente eccependo l'incompletezza dell'istruttoria svolta dalla Procura, non essendo stata acquisita agli atti del giudizio tutta la documentazione inerente l'incarico svolto dallo studio Bll. e dagli altri professionisti che vi avevano collaborato. In particolare, non risultava acquisito un parere dell'avv. Cd.Dch. in data 17 maggio 2002, indirizzato al segretario comunale Frr. e, per conoscenza, al dr. Gsn. dello studio Bll., avente ad oggetto le modalità di risoluzione del rapporto lavorativo dei dipendenti della farmacia.

Nel merito, deducevano l'esistenza nel caso specifico, dei presupposti di eccezionalità ed urgenza che legittimano l'affidamento di incarichi professionali a soggetti esterni alla PA, in assenza di idonee professionalità all'interno dell'ente. Evento eccezionale e straordinario nella normale gestione di un ente locale, doveva considerarsi, infatti, la cessione della farmacia comunale, sia perché trattasi di accadimento che avviene *una tantum*, sia per la particolarità dell'oggetto dell'alienazione e dell'incerto quadro normativo di riferimento.

Il procedimento di cessione della farmacia comunale gestita a mezzo di azienda speciale richiedeva, invero, una approfondita conoscenza di norme civilistiche ed aziendalistiche, nonché della normativa di settore. Non vi erano all'interno dell'ente, professionalità in grado di gestire un procedimento così complesso e delicato, né un ausilio in tal senso poteva provenire dagli organi dell'azienda speciale, sia perché il C.d.A. ed il collegio dei revisori presentavano anomalie di funzionamento, accertate in sede di perizia di stima a firma del dott. Lrt., sia per l'evidente sussistenza di un conflitto d'interesse. L'attività del rag. Chn. all'interno dell'azienda speciale, poi, si era limitata contrattualmente, alla redazione delle buste paga dei dipendenti, sicché l'eventuale partecipazione dello stesso al procedimento di cessione, avrebbe comportato l'erogazione di un compenso

ulteriore, senza alcun risparmio per l'ente. Quanto al segretario comunale ed al vice segretario generale che, secondo la prospettazione accusatoria, avrebbero potuto agevolmente approntare gli atti relativi al procedimento di cessione senza l'ausilio della consulenza, il requirente non aveva adeguatamente valutato né la citata missiva del 17.5.2002, né l'incertezza normativa e giurisprudenziale in materia di diritto di prelazione dei farmacisti, le particolarità del contratto di lavoro privatistico, le differenze nella contabilità e nel trattamento fiscale. Trattavasi infatti, di problematiche esulanti dalle normali competenze sia del segretario comunale che del vice segretario generale dirigente. Eccepivano pertanto, sotto tale profilo, l'assoluta carenza di colpa grave dei predetti funzionari.

Quanto all'asserito parziale adempimento dell'incarico, eccepivano che a tal fine dovevano computarsi anche i colloqui e gli incontri intervenuti tra le parti nonché il citato parere del 17.5.2002, non rinvenuto dalla Procura, insieme ad ulteriore documentazione relativa a corrispondenza elettronica intercorsa tra i due studi professionali coinvolti nella vicenda, allegata alla memoria. La suddetta documentazione attestava la trattazione di tutti gli argomenti specificamente contestati nell'atto di citazione, tranne quello relativo "alla procedura per lo scioglimento dell'azienda speciale gerente la farmacia e successiva retrocessione del patrimonio residuo" che era stato oggetto di trattazione orale nei colloqui con i funzionari comunali.

Contestavano altresì, l'asserita incongruità dell'importo corrisposto per la consulenza, reputandolo proporzionato se non sottodimensionato, rispetto alla qualità e quantità dell'attività svolta dallo studio Bll..

Quanto al contestato danno erariale, evidenziavano, da un lato, che l'operazione di retrocessione del patrimonio dell'azienda speciale al Comune, realizzata a seguito del parere reso dallo studio Bll., aveva fatto conseguire il vantaggio della completa esenzione fiscale dell'atto di trasferimento finale; dall'altro, che l'introito complessivo derivato al Comune dall'intera procedura di cessione, effettuata sulla base della contestata consulenza, era stato pari ad € 3.200.000,00 vale a dire di oltre 1 milione di euro superiore alla previsione iniziale di cui alla perizia di stima redatta dal dott. Lrt. prima dell'inizio del procedimento di cessione. Eccepivano pertanto l'inesistenza del

danno erariale, concludendo per il rigetto della domanda attorea, o, in subordine, per la riduzione dell'addebito in ragione della buona fede e trasparenza dimostrata e della difficoltà della materia.

Il convenuto Cp.Fdn. depositava presso lo Procura di questa Corte, in data 10 marzo 2008, una memoria difensiva con cui chiedeva, sostanzialmente, di essere assolto da ogni addebito, essendo egli cessato dalla carica di assessore comunale in data 11.3.2002, vale a dire tre mesi dopo la data della delibera di incarico per cui è causa. Evidenziava altresì, di aver votato a favore del conferimento predetto in assoluta buona fede, sulla base delle informazioni assunte dagli stessi funzionari comunali circa la difficoltà generale della pratica, sempre presentata come estremamente complessa.

All'odierna udienza le parti si riportavano ai rispettivi atti e al termine della discussione la causa veniva riservata per la decisione.

Diritto

Secondo la prospettazione accusatoria, nella fattispecie in esame verrebbero in rilievo due distinti profili di responsabilità amministrativa: il primo, avente, evidentemente, natura pregiudiziale ed assorbente, concerne il conferimento di un incarico di consulenza esterna, ritenuto inutile e dannoso per l'ente; il secondo, logicamente e giuridicamente subordinato al primo, riguarda il dedotto parziale adempimento delle prestazioni pattuite a fronte dell'intero compenso percepito, con conseguente danno erariale nella misura differenziale, ancorché non quantificata in citazione.

Atteso che l'eventuale accoglimento della prima censura renderebbe, all'evidenza, superflua la disamina della seconda, il collegio ritiene opportuno trattare prioritariamente la questione prospettata in via principale della

illegittimità-inutilità della consulenza onde verificare se, nella fattispecie, ricorrano in concreto gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

Tanto premesso, appare utile ricordare i limiti normativi entro i quali l'affidamento di incarichi esterni può considerarsi legittimo.

La norma generale in tema di incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni a soggetti esterni è contenuta nell'art. 7, comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ai sensi del quale: “per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”.

A sua volta, l'art. 110, comma 6 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), prevede che “per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità”.

Come è noto, poiché il conferimento di incarichi professionali da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce una problematica ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte, sono da ritenere ormai consolidati gli orientamenti formatisi sul tema.

Un punto fermo è costituito dal carattere straordinario del ricorso ad apporti esterni. La pubblica amministrazione deve di norma perseguire i fini istituzionali utilizzando il proprio personale, talché l'incarico esterno è lecito solo qualora ciò non sia ragionevolmente possibile, o perché l'attività che deve essere svolta richiede un apporto professionale particolarmente elevato sotto il profilo tecnico-scientifico, oppure perché, per ragioni contingenti e transitorie (quali l'insufficienza del personale in organico o l'oggettiva impossibilità del

medesimo a provvedervi), anche quei compiti che potrebbero normalmente essere assolti con l'utilizzo della struttura interna, rendono viceversa necessario avvalersi di personale esterno.

E' affermazione conseguente che sia da reputare illecito l'incarico che si risolve in una mera duplicazione di attività che doveva essere svolta dagli uffici interni, proprio perché, in questo caso, dal soggetto esterno non viene all'ente alcun effettivo ausilio. Poiché non vi è utilità, il compenso corrisposto costituisce danno ingiusto per l'amministrazione.

Altro punto fermo è che l'incarico deve avere un oggetto determinato, al fine di poter concretamente apprezzare l'effettivo adempimento della prestazione da parte del consulente e l'utilità della stessa per l'amministrazione committente (Corte dei conti sez. giur. Sardegna 615/06).

Nel caso di specie, l'affidamento dell'incarico esterno è stato disposto dalla Giunta comunale con delibera n. 302 dell'11 dicembre 2001.

Nella premessa in fatto di tale delibera, si da atto che, avendo l'amministrazione l'intenzione di cedere la farmacia comunale attualmente gestita dall'azienda speciale, "risulta opportuno avvalersi della specifica assistenza e consulenza di un professionista di provata esperienza nel settore, al fine di verificare le implicazioni di carattere giuridico-fiscali della cessione citata e predisporre eventualmente il relativo bando d'asta". Nella parte motiva si giustifica la scelta dello studio Bll. avendo questi "maturato notevole esperienza nel settore delle farmacie, ivi comprese quelle comunali, ed è in grado, perciò, di prestare l'attività richiesta con professionalità, competenza e completezza, rispettando i tempi prospettati con l'amministrazione comunale".

L'atto in esame è, quindi, sostanzialmente privo di motivazione, mancando in esso qualsiasi riferimento alle ragioni per le quali l'amministrazione ha ritenuto "necessario" avvalersi della consulenza esterna che risulta disposta, invece, per mera "opportunità". In particolare, non vi è alcun cenno alla eventuale ricorrenza, in concreto, di una di quelle situazioni straordinarie e/o eccezionali cui non poter far fronte con il personale in

servizio, situazioni che legittimano il ricorso alle consulenze esterne. In altre parole, non è dato comprendere perché l'amministrazione abbia "ritenuto opportuno" (e non necessario!) avvalersi di un apporto esterno senza nemmeno effettuare una previa disamina delle figure professionali interne all'ente e potenzialmente idonee a far fronte alle esigenze del caso specifico. Nella sostanza, l'atto di conferimento dell'incarico dà per scontato che l'evento "cessione della farmacia comunale" comportasse *ex se*, la necessità di una consulenza esterna in materia giuridica-fiscale.

Ma tale necessità, lungi dal discendere in via automatica da un mero accadimento fattuale, quasi quale conseguenza naturale di esso e non altrimenti evitabile, sarebbe dovuta essere adeguatamente esplicitata con riferimento alle circostanze di fatto che rendevano impossibile (e non meramente "inopportuno") avvalersi dell'apparato interno. Ciò si è tradotto in una sostanziale abdicazione spontanea di pubbliche funzioni, di fatto "delegata" ad un soggetto esterno. E' come se l'amministrazione avesse rinunciato, a priori, ad avvalersi dei propri mezzi e delle proprie risorse umane, spogliandosi di compiti istituzionali per affidarli illegittimamente a terzi estranei.

Ritiene pertanto il collegio, che non avendo l'amministrazione esplicitato le esigenze che l'hanno indotta al conferimento della consulenza, in spregio al disposto di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 ("esigenze cui [le Amministrazioni] non possono far fronte con personale in servizio", che solo legittimano il ricorso alle consulenze esterne), l'incarico debba perciò solo, ritenersi illegittimo.

Ai fini della responsabilità amministrativa, occorre tuttavia verificare la ricorrenza in concreto degli altri elementi costitutivi dell'illecito per cui è causa, quali il danno erariale e la colpa grave, non essendo sufficiente, com'è noto, la mera illegittimità dell'atto a perfezionare la fattispecie. In via meramente teorica, infatti, ci si potrebbe trovare di fronte ad un incarico illegittimo perché contrario ai disposti di legge, ma non per questo, o solo per questo, foriero di danno erariale.

Ebbene, quanto al danno, si osserva quanto segue.

Il danno è rappresentato, all'evidenza, dall'importo pagato per la consulenza che risulta affidata del tutto illegittimamente, al di fuori di quelle ipotesi che, secondo la casistica giurisprudenziale di questa Corte, quale innanzi riportata, legittimano il ricorso all'incarico esterno.

In disparte ogni considerazione sulla eccepita proporzionalità del compenso erogato rispetto all'attività realizzata dal consulente, assunto che, quand'anche in astratto condivisibile, non assume efficacia dirimente ai fini della verifica dell'utilità e necessità della consulenza, va rilevato che trattavasi di compiti che avrebbero potuto essere normalmente assolti con l'utilizzo della struttura interna, non ricorrendo nella specie situazioni contingenti e transitorie a carattere impediente (quali l'impossibilità e/o l'insufficienza del personale in organico).

Ritiene il collegio che l'organo requirente abbia adeguatamente assolto l'onere probatorio incombente all'attore *ex art. 2697 c.c.*, individuando le figure professionali interne all'ente e capaci di prestare il supporto necessario per l'operazione di cessione della farmacia comunale.

Ed invero, le implicazioni di carattere giuridico sarebbero potute e dovute essere affrontate dal segretario comunale quale garante della legalità dell'ente ed istituzionalmente titolare ai sensi dell'art. 97 TUEL, di funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi politici in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Per coadiuvare il segretario era presente nell'organico dell'ente anche un vice- segretario nella persona del ragioniere Gn. che, dopo aver svolto le suddette funzioni per circa 20 anni, era stato nominato, altresì, direttore generale del Comune a far data dal 1 gennaio 2000. Oltre ai compiti di cui all'art. 108 del TUEL, era stato autorizzato (con contratto del 29.12.1999) a svolgere attività di collaborazione occasionale e/o attività di consulenza amministrativo-contabile e di revisione presso enti locali e/o istituzioni pubbliche, al fine di consentire ed accrescere la formazione continua per l'arricchimento della sua professionalità.

Lo stesso aveva inoltre svolto dal 1976 fino al 30.6.2002, attività di consulente in materia amministrativo fiscale proprio per conto dell'allora azienda municipalizzata farmacia comunale, poi in seguito, azienda speciale. Con atto giuntale 231 del 15.10.2002, era stato nominato altresì, liquidatore della predetta azienda speciale farmacia comunale, dietro pagamento di corrispettivo.

Orbene, la pluralità di incarichi ricoperti, l'ultraventennale esperienza nel settore amministrativo contabile, l'indiscussa ed univocamente riconosciuta professionalità maturata non solo all'interno dell'amministrazione, ma anche nello specifico settore dell'azienda-farmacia comunale, non potevano non essere previamente considerate e valutate dalla Giunta prima di procedere all'affidamento di una consulenza esterna in quegli stessi settori (giuridico-amministrativo-fiscale) di competenza del Gn..

D'altronde, assai poco verosimile risulta la circostanza prospettata dalla difesa, secondo cui sarebbe stata la carenza di personale in organico a determinare l'attribuzione di siffatte pluralità di incombenze al Gn.. Ed invero, pare sufficiente a smentire tale assunto, il fatto che il dirigente in questione fosse stato addirittura autorizzato a prestare opera professionale all'esterno del Comune (per un caso simile, vedi sezione giurisdizionale Toscana n. 621/2006).

Sostanzialmente la consulenza si è risolta in una duplicazione di attività che sarebbero potute essere svolte dall'apparato pubblico provvisto di professionalità dirigenziali all'altezza dei compiti illegittimamente affidati all'esterno.

Eccepisce invece, la difesa che dall'incarico espletato dallo studio Bll., non sarebbe derivato alcun danno per il bilancio dell'ente che, anzi, proprio a seguito della consulenza, avrebbe conseguito dall'intera procedura di cessione, un introito pari ad € 3.200.000,00 vale a dire di ben 1.400.000,00 euro superiore alla previsione iniziale di cui alla perizia di stima redatta dal Lrt. prima dell'inizio del procedimento di cessione. Da qui l'utilità della consulenza che avrebbe fatto aumentare il prezzo a base d'asta con conseguente maggior introito per le

casce dell'ente; anzi, proprio la differenza tra il prezzo realizzato e quello inizialmente previsto, confermerebbe l'eccezionalità dell'evento e la necessità dell'incarico esterno.

Il collegio non reputa condivisibile tale assunto.

Ed invero, dalla documentazione agli atti, risulta che il prezzo a base d'asta, indicato nel bando (pubblicato all'albo comunale il 6 giugno 2002), era di € 1.250.000,00 mentre nella precedente perizia di stima del Lrt. (redatta il 30 ottobre 2001) la farmacia era stata valutata £ 2.301.907.000 pari ad € 1.188.835,75.

Il maggior importo posto a base d'asta, superiore di € 61.164,25 rispetto alla valutazione originaria predetta, era stato determinato con delibera giuntale del 28 maggio 2002 n. 7848 ed ivi giustificato in base "alle attuali condizioni di mercato".

Ciò stante, non vi sono elementi oggettivi idonei a comprovare l'assunto difensivo o anche a far presumere che il maggior prezzo realizzato dalla vendita rispetto a quello posto a base d'asta (già di per sé superiore rispetto a quello originariamente stimato), sia stato causalmente determinato o, quanto meno condizionato, dalle risultanze delle consulenze esterne, e non piuttosto da altri fattori, quali appunto le condizioni del mercato immobiliare, come è più verosimile ritenere secondo l'*id quod plerumque accidit*.

Alcuna *utilitas* nei termini testé indicati, può quindi ritenersi provata. Ove poi si consideri che l'amministrazione comunale ha corrisposto alla ex direttrice della farmacia, la somma di 140.000 euro a titolo di risarcimento danni per il mancato esercizio del diritto di prelazione sulla vendita dell'azienda ed altri 10.000 euro per il mancato espletamento dell'attività lavorativa dal 13 agosto 2002, nonché altre cospicue somme ai dipendenti dell'azienda a titolo transattivo per irregolarità varie delle procedure di licenziamento, non si comprende davvero quale *utilitas* abbia di fatto arrecato la consulenza giuridico fiscale che tra i suoi scopi, aveva per l'appunto, "le modalità di risoluzione dei rapporti di lavoro con i dipendenti e la disciplina della prelazione ai medesimi spettante".

Alla stregua di quanto esposto, ritiene pertanto il collegio che non possa farsi luogo nella specie, ad una *compensatio lucri cum damno*, in assenza di prova dell'eccezionale vantaggio conseguito dall'amministrazione.

Venendo all'elemento soggettivo, va opportunamente distinta la posizione degli assessori, autori della delibera giunta di conferimento dell'incarico, da quella del Gn..

Per quanto riguarda i primi, va innanzitutto rilevato come l'adozione di una delibera manifestamente priva di motivazione e carente di qualsiasi preventiva verifica delle eseguibilità delle prestazioni all'interno dell'ente, connoti un comportamento gravemente colposo perché sprezzante delle norme di legge sulla eccezionalità delle ipotesi di conferimento di incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, la circostanza che la consulenza sia stata disposta per mera "opportunità" invece che per effettiva "necessità" ed indispensabilità, denota una eccessiva superficialità e leggerezza nel ricorso all'affidamento esterno, quasi si trattasse di una prassi invalsa nell'ente.

D'altronde, non è credibile che la giunta ignorasse la pluriventennale esperienza e professionalità del Gn. nel campo amministrativo contabile, oltre alle incombenze istituzionali del segretario comunale quale garante della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa. In altre parole, l'uso dell'ordinaria diligenza e prudenza avrebbe agevolmente consentito di rendersi conto che il personale dirigenziale in servizio era in grado di eseguire le prestazioni invece affidate "*naturaliter*" all'esterno. Né appare fondato l'assunto difensivo secondo cui l'evento "cessione della farmacia comunale" comportasse *ex se*, per le complicate normative-giuridico-fiscali proprie della fattispecie, il ricorso all'apporto esterno. Trattasi di affermazione di principio, indimostrata ed indimostrabile, che condurrebbe a risultati inaccettabili quali quello di ricorrere sempre e comunque alle professionalità esterne ogni qualvolta un Comune debba provvedere alla alienazione di una farmacia di sua proprietà. In ogni caso, non può non rilevarsi che siffatta argomentazione, lungi dall'essere stata posta a fondamento della delibera di conferimento dell'incarico, appare come una motivazione postuma elaborata in sede difensiva dai convenuti a loro discolpa.

Quanto al Gn., ritiene il collegio che, nella sua qualità di direttore generale, avrebbe dovuto segnalare all'organo politico la non necessità della consulenza, mettendo a disposizione dell'ente la propria esperienza e professionalità specifica in materia. Il parere favorevole dato quale responsabile del servizio, alla delibera 302/01, pur investendo la regolarità formale della procedura, denota grave incuria laddove il responsabile ha ommesso di rilevare le carenze motivazionali dell'atto privo dei requisiti richiesti dall'art 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

Alla luce delle esposte considerazioni, l'incarico esterno deve reputarsi illegittimo e dannoso per l'ente con conseguente responsabilità amministrativa dei convenuti che hanno agito con colpa grave nell'ambito delle rispettive incombenze.

Per quanto concerne la posizione del Cp., appare assolutamente irrilevante che lo stesso sia cessato dalla carica tre mesi dopo l'adozione della delibera censurata, atteso che l'addebito che gli viene mosso, al pari degli altri assessori, consiste proprio nell'aver votato a favore dell'atto in questione, causativo di danno erariale, con grave spregio dei presupposti e delle condizioni di legge necessarie per procedere al conferimento esterno.

L'accertata inutilità della consulenza, riveste per quanto già detto, carattere assorbente dell'ulteriore addebito relativo all'adempimento parziale delle prestazioni convenute.

Conclusivamente la domanda risarcitoria va accolta con conseguente condanna dei convenuti nella misura indicata nell'atto di citazione oltre rivalutazione monetaria dalla data della determina di liquidazione del compenso (n. 668 del 22 luglio 2002) al deposito della presente sentenza, nonché interessi legali dal deposito al saldo. Le spese di giudizio come liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, definitivamente pronunciando, respinta ogni contraria eccezione, deduzione e conclusione, così provvede:

- condanna i convenuti Zn.Atn., Mc.Gpt., Br.Atn., Cp.Fdn., VnGp., Bgn.Lg., Zl.Ut., Gst.Gr., al pagamento in favore del Comune di *omissis*, della somma di € 1.066,72 ciascuno, oltre rivalutazione monetaria dal 22 luglio 2002 al deposito della presente sentenza, nonché interessi legali dal deposito al saldo;
- condanna il convenuto Gn.Frn. al pagamento in favore del Comune di *omissis*, della somma di € 8.533,73 oltre rivalutazione monetaria dal 22 luglio 2002 al deposito della presente sentenza, nonché interessi legali dal deposito al saldo.
- condanna tutti i convenuti in parti uguali alla rifusione delle spese di giudizio che si liquidano in € milleseicentoventitre/68 centesimi (€ 1623,68).

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Roma - Sezione I *ter*

Sentenza 6 ottobre 2008 n. 8780
(*Punteggio di un concorso interno*)

Patrizio Giulia, presidente;
Salvatore Mezzacapo, consigliere, est.;
Pietro Morabito, consigliere.

Mtg.Sl., rappresentata e difesa dagli avv.ti Roberto Modena e Angela Maria Schwarzenberg ed elettivamente domiciliata in Roma, alla via Monte delle Gioie n. 24 presso lo studio legale Schwarzenberg

contro

il Ministero dell'interno, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso la cui sede domicilia *ex lege*

e nei confronti di

(*omissis*) non costituiti in giudizio

per l'annullamento

dell'esito delle procedure di valutazione della ricorrente per la promozione alla qualifica di vice prefetto con decorrenza 1° gennaio 2003 e 1° gennaio 2004 (rispettivamente 318° posto con punti 73,70 e 325° posto con punti 71,10) e della conseguente esclusione della stessa dalla relativa procedura di ammissione al corso di formazione per l'accesso alla qualifica superiore di vice prefetto con le decorrenze su indicate.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visti i motivi aggiunti notificati dalla ricorrente;
viste le difese delle parti costituite;
viste le memorie difensive per l'udienza di discussione del ricorso;
visti gli atti tutti della causa;
udito alla pubblica udienza del 3 luglio 2008 il magistrato relatore, consigliere Salvatore Mezzacapo;
uditi altresì gli avvocati delle parti costituite come indicati nel verbale di udienza;
ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

Fatto e diritto

Espone la odierna ricorrente, immessa nel ruolo quale vice consigliere con decorrenza 15 novembre 1982, di essere stata sottoposta alle valutazioni per l'ammissione al corso di formazione per l'accesso alla qualifica di vice prefetto con decorrenza 1° gennaio 2002 (tenutasi il 25 giugno 2003), 1° gennaio 2003 e 1° gennaio 2004 (tenutesi contestualmente il 25 ottobre 2005). A seguito di domanda di accesso agli atti, la ricorrente acquisiva atti e documenti (non tutti quelli richiesti), segnatamente le schede valutativa redatte su di essa ricorrente e sui funzionari ammessi al corso nel 2002, nel 2003 (i primi 4 della graduatoria) e nel 2004 (i primi 40 della graduatoria) ed i soli rapporti informativi e schede individuali relativi alla ricorrente, con esclusione di quelli

relativi agli ammessi ai ricordati corsi. La ricorrente espone di aver così appreso l'esito di ciascuna procedura di scrutinio (posizionata nel 2002 al 309° posto, nel 2003 al 318° posto e nel 2004 al 325° posto) e di essere stata conseguentemente esclusa dalla ammissione ai precitati corsi e quindi dalla promozione alla qualifica superiore di vice prefetto (concessa ai primi 112 della graduatoria del 2002, ai 4 della graduatoria del 2003 ed ai primi 40 della graduatoria del 2004).

Avverso l'esito negativo delle procedure di valutazione relative agli anni 2003 e 2004 è dunque proposto il presente ricorso a sostegno del quale si deduce violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 139 del 2008, in particolare degli articoli 7, 8, 10 e 16, nonché dei relativi regolamenti attuativi nonché eccesso di potere per difetto o quanto meno apoditticità della motivazione, per sviamento, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento, travisamento delle risultanze documentali, erronea valutazione dei presupposti e precostituzione di giudizio ai danni della ricorrente. Con successivi motivi aggiunti, in ragione di parziale ottemperanza dell'amministrazione ad ordinanza collegiale istruttoria 27 settembre 2006, vengono dedotti in aggiunta e ad integrazione dei rilievi mossi con il ricorso introduttivo ulteriori profili di censura dell'operato dell'amministrazione dell'Interno.

Si è costituita in giudizio l'intimata amministrazione dell'Interno affermando la infondatezza del proposto ricorso e concludendo perché lo stesso venga respinto.

Alla pubblica udienza del 3 luglio 2008 la causa è stata rimessa in decisione, in esito alla discussione orale.

Il ricorso è fondato e va, pertanto, accolto nei limiti di seguito meglio precisati.

Nel caso di specie i criteri di massima seguiti dall'amministrazione negli scrutini per merito comparativo risultano quelli stabiliti dall'art. 16 del d.m. 26 giugno 2004.

La categoria A è la “Posizione” (punti da 1 a 20), comprendente le funzioni esercitate e gli incarichi conferiti. Quindi vi è la categoria B, la “Prestazione” (punti da 0 a 60), in cui rilevano l’attività svolta, il conseguimento degli obiettivi programmati dall’amministrazione, il punteggio complessivo attribuito dal consiglio di amministrazione, encomi ed elogi. La categoria C, il “Potenziale” (punti da 1 a 20) ricomprende la mobilità effettuata presso altra sede, ulteriori titoli di studio, i corsi frequentati, le pubblicazioni scientifiche ed i cd. comportamenti organizzativi (voce in cui rientra il grado di idoneità ad assumere maggiori responsabilità e ad assumere le funzioni della qualifica superiore).

E’ agevole rilevare dagli atti di cui al presente giudizio, cui necessariamente si rimanda per il dettaglio delle singole voci e per le rispettive posizioni della ricorrente e dei candidati che l’hanno preceduta in graduatoria, che le differenze di punteggio maggiori tra la ricorrente medesima ed appunto i concorrenti che sono stati collocati avanti alla stessa sono tutte riferibili alle voci attinenti alla attività svolta, al conseguimento degli obiettivi programmati dall’amministrazione, ai comportamenti organizzativi, e dunque alle voci che implicano le valutazioni più discrezionali.

Ricorda il collegio, all’uopo richiamando consolidata giurisprudenza della sezione, come sia fuor di dubbio che tra il punteggio attribuito nella valutazione dell’attitudine allo svolgimento delle funzioni superiori (il quale non può certo costituire, pena la sua completa inutilità, una mera sommatoria dei punteggi degli altri titoli di servizio) e quello attribuito nella valutazione degli altri aspetti della “vita lavorativa” degli aspiranti alla promozione non deve sussistere un rapporto di necessaria proporzionalità (cfr., sul punto, Tar Lazio, I ter, n. 9801/2003 che ha riaffermato “l’autonoma valenza sostanziale” della valutazione attitudinale). E’ pertanto possibile che, a valutazioni sostanzialmente omogenee nei punteggi riferiti al merito individuale di ciascun candidato (quale emergente dalla considerazione dei rapporti informativi, degli incarichi svolti e dei titoli posseduti) corrispondano punteggi differenziati nella valutazione della voce attitudinale (che si concretizza in un giudizio di sintesi di carattere finale, il quale, pur derivando, quanto alle fonti, dai dati rilevabili dallo stato di servizio, è, in un certo senso, individuativo di una capacità che trascende i dati stessi, promanando – cfr. Tar

Lazio, I ter, n. 2773/93 – da una “determinazione di idoneità scaturente da una valutazione riassuntiva e complessiva” di questi).

Ma è altrettanto vero, con riguardo al caso di specie, dove peraltro uno spazio di discrezionale apprezzamento non caratterizza la sola valutazione dei “comportamenti organizzativi” di cui alla lettera e) della categoria C (“Potenziale”) ma anche la più complessiva valutazione del profilo professionale del candidato posta in essere dalla commissione per la progressione in carriera (e, peraltro, acriticamente fatta propria dal consiglio di amministrazione), che gli atti depositati in giudizio dalla resistente non evidenziano (al di là delle formule” di stile”) alcun elemento che (nella sua concreta ed oggettiva documentabilità) consenta di comprendere così significative differenze di punteggio, rispetto ai controinteressati, in danno della ricorrente proprio con specifico riguardo alle voci caratterizzate da un più ampio margine di discrezionale apprezzamento (cfr. T.A.R. Lazio, I sezione, n. 7507 del 2007 e n. 14220 del 2006).

A titolo meramente esemplificativo, non è dato comprendere le ragioni per le quali, relativamente alla categoria B, a fronte di valutazioni apicali contenute nei rapporti informativi per gli anni 1999 e 2000 e nella scheda di valutazione complessiva relativa al 2001 (punti 120, come alcuni dei controinteressati), la commissione ha attribuito alla ricorrente, per il 2001, un punteggio inferiore a quello degli anni precedenti, contrariamente a quanto avvenuto per i colleghi (*omissis*), pur non risultando alcuna diminuzione di rendimento né abbassamento del livello delle funzioni svolte.

E quanto testé evidenziato è di per sé sufficiente ad integrare il dedotto vizio di difetto di motivazione, che rende, intuitivamente, illegittime (e, per ciò stesso, passibili di annullamento) le determinazioni amministrative impugnate in principalità, relativi ai punteggi assegnati alla ricorrente nelle procedure di scrutinio relative al 2003 e 2004.

Conclusivamente, ribadite le svolte considerazioni, il ricorso in esame va accolto, poiché fondato, e, per l'effetto, vanno annullati gli atti impugnati nei limiti dell'interesse della ricorrente.

L'amministrazione dovrà, pertanto, procedere ad una nuova valutazione congruamente motivata, dei titoli della ricorrente, in comparazione con quelli posseduti dai controinteressati.

Sussistono tuttavia giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione interna prima *ter*,

- accoglie, nei limiti dell'interesse della ricorrente, il ricorso di cui in epigrafe e, per l'effetto,
- annulla negli stessi limiti i provvedimenti che ne costituiscono oggetto, salvi restando gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL LAZIO

Roma, sezione I

Sentenza 7 ottobre 2008 n. 8786
(Sanzioni amministrative)

Antonino Savo Amodio, presidente;
Roberto Politi, componente;
Silvia Martino, componente rel..

Ricorso presentato da Simbroker s.r.l., in persona del legale rappresentante dr. Li.Snc., nonché da quest'ultimo, in proprio, rappresentati e difesi dagli avv.ti Maria Cristina Pagni, Marco Gelmetti e prof. Maria Alessandra Sandulli, presso il cui studio in Roma, Corso Vittorio Emanuele II, n. 349 sono elettivamente domiciliati;

contro

ISVAP, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Leonardo Carriero, Patrizia Rosatone e Massimiliano Scalise, dell'avvocatura dell'ISVAP, con domicilio eletto presso la medesima in Roma, via del Quirinale n.21;

e nei confronti

Ministero dello sviluppo economico, in persona del legale rappresentante p.t., n.c.;

per l'annullamento

dell'ordinanza del presidente dell'ISVAP n. 2776/07, prot. n. 14-07-007625 del 19.12.2007, notificata il 24.12.2007, recante ingiunzione di pagamento della somma di euro 408.402, 95 a titolo di sanzione per l'asserita violazione degli artt. 2 e 5 della l. 28.11.1984, n. 792, nonché di tutti gli atti presupposti, consequenziali e comunque connessi.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ISVAP;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti di causa;
relatore alla pubblica udienza del 2 luglio 2008 la d.ssa Silvia Martino;
uditi altresì gli avv.ti di cui al verbale;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

Fatto

I ricorrenti espongono che, con nota del 21 gennaio 2005, l'ISVAP disponeva l'inizio di accertamenti ispettivi presso Simbroker, società attiva nel campo della mediazione assicurativa ed iscritta al registro dei mediatori assicurativi (*broker*) di cui all'art. 1 della l. 28.11.1984, n. 792.

Al verbale di accertamento, sottoscritto in data 29 marzo 2005, faceva seguito una formale nota di contestazione notificata il 13 luglio 2005, alla quale Simbroker replicava con note difensive depositate presso l'autorità di

vigilanza in data 15 settembre 2005. In data 20 dicembre 2005, l'ISVAP notificava il “processo verbale n. 24435 di accertamento di violazione della legge 28 novembre 1984, n. 792 (istitutiva dell'albo dei mediatori di assicurazione) e della legge 7 febbraio 1979, n. 48 (istitutiva dell'albo nazionale degli agenti di assicurazione)” con il quale veniva contestata “la violazione, per il periodo 1° febbraio 2001/30 settembre 2004, della l. 28 novembre 1984, n. 792, per avere esercitato attività di mediazione assicurativa in assenza di iscrizione all'albo di categoria, operando in violazione delle disposizioni della legge medesima, per un ammontare totale di premi imponibili pari ad euro 20.639.507,43”.

I destinatari del processo verbale presentavano articolate memorie difensive. I procuratori di Simbroker e il dr. Rcr.Snc. venivano anche sentiti in audizione presso gli uffici dell'ente di vigilanza, eccependo le ragioni che, sul piano procedimentale e sostanziale, ostavano all'applicazione della proposta sanzione.

In data 24 dicembre 2007, veniva quindi notificato a Simbroker, e al dr. Li.Snc., il provvedimento impugnato, con il quale si infliggeva a Rcr.Snc. (all'epoca dei fatti contestati amministratore delegato di Simbroker s.r.l.), nonché a Li.Snc. (all'epoca dei fatti presidente del C.d.A. di Simbroker), a Mcl.Crn. (all'epoca consigliere di amministrazione), e a Simbroker s.r.l., gli ultimi tre dei quali obbligati in solido con il primo, una sanzione pecuniaria di euro 408.442, 95 per violazione degli artt. 2 e 5 della l. n. 792/1984.

L'ISVAP, in particolare, imputava al dr. Rcr.Snc. di avere esercitato, quale amministratore delegato di Simbroker, attività di mediazione assicurativa in assenza dell'iscrizione al relativo albo nel periodo 1° febbraio 2001/30 dicembre 2004.

Avverso siffatte determinazioni, i ricorrenti deducono:

- 1) Violazione dell'art. 21 *bis*, comma 1, della l. 7 agosto 1990, n. 241 - Violazione dell'art. 14, comma 2, della l. 24 novembre 1981, n. 689 e conseguente sopravvenuta estinzione dell'obbligo di pagare la somma dovuta per la pretesa violazione contestata - Violazione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost..

L'art. 14, comma 2, della l. n. 689 del 1981 prescrive, ove una violazione amministrativa non sia contestata immediatamente, che gli estremi della stessa “devono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni [...] dall'accertamento”.

Secondo l'ultimo comma del medesimo articolo “l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto”.

Il plico postale contenente il verbale di accertamento è pervenuto a tutti gli interessati soltanto il 20 dicembre 2005, ovvero dopo lo spirare del termine di 90 giorni dal completamento dell'accertamento delle asserite violazioni, scaduto - anche a voler considerare il *dies a quo* del 15 settembre 2005 (data di presentazione delle memorie di controdeduzioni) - il 14 dicembre 2005.

2) Violazione ed erronea applicazione degli artt. 2 e 5 della l. 28 novembre 1984, n. 792 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria e contraddittorietà.

Il dr. Rcr.Snc. non esercitava funzioni di gestione e rappresentanza della società, di fatto svolte dal dr. Li.Snc.. I ricorrenti ritengono, in particolare, che sia stato il comportamento dell'ISVAP ad avvalorare il proprio convincimento circa la legittimità del conferimento del dr. Rcr.Snc. della carica di amministratore delegato, essendone la posizione nota e non avendo formato oggetto di rilievi di sorta.

3) Violazione ed erronea applicazione dell'art. 9 della l. n. 792 del 1984 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza dei presupposti - Violazione dell'art. 16 della l. 24 novembre 1981.

L'ISVAP ha omesso di considerare che dall'importo di euro 8.168.859, preso in considerazione quale base di calcolo, avrebbero dovuto essere dedotti i premi relativi ai nuovi contratti relativamente ai quali Simbroker si era limitata a svolgere mera attività di procacciamento d'affari, ponendo l'assicurato e il di lui *broker* in contatto con una impresa assicurativa per la conclusione dell'affare, senza quindi svolgere alcuna forma di consulenza qualificata.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della l. n. 792 del 1984 per assenza di una ragionevole giustificazione della scelta di una sanzione calcolata in rapporto ai premi intermediati e non già in misura fissa.

Si è costituito per resistere l'ISVAP producendo documenti e una articolata memoria.

Con ordinanza n. 1564 del 19 marzo 2008, è stata respinta l'istanza cautelare.

I ricorrenti hanno depositato due memorie.

Il ricorso è stato assunto in decisione alla pubblica udienza del 2 luglio 2007.

Diritto

1. Con il provvedimento impugnato l'ISVAP ha comminato ai ricorrenti, in solido tra loro, una sanzione pecuniaria pari a euro 408.442, 95, in relazione alla violazione:

- degli artt. 2 e 5 della l. n. 792/1984, in quanto la società Simbroker ha esercitato attività di mediazione assicurativa, nel periodo 1° febbraio 2001/20 settembre 2004, attribuendo la carica di amministratore delegato ad un soggetto, il dr. Rcr.Snc., non iscritto all'albo *broker*;

- dell'art. 8 della l. n. 792 del 1984, per la mancata trasmissione del rendiconto annuale complessivo dei premi mediati, mancata revisione contabile del bilancio, mancata comunicazione all'ISVAP della variazione della carica di amministratore delegato, mancato rispetto del principio di diversificazione del portafoglio;

- dell'art. 1 della l. n. 792 del 1984, in quanto alla società sono state riconosciute provvigioni addizionali da parte di Zurigo S.A., collegate al raggiungimento di obiettivi di redditività delle polizze/convenzione relative ai rischi infortuni e malattia, stipulate con la mediazione di Simbroker dall'ACMI (Automobil Club medico italiano); inoltre la società ha stipulato due polizze con Filo Diretto tali da compromettere l'indipendenza del mediatore.

1.1. La disamina del contenuto dell'ordinanza/ingiunzione svela la fondatezza dei rilievi con cui la difesa dell'ISVAP ha fatto notare che, eccezion fatta per il primo motivo, che investe la sanzione nella sua totalità in quanto postula la verifica dell'effetto estintivo previsto dall'art. 14, ultimo comma, della l. n. 689/81, alcuna censura è stata svolta in relazione alle plurime violazioni degli artt. 1 e 8 della legge *broker* imputate ai ricorrenti.

Con la memoria difensiva depositata in vista della pubblica udienza del 2 luglio 2008, essi hanno sostenuto che le violazioni diverse da quelle concernenti gli artt. 2 e 5 della l. n. 792 del 1984 non avrebbero formato oggetto del verbale di accertamento del 7.12.2005 e, pertanto, sarebbero richiamate soltanto *incidenter tantum* nell'ordinanza ingiunzione. Come affermato nella stessa ordinanza, si tratterebbe, anzi, di fattispecie inautonome, in quanto “qualificano il comportamento tenuto nel complesso dal *broker* in violazione di legge”. In realtà, una piana lettura del processo verbale n. 24435, comprensiva sia del “dispositivo” che della “motivazione”, evidenzia che anche siffatte ulteriori contestazioni, relative a procedure amministrative e contabili adottate dalla società, ovvero a determinate prassi contrattuali, sono state articolate in maniera esaustiva ed approfondita, nonché completa di puntuali controdeduzioni alle osservazioni contenute nelle memorie difensive dei ricorrenti.

Pertanto, riguardato alla luce della complessa istruttoria svolta dall'ISVAP, il passaggio dell'ordinanza/ingiunzione, sopra riportato, appare riferito non già ad una sorta di inautonomia delle ulteriori specifiche condotte sanzionate, quanto all'essere queste ultime una manifestazione sintomatica della valenza sostanziale dell'addebito principale, relativo all'esercizio dell'attività di mediazione in assenza dell'iscrizione all'albo *broker*.

Il disvalore di siffatti comportamenti, relativi a procedure e atti di gestione contrari ai principi di professionalità, indipendenza e trasparenza cui deve ispirarsi l'attività del *broker*, non verrebbe quindi meno neanche nell'ipotesi in cui, accedendo al ragionamento svolto dalla ricorrenti, dovesse ritenersi insussistente la prima delle violazioni accertate dall'istituto.

Per completezza, è opportuno soggiungere che alcun rilievo può attribuirsi alle censure articolate, con la memoria conclusionale, in relazione a siffatte, ulteriori violazioni. Esse risultano infatti non solo

irrimediabilmente tardive ma anche inammissibili in quanto contenuto in un atto non debitamente notificato all'istituto resistente.

2. Tanto premesso, in ordine all'esatto inquadramento della controversia e del *thema decidendum*, va in primo luogo sgombrato il campo dal primo motivo, con il quale i ricorrenti assumono che tra la data dell'ultimo atto istruttorio (individuato dall'ISVAP nella ricezione, in data 15 settembre 2005, delle controdeduzioni degli intermediari alle lettere di rilievi in data 11 luglio 2005) e quella in cui il processo verbale di accertamento di violazione n. 24435 del 7.12.2005 è stato loro notificato (*id est*, materialmente consegnato), era ormai decorso il termine decadenziale di 90 giorni previsto dall'art. 14 della l. n. 689/1981, da applicarsi, a loro dire, in combinato disposto con l'art. 21 *bis* della l. n. 241/90, così come novellata dalla l. n. 15/2005 ("Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile é [...]").

Al riguardo, va precisato che, secondo un ormai prevalente indirizzo della cassazione civile, le regole del procedimento stabilite dalla l. n. 241 del 1990 non sono applicabili alle fattispecie regolate dalla l. n. 689 del 1981, che costituisce "legge speciale e, quindi, prevale sulla legge generale in materia di procedimento amministrativo, risultando peraltro previste garanzie di livello non inferiore a quelle stabilite da quest'ultima legge". (cfr. *ex plurimis* Cass, sez. lav. 11 aprile 2003 n. 5790; *id.* sez. II, 15 maggio 2007, n. 11115; *id.* sez. un. 27 aprile 2006, n. 9591).

E' noto, infatti, che la l. n. 241 del 1990 è una legge "sul" procedimento amministrativo ed esplica quindi, rispetto a procedimenti disciplinati da leggi speciali anteriori, una valenza precettiva autonoma solo se essi siano lacunosi o carenti rispetto alle garanzie dalla stessa assicurate.

La legge n. 689 del 1981, rappresenta però un sistema organico e compiuto, rispetto al quale non vi è necessità di innesti o "inserimenti dall'esterno" (così Cass., sentenza n. 9591/2006, *cit.*).

I ricorrenti hanno poi contestato l'applicabilità, alla fattispecie, sia dell'art. 149, comma 4, c.p.c., aggiunto dall'art. 2, comma 1, l. 28 dicembre 2005, n. 263 ("La notifica si perfeziona, per il soggetto notificante, al momento della consegna del plico all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, dal momento in cui lo stesso ha

la legale conoscenza dell'atto"), sia della precedente sentenza "manipolativa" della Corte costituzionale che tale novella legislativa ha ispirato e sostanzialmente anticipato.

Come noto, infatti, con sentenza del 26 novembre 2002, n. 477, la Corte aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 149 c.p.c. e dell'art. 4 comma 3 l. 20 novembre 1982 n. 890, nella parte in cui prevede che la notificazione a mezzo posta si perfeziona, per il notificante, alla data di ricezione dell'atto da parte del destinatario anziché a quella, antecedente, di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario.

La pur suggestiva tesi dei ricorrenti - i quali riconnettono al decorso del termine previsto dall'art. 14, comma 2, della l. n. 689 del 1981, cit., un effetto sostanziale di "estinzione" della violazione, all'uopo distinguendo tra la notificazione di un atto giudiziario e quella di un atto ablatorio/sanzionatorio - è però già stata contrastata dalla Suprema Corte di cassazione, facendo rilevare che, dopo siffatta declaratoria di incostituzionalità, deve escludersi che eventuali vizi relativi alla fase di consegna del plico al destinatario da parte dell'agente postale possano incidere sull'efficacia della notificazione dell'atto di contestazione rispetto al notificante, tali vizi riguardando il compimento di atti sottratti in toto al controllo ed alla sfera di disponibilità del notificante medesimo (Cass. civ., sez. I, 11 giugno 2003, n. 9357).

L'assunto si fonda sull'invero elementare rilievo che l'equiparazione tra atti processuali e atti sostanziali è stata operata dallo stesso legislatore, là dove ha espressamente previsto (art. 14, comma 4, l. n. 689 cit.) che la notificazione della contestazione "[...] può essere effettuata, con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione".

Nel caso di specie, risulta perciò rispettato il termine di cui all'art. 14, comma 2, della l. n. 689/81, avendo l'istituto consegnato il plico recante l'atto di contestazione, per la consegna all'interessato, il 7.12.2005 e quindi entro il termine di 90 giorni dal compimento dell'ultimo atto istruttorio.

E' bene anche precisare, al riguardo, che non può accedersi al subordinato profilo di censura secondo cui il termine per la contestazione della violazione deve farsi decorrere non già dal 15 settembre 2005, bensì da una data ampiamente anteriore (non esattamente identificata dai ricorrenti).

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, comune al giudice ordinario e a quello amministrativo, i limiti temporali entro cui l'amministrazione procedente deve provvedere alla notifica della contestazione ai sensi dell'art. 14 l. n. 689 del 1981 sono collegati alla conclusione del procedimento di accertamento e non alla

data di commissione della violazione. La legittimità della durata dell'accertamento, che rende mobile il *dies a quo* per la contestazione, va valutata in relazione al caso concreto, sulla base della complessità delle indagini tese a riscontrare la sussistenza dell'infrazione e ad acquisire piena conoscenza della condotta illecita, sì da valutarne l'esatta consistenza agli effetti della formulazione della contestazione (cfr, da ultimo, TAR Lazio, sez. III, 05 dicembre 2007 , n. 12490; id., sez, I).

Nel caso di specie, reputa il Collegio, che le “note” difensive del 15 settembre 2005, siano venute ad inserirsi non già in un quadro di accertamenti definito e compiuto ma che, viceversa, abbiano contribuito ad arricchire la stessa “conoscenza” del fatto, consentendo all'istituto di circoscrivere e delimitare gli addebiti, sia sul piano oggettivo che soggettivo.

La rilevanza istruttoria di tali note appare di tutta evidenza ove si consideri, ad esempio, che proprio le osservazioni dei ricorrenti circa la compagine societaria e la distribuzione delle cariche sociali (in particolare relativamente alla figura del dr. Li.Snc., presidente del consiglio di amministrazione) hanno consentito di ridurre la sanzione sino al minimo edittale. L'ISVAP ha infatti valutato in chiave attenuante la presenza nell'organico sociale di un soggetto provvisto dei requisiti di legge, per di più legato all'amministratore delegato da stretti rapporti di parentela, e quindi ritenuto potenzialmente in grado di affiancare quest'ultimo nella gestione societaria.

3. Il cuore delle censure svolte in ricorso riguarda peraltro proprio il rilievo secondo cui l'istituto ha riconosciuto mera efficacia attenuante, e non già esimente, alla circostanza che il presidente del consiglio di amministrazione fosse regolarmente iscritto all'albo *broker*.

I ricorrenti hanno infatti sostenuto che la nomina di Rcr.Snc. ad amministratore delegato sia stata puramente formale e che, comunque, siffatta delega non abbia avuto carattere operativo per essere stati tutti i poteri, rappresentativi e gestionali, esercitati in concreto dal solo Li.Snc..

Al riguardo, non appare inutile ricordare che la normativa applicabile *ratione temporis* alla fattispecie (in particolare, l'art. 5, comma 1, lett. c) della l. n. 792 del 1984, secondo cui, “l'amministratore delegato e il direttore generale debbono essere iscritti all'albo, e aver esercitato per almeno cinque anni l'attività di mediatore

di assicurazione o di riassicurazione”) mira a tutelare la qualificazione e la professionalità delle società di brokeraggio.

A sua volta, la sanzione pecuniaria prevista dall’art. 9, comma 1, della legge citata, presidia, in primo luogo, proprio l’obbligo formale di iscrizione, in quanto oggetto di tutela è anche l’effettività dell’attività di controllo demandata all’amministrazione attraverso la tenuta dell’albo.

In tale ottica, rispetto ad intermediari aventi struttura societaria, rileva non tanto l’esercizio quanto la titolarità dei poteri decisionali e di rappresentanza, essendo questi ultimi potenzialmente esercitabili dall’amministratore in ogni momento della vita sociale, senza alcuna ulteriore mediazione, investitura o autorizzazione, da parte del consiglio di amministrazione.

Nel caso di specie, l’esame dello statuto della Simbroker evidenzia ad esempio che, all’amministratore unico sono conferiti non solo i poteri per la gestione ordinaria e straordinaria della società, senza limitazione alcuna, ma anche i poteri di rappresentanza, questi ultimi peraltro esercitabili, in maniera disgiunta, anche dal presidente del consiglio di amministrazione.

Nel verbale del consiglio di amministrazione del 20.1.2001 risulta poi che, all’atto della nomina al dr. Rcr.Snc. ad amministratore delegato, gli sono stati conferiti, tra gli altri, il potere di “rappresentare la società in ogni atto di gestione aziendale nei confronti di chicchessia [...]”; di “trattare e definire ogni pratica in via amministrativa presso qualunque autorità ed amministrazione governativa, provinciale e comunale, sia civile che militare”; di “stipulare qualsiasi contratto relativo all’oggetto della società nei limiti dell’ordinario svolgimento dell’attività sociale”.

L’istruttoria dell’ISVAP ha anche messo in luce che, di fatto, il dr. Rcr.Snc. ha sottoscritto, in qualità di legale rappresentante, ed in piena autonomia decisionale, numerosi atti concernenti, ad esempio, accordi di collaborazione con altri intermediari e lettere di brokeraggio, queste ultime certamente non estranee all’attività di mediazione assicurativa.

Alcun rilievo esimente può, infine, essere attribuito al preteso affidamento circa la legittimità dell’operato della società, che, secondo i ricorrenti, sarebbe stato ingenerato dallo stesso istituto oggi resistente poiché, in occasione della comunicazione dell’avvenuta iscrizione all’albo dei mediatori del dr. Rcr.Snc., non avrebbe formulato rilievi di sorta circa l’assunzione della carica di amministratore delegato.

E' noto infatti che, in tema di sanzioni amministrative, l'errore sulla illiceità del fatto, per essere incolpevole, deve trovare causa in elementi tali da ingenerare una certa convinzione sul significato della norma, la quale "certamente non può essere identificata nella mera asserita incertezza del dettato normativo, specie se causata da una errata soggettiva percezione dello stesso, trattandosi di condizione sempre superabile, anche mediante una richiesta di informazioni alla p.a.". Ciò vale tanto più "ove l'ignoranza interessi un operatore professionale, cioè un soggetto nei cui confronti il dovere di conoscenza e di informazione in ordine ai limiti e condizioni del proprio operare è particolarmente intenso, con l'effetto che la sua condotta, sotto il profilo considerato, dovrebbe semmai essere valutata con maggior rigore" (Cass. civ., sez. II, 11 ottobre 2006 , n. 21779).

Inoltre, ai sensi ai sensi dell'art. 3 della legge n. 689/1981, cui rinvia l'art. 31 della legge n. 287/90, il principio secondo cui per le violazioni colpite da sanzione amministrativa è richiesta la coscienza e volontà della condotta attiva o omissiva sia essa dolosa o colposa, deve essere inteso nel senso della sufficienza dei suddetti estremi, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa, atteso che la norma pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, riservando poi a questi l'onere di provare di aver agito senza colpa (Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2004, n. 926, CONSIP).

Tale onere, nella fattispecie, non è stato assolto dai ricorrenti, i quali, è bene sottolineare, non hanno mai rivolto all'amministrazione richieste di chiarimenti e delucidazioni in ordine all'interpretazione di un quadro normativo che, deve convenirsi con l'ISVAP, risulta estremamente chiaro nel prescrivere che "L'attività di mediatore di assicurazione o riassicurazione non può essere esercitata in nome proprio od altrui da chi non è iscritto all'albo" (art. 2, comma 1, l. n. 792 del 1984; cfr. anche l'art. 108 del d.lgs. n. 209 del 7 settembre 2005).

4. Un ulteriore ordine di rilievi riguarda la quantificazione della sanzione e, segnatamente, "l'importo di ciascun contratto di assicurazione o di riassicurazione mediato in violazione della l. n. 792 del 1984".

Simbroker ha in particolare contestato l'inclusione nella base di calcolo di una serie di contratti sottoscritti da Simbroker (attraverso l'amministratore delegato Rcr.Snc.) non già, a suo dire, nell'esercizio dell'attività di brokeraggio bensì al fine di regolare rapporti di mero procacciamento d'affari con altri intermediari assicurativi qualificati, questi ultimi agenti autonomamente nella veste di *broker*/consulenti assicurativi dell'assicurato.

La ricorrente richiama in particolare la giurisprudenza civilistica secondo cui “la messa in contatto” dei contraenti tra i quali l’affare viene concluso, tipica del rapporto di brokeraggio, costituisce il “punto di arrivo” di quell’attività di assistenza e consulenza che costituisce la peculiarità della mediazione assicurativa.

Al Collegio non risulta tuttavia chiaro come un’attività di procacciamento d’affari svolta da un operatore qualificato, esperto nella mediazione assicurativa, possa essere ricondotta ad un comune rapporto di mediazione per il solo fatto che, rispetto allo stesso “affare”, alcune attività, di consulenza e/o gestionali, siano svolte da altro intermediario, per di più legato da rapporti di collaborazione con la stessa Simbroker.

In altre parole, è proprio la circostanza che la società sia un operatore qualificato nel settore della mediazione assicurativa a rendere inverosimile l’assimilazione della sua attività, indipendentemente dall’esistenza di una formale lettera di incarico, a quella di un comune mediatore (i ricorrenti fanno l’esempio degli sportellisti bancari, abilitati a distribuire prodotti assicurativi purché standardizzati).

Particolarmente significativo, al riguardo, è l’accordo di collaborazione stipulato tra Assidoge s.r.l. e Simbroker per la “gestione del rapporto assicurativo con la compagnia Zurigo e gestionale nei confronti dell’azienda ospedaliera” di Padova in cui:

- Simbroker si qualifica quale “titolare della Convenzione A.C.M.I.” evidentemente intermediata grazie al suo intervento e che si pone, a monte, quale convenzione-quadro rispetto alle polizze, singole e aziendali, riguardanti detta Asl;
- la società si impegna a corrispondere ad Assidoge una provvigione sui prodotti A.C.M.I. pari ad una significativa quota-parte dei premi imponibili;
- Assidoge si impegna, a sua, volta a rimettere a Simbroker i premi pagati dall’azienda ospedaliera.

Vi è poi evidenza, in atti, di numerosi accordi di collaborazione in cui la retribuzione degli intermediari viene congegnata come retrocessione di una quota parte delle provvigioni riscosse dalla stessa Simbroker.

La circostanza, pacifica, è stata sminuita dalla società in considerazione del fatto che, all’epoca, non vi era una specifica regolamentazione di siffatti rapporti di collaborazione.

Di tale peculiare struttura contrattuale non viene però data alcuna giustificazione, o spiegazione, alternativa alla logica ricostruzione effettuata dall’ISVAP, secondo cui, in realtà, la messa in relazione delle parti contrattuali

avveniva anche per effetto dell'iniziale segnalazione di Simbroker, sebbene poi, in virtù dei ridetti accordi di collaborazione con altri mediatori, il mandato venisse formalmente conferito a questi ultimi.

5. Privi di pregio appaiono, infine, i rilievi di illegittimità costituzionale, secondo cui i criteri di commisurazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 9, comma 1, della l. n. 792 del 1984, risulterebbero incomprensibili, arbitrari ed irragionevoli, in quanto posti non già in rapporto alle provvigioni percepite, bensì ai premi intermediati.

Al riguardo deve convenirsi con l'ISVAP che il bene giuridico protetto dalla norma è rappresentato dal corretto esercizio dell'attività di brokeraggio assicurativo, ed è quindi strettamente connesso alla tutela del risparmio, oggetto di specifica protezione costituzionale.

Appare perciò logico, e ragionevole, che l'afflittività della sanzione sia stata commisurata non già semplicemente al profitto realizzato, quanto all'entità del danno potenzialmente arrecato ai risparmiatori.

E' appena il caso di soggiungere, infine, che il *range* stabilito dal legislatore (tra il 5 e il 20% dei premi mediati), unitamente al meccanismo proporzionale congegnato, consente, da un lato, un automatico adeguamento della risposta repressiva alla gravità e consistenza della condotta illecita, dall'altro, la commisurazione della sanzione al fatto concreto, secondo la valutazione individualizzata imposta dall'art. 11 della l. n. 689/81.

6. In definitiva, per quanto sopra argomentato, il ricorso deve essere respinto.

Sembra equo, peraltro, compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in premessa, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL LAZIO

Roma - Sezione II

Sentenza 13 ottobre 2008 n. 8881

(Imparzialità del presidente del Consiglio comunale)

Luigi Tosti, presidente;
Silvestro Saria Russo, consigliere, estensore;
Carlo Modica de Mohac, consigliere.

Ricorso n. 8425/2008, proposto dal sig. Vrl.Pzz., rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Marchetti ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via dei SS. Pietro e Paolo n. 50, presso lo studio dell'avv. Tomassini;

contro

il Comune di Valmontone, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Barbara Ranieri ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via a. del Pollaiolo n. 5;

per l'annullamento

della deliberazione n. 80 del 29 luglio 2008, con cui il Consiglio comunale di Valmontone ha disposto la revoca del ricorrente dalla carica di presidente del Consiglio stesso.

- Visto il ricorso con i relativi allegati;

- visto l'atto di costituzione in giudizio della P.A. intimata;
- visti gli atti tutti della causa;
- relatore all'udienza camerale del 24 settembre 2008 il cons. dott. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti, gli avvocati Marchetti e Specchio (per delega dell'avv. Ranieri);
- ritenuto in fatto che il sig. Vrl.Pzz. dichiara d'esser stato eletto a suo tempo presidente del Consiglio comunale di Valmontone;
- rilevato che, con atto depositato il 26 luglio 2008, alcuni consiglieri comunali hanno presentato una mozione intesa ad ottenere la revoca del sig. Pzz. dalla predetta carica, in relazione a due volantini di polemica politica nei confronti del sindaco e dell'attività di questi e della sua maggioranza;
- rilevato altresì che, nella seduta del 29 luglio 2008, il Consiglio comunale ha deliberato, a maggioranza e con l'assenza di sette consiglieri, la revoca del sig. Pzz. dalla carica, in forza della coeva deliberazione n. 80;
- rilevato quindi che il sig. Pzz. adisce questo giudice, con il ricorso in epigrafe, chiedendo l'annullamento della deliberazione consiliare n. 80/2008 e deducendo in punto di diritto:
 - a) il difetto di motivazione della statuita revoca;
 - b) l'eccesso di potere per sviamento, carenza di motivazione, travisamento dei fatti ed illogicità;
- considerato in diritto che, all'udienza camerale del 24 settembre 2008, uditi i patroni delle parti e sussistendo i presupposti *ex art. 21, X c. della l. 6 dicembre 1971 n. 1034*, il ricorso in epigrafe è assunto in decisione dal Collegio nelle forme di cui al successivo art. 26, V c.;
- considerato altresì che s'appalesa del tutto privo di pregio il primo mezzo di gravame, con cui il ricorrente lamenta il difetto di motivazione della deliberazione impugnata, per il sol fatto che questa ha accolto *sic et simpliciter* la relativa mozione, in quanto il voto del Consiglio ha approvato, dopo un'articolata discussione a tratti tanto forte da determinare l'allontanamento dall'aula consiliare del medesimo sig. Pzz. e di cinque consiglieri, la relativa mozione, discutendola ampiamente, accettandone il contenuto ed incorporando questo nella statuizione, la quale, a sua volta, ne dà contezza;
- considerato inoltre che il Consiglio ha non solo ben compreso, ma anche pienamente fatto suo tal contenuto, peraltro lungo ed articolato e che, perciò e ad una serena lettura del provvedimento, si manifesta a guisa di parte

integrante e necessaria della statuizione stessa, tant'è che il ricorrente ben ha potuto contestarlo in fatto ed in diritto;

- considerato pure che, ferma restando la sufficienza e la completezza in sé della motivazione, l'impugnata revoca non assume carattere tipicamente sanzionatorio di condotte illecite o illegittime, né è assimilabile agli atti d'autotutela *ex lege* soggetti a regole garantiste stringenti (cfr., per tutti, Cons. St., V, 2 marzo 2004 n. 1042), sicché nemmeno abbisogna d'una minuziosa ed espressa motivazione che, oltre al ragionevole e succinto riferimento al contenuto della mozione, al dibattito sulla stessa ed al voto chiaramente adesivo a questa, ne duplichi in modo formalisticamente solenne il significato nel corpo del provvedimento, trattandosi, per vero, d'un adempimento non richiesto dalla legge ed anzi in patente contrasto con i principi d'efficienza e d'economicità dell'azione amministrativa;

- considerato ancora, per quanto attiene al secondo motivo, di doverlo disattendere giacché l'assenza, nelle norme statutarie del Comune intimato, d'una specifica disciplina della revoca *de qua* non ne inibisce di per sé la possibilità di ricorrervi (arg. ex TAR Veneto, I, 21 dicembre 2005 n. 4359), attesa la mancanza nell'ordinamento degli ee.ll., a favore del presidente revocando, di principi sulla stabilità del suo incarico, del tipo di quelli che la dottrina costituzionalista ha elaborato nei riguardi dei presidenti delle assemblee parlamentari (arg. ex Cons. St., V, n. 1042/2004), tal vicenda al più rilevando solo ai fini dell'ampiezza dello scrutinio che questo giudice può esercitare sui presupposti sostanziali della revoca stessa;

considerato a tal specifico riguardo che, in caso di revoca dall'ufficio di presidente del Consiglio comunale, questa, in quanto espressione di valutazioni anche latamente politiche, influenza il sindacato esercitabile dal giudice amministrativo, che si svolge con pienezza quando si tratti di verificare la legittimità procedurale del procedimento seguito e la sussistenza e l'intensità dei fatti da cui muove la mozione di sfiducia, ma resta notevolmente limitato con riferimento agli aspetti politico discrezionali che si manifestano con l'atto di revoca (cfr. Cons. St., V, 13 giugno 2008 n. 2970);

- considerato inoltre che la revoca del presidente del Consiglio comunale è comunque connotata da aspetti precipui, nel senso che non possono richiamarsi *tout court* le regole che presiedono all'istituto classico della revoca ed è ammissibile pur mancando nello statuto comunale ogni previsione sul punto, allorché venga meno la neutralità e la correttezza della funzione, si formi una maggioranza di consiglieri comunali che s'esprima in

senso favorevole alla revoca e vi sia una motivazione adeguata (ossia, ragionevole e consequenziale) in ordine ai predetti presupposti;

- considerato allora che, in ordine alla sussistenza dei presupposti politico/istituzionali da cui evincere la rottura della posizione di neutralità e d'imparzialità nel comportamento del ricorrente quale presidente del Consiglio comunale, la mozione inerente alla di lui revoca prende le mosse da tre episodi in cui il presidente avrebbe compromesso la funzionalità dell'ente, dall'aver consentito ad un consigliere comunale di profferire «... parole offensive, ai consiglieri e al sindaco nella seduta del 9 maggio u.s.... senza che lo stesso presidente lo richiamasse ad un comportamento corretto...», nonché dalla sottoscrizione di due volantini politici fortemente critici verso il sindaco e la sua attività di gestione dell'ente;

- considerato che, se è ben vero che singoli o isolati episodi d'abbandono, da parte del ricorrente, della funzione presidenziale nel corso d'una seduta di per sé soli non sono presupposti sufficienti per giustificare la revoca, la reiterazione di tali comportamenti e, in generale, la pluralità di vicende gravi, precise e concordanti, in vario modo rivolte o a forzare i compiti d'istituto o ad appoggiare apertamente taluna o tal'altra forza politica anche attraverso non dure critiche, bensì parole connotate da forte spirito polemico verso l'operato del sindaco e della sua maggioranza (cfr., p.es., «La maggioranza del sindaco fantoccio Angelo Angelucci...», oppure «... Sindaco Angelucci!!! Dopo il tuo colpo di mano, hai di fatto tradito il mandato che gli elettori ti hanno conferito...», evidenziano non già la cessazione d'un rapporto fiduciario con la maggioranza politica pro tempore del Comune intimato, che evidentemente non può per legge sussistere tra questa e le figure di garanzia istituzionale dell'ente locale, ma la diretta partecipazione del ricorrente stesso all'agone politico;

- considerato invero che le predette espressioni adoperate ed altre contenute nei volantini stessi, certo forti, ben possono costituire la manifestazione d'una passione politica intensa e sentita, che ben spetta ad ogni cittadino e, quindi, a tutti ed a ciascun consigliere comunale, ma con ogni evidenza s'appalesano non improntate a quel *fair play* istituzionale che sempre deve connotare le funzioni di garanzia e, in particolare, la presidenza dei corpi rappresentativi degli ee.ll.;

- considerato quindi che il presidente del Consiglio comunale deve arbitrare, nel rispetto della legge e dei valori della Costituzione repubblicana, l'agone politico e non giocarvi come qualunque altro uomo di partito o fazione, a pena di spezzare i principi d'imparzialità e di neutralità della relativa funzione e, quindi, come nella specie,

subire la conseguenza che tal rottura implica, ossia la revoca dall'incarico per opera dello stesso corpo elettivo che a suo tempo ve l'aveva nominato;

- considerato che irrilevante s'appalesa la circostanza, dedotta dal ricorrente, secondo cui altri e non egli stesso avrebbero apposto la propria sottoscrizione sui volantini in parola, perché egli non solo non li ha a suo tempo sconfessati nei modi, se non nei contenuti, ma continua a rivendicare la possibilità di far politica attiva e diretta, cosa, questa, in sé sempre possibile, ma pure non compatibile, nei termini in concreto adottati, con la sua permanenza in incarichi di garanzia istituzionale;

- considerato, infine, che il ricorso in epigrafe dev'esser integralmente rigettato, ma giusti motivi suggeriscono l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. II, respinge il ricorso n. 8425/2008 in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina all'autorità amministrativa d'eseguire la presente sentenza.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL LAZIO

Roma - Sezione II *quater*

Sentenza 28 novembre 2008 n. 1088
(*Sentenza di annullamento autoesecutiva*)

Lucia Tosti, presidente;
Renzo Conti, consigliere, estensore;
Stefania Santoleri, consigliere.

Ricorso n. 6936/2008 proposto da *omissis*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Ennio Mazzocco e Maria Grazia Picciano ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, Via Ippolito Nievo, n. 61, scala D;

contro

la Regione Lazio, in persona del presidente *pro tempore* della Giunta regionale, costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Prezioso ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura regionale in Roma, Via Marcantonio Colonna, n. 27; il Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali della Regione Lazio, non costituitosi in giudizio; la Provincia di Rieti, in persona del presidente, costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Frutti ed elettivamente domiciliata presso lo studio legale Miraglia in Roma, Piazza Adriana, n. 15;

per ottenere

- l'esecuzione della sentenza di questo TAR, sez II, n.1025 del 28.5.1997;
- la condanna delle amministrazioni intimate, per quanto di rispettiva competenza, a corrispondere al ricorrente la differenza del trattamento economico di direttore di ripartizione e quello della qualifica formalmente rivestita di direttore di sezione, già stabilita dalla deliberazione 15.9.1992, n. 966 della Giunta provinciale di Rieti, dal 1.4.1989 all'11.6.1991, con rivalutazione monetaria ed interessi come per legge dalla maturazione dei singoli ratei fino all'effettivo soddisfo, nonché alla relativa regolarizzazione della posizione pensionistica, previdenziale ed assistenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati ;

viste le memorie di costituzione in giudizio della Regione Lazio e della provincia di Rieti ;

visti gli atti tutti della causa;

relatore alla camera di consiglio del 12 novembre 2008 il consigliere Renzo CONTI;

Uditi ai preliminari l'avv. M. G. Picciano per il ricorrente e l'avv. C. Frutti per la Provincia di Rieti.

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

Fatto

Con ricorso in trattazione, notificato il 16 giugno 2008 e depositato il successivo 10 luglio, il ricorrente ha chiesto l'esecuzione della sentenza di questo TAR, sez II, n.1025 del 28.5.1997, confermata in appello dal Consiglio di Stato con decisione n. 4537 del 31.8.2007.

Al riguardo evidenzia che con atto di diffida e messa in mora, notificato alla Regione Lazio il 10.4.2008 e alla Provincia di Rieti il 10-15.4.2008, ha chiesto alle predette amministrazioni, per quanto di rispettiva competenza,

di corrispondergli le competenze già stabilite con la citata deliberazione della Giunta provinciale n. 966 del 15.9.1992, con rivalutazione monetaria ed interessi come per legge, ma che alla data di proposizione del ricorso in trattazione detta diffida non ha avuto alcun seguito.

Si sono costituite per resistere la Provincia di Rieti e la Regione Lazio.

La prima, dopo avere evidenziato, che, a seguito della richiamata diffida, ha provveduto, in data 10.9.2008, al pagamento in favore del ricorrente della somma di €. 10.219,43, quale sorte capitale, ha eccepito di non essere tenuta al pagamento degli interessi legali e della rivalutazione monetaria, sull'assunto che il ritardato pagamento non è alla stessa imputabile.

La seconda ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, essendo la medesima estranea al rapporto lavorativo intercorrente tra il ricorrente e la Provincia di Rieti.

La causa è stata quindi chiamata e posta in decisione alla Camera di consiglio del 12 novembre 2008.

Diritto

Il ricorso è volto ad ottenere l'esecuzione della sentenza di questo TAR, sez II, n.1025 del 28.5.1997, confermata in appello dal Consiglio di Stato con decisione n. 4537 del 31.8.2007.

Con detta sentenza è stata annullato il provvedimento n. 68/163, verbale n. 2461 del 9.11.1992, con il quale il Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali della Regione Lazio aveva annullato la deliberazione 15.9.1992, n. 966 della Giunta provinciale di Rieti, che aveva disposto il pagamento in favore del ricorrente della differenza tra il trattamento economico di direttore di ripartizione e quello della qualifica dal medesimo

formalmente rivestita di direttore di sezione, in relazione all'incarico di reggenza della ripartizione finanziaria conferito con deliberazione di Giunta n. 401 del 6.4.1988.

Il ricorso è inammissibile.

E' ormai giurisprudenza consolidata (cfr. TAR Lazio, II *bis*, 3.8.2004, n. 7623;; TAR Umbria 10.8.2001 n. 436; Cons. St., ap, 4.12.1998 n. 8; CGARS, sez giur. 16.9.1998 n. 468; Cons. St., V, 17.3.1998 n. 307), infatti, e dalla quale non sussistono ragioni per discostarsi, che nei confronti del giudicato di annullamento di un provvedimento negativo di controllo non è ammissibile il ricorso per l'ottemperanza al predetto giudicato, in quanto la relativa sentenza di annullamento, sulla quale si è formato il giudicato, appartiene alla categoria delle sentenze autoesecutive.

Invero, il giudizio per l'ottemperanza presuppone che residui all'amministrazione soccombente il compimento di ulteriori attività materiali o provvedimenti, al fine di adeguare la realtà giuridica e materiale al giudicato.

Nell'ipotesi di annullamento giurisdizionale del provvedimento negativo dell'autorità tutoria, invece, è la stessa sentenza a realizzare come effetto suo proprio l'adeguamento della realtà di cui sopra, senza che, al riguardo, possano assumere rilevanza gli ulteriori effetti che, in via mediata, possano verificarsi come, ad esempio, l'eventuale integrazione di efficacia del provvedimento controllato.

Gli adempimenti da adottarsi dall'amministrazione, infatti, nascono non dalla sentenza, ma dalla deliberazione dell'amministrazione controllata divenuta efficace per effetto dell'annullamento giurisdizionale dell'atto di controllo, circostanza questa che trova conferma nella sentenza di cui viene chiesta in questa sede l'esecuzione del giudicato, laddove si precisa che "il cennato annullamento ha effetto satisfattivo del ricorrente ad ottenere la remunerazione delle prestazioni lavorative rese nella qualifica superiore".

Ne consegue che, ove l'interessato intenda sollecitare l'amministrazione controllata a dare integrale corso a quanto dalla stessa deliberato, ha l'onere di attivare gli ordinari mezzi di tutela per ottenere la corresponsione delle somme dal medesimo pretese (che non risulta contestato attengono, al momento, unicamente alla corresponsione degli interessi e rivalutazione monetaria, avendo l'amministrazione provinciale già provveduto al pagamento della sorte capitale).

In conclusione e per quanto sopra argomentato, il ricorso in trattazione va dichiarato inammissibile.

Tale dichiarata inammissibilità consente al collegio di prescindere dagli ulteriori profili di inammissibilità eccipiti dalle controparti.

Il Collegio ritiene opportuno precisare, infine, che non sussistano i presupposti per disporre la conversione del ricorso in trattazione in ricorso ordinario di accertamento del reclamato diritto alle differenze economiche di cui è causa, ovviamente, previo mutamento del rito da camerale in rito in rito ordinario.

Ciò nella considerazione che il diritto reclamato attiene al rapporto di lavoro pubblico c.d. privatizzato del ricorrente, la cui cognizione è attribuita al giudice ordinario.

L'art. 68 del d.lgs. 3.2.1993, n. 29, nel testo sostituito dall'art. 29 del d.lgs. 31.3.1998, n. 80 (ora art. 63 del d.lgs. 30.3.2001, n. 165), al primo comma, infatti, attribuisce alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ad ogni fase del citato rapporto di lavoro pubblico c.d. privatizzato, dalla sua avvenuta instaurazione fino all'estinzione, compresa qualsiasi fase intermedia, attinente ad eventuali vicende modificative.

Quanto alle spese di giudizio, sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensarle integralmente tra le parti, ivi compresi diritti ed onorari.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. II *quater*, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 6936/2008 indicato in epigrafe, lo dichiara inammissibile.

Spese, diritti e onorari, compensati.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DELLA TOSCANA

Firenze - Sezione II

Sentenza 19 settembre 2008 n. 2050
(*Straordinario effettuato e non retribuito*)

Giuseppe Petruzzelli, presidente;
Lydia Ada Orsola Spiezia, consigliere, estensore;
Alessandro Cacciari, primo referendario.

Nst.Rcr., rappresentato e difeso dall'avv. Gemma Bearzotti, con domicilio eletto presso la stessa in Firenze, via P. Toselli 121;

contro

la gestione liquidatoria della ex USL 10/A, in persona del liquidatore legale rappresentante, e l'azienda USL 10 di Firenze, in persona del legale rappresentante, direttore generale, entrambe rappresentate e difese dall'avv. Luigi Cecchini, con domicilio eletto presso Luigi Cecchini in Firenze, via Lamarmora 55;

per il riconoscimento

del diritto del ricorrente ad ottenere la corresponsione dei compensi per le ore di straordinario effettuate a favore della ex USL 10/A e dell'azienda USL 10 di Firenze con decorrenza 1 gennaio 1991, o da altra data di giustizia,

fino al 30 giugno 1998, e non retribuite, oppure, comunque, ad ottenere la valutazione delle medesime in altri modi equivalenti, nonché

per la condanna

della gestione liquidatoria e dell'azienda USL meglio sopra indicate, ognuna per quanto di competenza, al pagamento al ricorrente delle ore di lavoro eccedenti accantonate (e non liquidate) nella misura di lire italiane 48.460.233 o in quella diversa di giustizia, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali sulle somme rivalutate oppure al riconoscimento di tali ore in modi equivalenti, e

per l'annullamento

della nota 19 gennaio 2000, n. 9 dell'azienda sanitaria di Firenze nella parte in cui viene negato al ricorrente il diritto alla liquidazione delle ore di servizio eccedenti, nonché di ogni altro provvedimento di diniego, anche ignoto, del diritto alle attribuzioni economiche per le ore in questione.

Visto il ricorso e la relativa documentazione;

visto l'atto di costituzione in giudizio delle aziende sanitarie intime;

vista l'ordinanza istruttoria 21 giugno 2007, n. 2351 cui la gestione liquidatoria della ex USL 10 ha adempiuto con nota 22 ottobre 2007 depositata il 24 ottobre 2007;

viste le memorie difensive presentate dalle parti;

visti tutti gli atti di causa;

relatore designato il cons. Lydia Ada Orsola Spiezia;

uditi, alla pubblica udienza del 12 marzo 2008, i difensori presenti per le parti;

ritenuto in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. Il dr. Rcr.Nst., medico chirurgo, specialista in chirurgia generale, ha prestato servizio dal 1° dicembre 1990 al 30 giugno 1998 presso la ex USL 10/A di Firenze (dapprima a S. Maria Nuova e dal gennaio 1997 a S. Maria Annunziata – Ponte a Niccheri) con qualifica iniziale di assistente medico a tempo pieno, lavorando in divisione ed in pronto soccorso, anche come addetto alle endoscopie digestive, svolgendo anche 7 guardie mediche al mese (notturne e festive) e rimanendo per le ore necessarie di pronta disponibilità.

E' così accaduto che, poiché l'unità sanitaria ogni anno liquidava soltanto una parte delle ore di straordinario effettuate dai sanitari, accantonandone la maggior parte, al 31 dicembre 1994 (secondo quanto dichiarato dal direttore dell'U.O. amministrazione personale) il dr. Nst. aveva accumulato un monte di 1440,40 ore di lavoro straordinario, che non gli era stato restituito.

Successivamente (dopo altre richieste del dr. Nst. rimaste senza esito) con nota in data 14 gennaio 2000 l'avv. Gemma Bearzotti per conto del dr. Nst. chiese all'azienda sanitaria di Firenze, in persona del direttore generale, il pagamento delle ore eccedenti l'orario di servizio che, per il periodo 1990/1999, sarebbero ammontate ad ore 2078, 24, ma l'azienda sanitaria di Firenze, U.O.

L'amministrazione del personale, con nota 19 gennaio 2000 n. 8 comunicò che la richiesta liquidazione non era possibile perché al personale medico competeva soltanto la liquidazione delle ore di servizio per pronta disponibilità e guardia medica notturna e festiva e che tale liquidazione, comunque, avveniva regolarmente ogni sei mesi nei limiti del fondo a disposizione.

1.1. Avverso tale diniego di pagamento ed al fine di vedersi riconoscere il diritto alla corresponsione degli emolumenti relativi al monte di ore straordinario effettuate nel periodo gennaio 1991/giugno 1998, ammontante a Lire 48.460.233 (oltre gli interessi e la rivalutazione) con la corrispondente condanna della gestione liquidatoria della ex USL 10/A e dell'azienda USL 10 di Firenze al pagamento di quanto dovuto oppure al "riconoscimento di tali ore in modi equivalenti", il dr. Nst. ha proposto il ricorso in epigrafe (notificato il 4 agosto 2000) formulando i seguenti articolati motivi:

a) violazione del d.P.R. 384/1990 artt. 10, 80 e 115 e del C.C.N.L. del comparto sanità 1994/1997 art. 20-60 e 194, violazione art. 36 Costituzione e dei principi di buona amministrazione, nonché eccesso di potere sotto il profilo di illogicità, ingiustizia, carenza d'istruttoria e travisamento dei fatti.

Posto che il ricorrente ha svolto le sue prestazioni eccedendo l'orario di servizio secondo turni stabiliti dai soggetti competenti, sarebbe illegittimo il diniego opposto al sanitario invocando limiti di bilancio di cui non si è tenuto conto nella fase di organizzazione dei turni di servizio; inoltre il contratto collettivo del periodo 1994/1997, agli artt. 19 e 62, contempla espressamente la retribuzione delle ore eccedenti effettuate per turni di guardia medica e pronta disponibilità;

b) violazione del d.P.R. n. 384/1990 art. 80 e della legge n. 241/1990 nonché eccesso di potere per illogicità, ingiustizia e difetto di motivazione.

Illegittimamente, inoltre, l'azienda sanitaria non avrebbe utilizzato lo strumento dei riposi sostitutivi previsto dal contratto collettivo del comparto né quello della monetizzazione delle "ore accantonate" alle quali, poi, vorrebbe negare ogni rilevanza, incorrendo in evidente illogicità e difetto di motivazione.

Infine, riservata ogni azione per risarcimento danni e per la retribuzione delle ore di straordinario svolte dopo il 30 giugno 1998, il ricorrente formula istanza istruttoria perché le aziende sanitarie intime producano in giudizio la documentazione relativa alle prestazioni di servizio effettuate dal ricorrente medesimo nonché gli atti deliberativi alla organizzazione dei turni di servizio dei medici presso la divisione chirurgia e pronto soccorso ed ogni altro atto utile alla decisione della causa.

1.2. Si sono costituite in giudizio le aziende sanitarie intime chiedendo il rigetto del ricorso; successivamente, con memoria difensiva del maggio 2007, hanno preliminarmente eccepito l'intervenuta prescrizione per le pretese economiche relative al periodo quinquennale antecedente la proposizione del ricorso (4 agosto 2000); nel merito, poi, le aziende sanitarie hanno contestato le pretese del risarcimento in quanto mancherebbero gli atti autorizzatori (anche in sanatoria) allo svolgimento delle prestazioni eccedenti l'orario d'obbligo; pertanto l'azienda non avrebbe potuto retribuire lavoro straordinario effettuato in assenza di preventiva formale autorizzazione.

Con memoria del 7 giugno 2007 il ricorrente, dopo aver replicato in punto di fatto e di diritto all'eccezione di perfezionata prescrizione sollevata da controparte, ha meglio illustrato le proprie censure insistendo per

l'acquisizione in via istruttoria della documentazione relativa alle prestazioni eccedenti l'orario di servizio di cui ha chiesto la retribuzione.

Con ordinanza 21 giugno 2007, n. 2351 questa sezione ha disposto l'acquisizione di specifica documentazione relativa alle modalità di svolgimento del servizio da parte del ricorrente nel periodo controverso, ponendo l'incombente a carico delle aziende sanitarie resistenti, che hanno in parte provveduto con nota depositata il 24 ottobre 2007.

Con ultima memoria del febbraio 2008 il ricorrente, visti i documenti acquisiti in via istruttoria, ha ribadito che (come si rileva dal tabulato del 21 marzo 1999 agli atti) sono state accantonate a suo credito ore 2078,24 di straordinario né pagato né oggetto di recupero orario e, quindi, ha insistito per l'accoglimento delle domande formulate nell'atto introduttivo.

Alla pubblica udienza del 12 marzo 2008, uditi i difensori presenti per le parti, la causa è passata in decisione.

2. Quanto sopra premesso in fatto, in diritto la controversia concerne la legittimità o meno della pretesa del ricorrente di ottenere dall'azienda sanitaria USL 10 di Firenze nonché dalla gestione liquidatoria della cessata USL 10/A il pagamento degli emolumenti dovutigli in corrispondenza all'effettuazione di 2078,24 ore di ore eccedenti l'orario di servizio nel periodo dal 1 gennaio 1991 al 30 giugno 1998 (*recte* 31 marzo 1999).

Preliminarmente le aziende sanitarie resistenti hanno eccepito l'intervenuta prescrizione dei crediti retributivi del ricorrente anteriori al quinquennio precedente la proposizione del ricorso (avvenuta il 4 agosto 2000) e cioè di quelli maturati fino al 4 agosto 1995 ai sensi della legge 428/85.

L'eccezione va respinta.

A prescindere dal fatto che, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs n. 29/93, il rapporto di lavoro dei dipendenti presso le pubbliche amministrazioni è stato privatizzato e, quindi, è assoggettato alle regole del diritto civile in tema di prescrizione di crediti di lavoro, dall'esame degli atti emerge che in realtà l'eccepita prescrizione non si è perfezionata: infatti, in primo luogo, l'ultima istanza di pagamento delle ore di servizio accantonate è stata presentata dal ricorrente in data 11 gennaio 2000, mentre, per altro verso, l'azienda sanitaria di Firenze con nota 29 aprile 1997, n. 28 (a seguito di espressa richiesta del ricorrente) aveva comunicato che "alla data del 31 dicembre 1994 la S.V. presentava un numero di ore eccedenti l'orario di servizio pari a 1440,40", dando luogo,

in tal guisa, ad un vero e proprio riconoscimento di debito con effetto interruttivo della prescrizione in corso; così come con delibera 15 luglio 1996, n. 2565 (concernente la liquidazione al personale medico della ex U.S.L. 10/A dei compensi per lavoro straordinario) il direttore generale della neo costituita azienda sanitaria di Firenze in apposito tabulato dava atto che dal gennaio al dicembre 1994 il dr. Nst.Rcr. aveva effettuato ore di straordinario 356,84 dividendole in “ore da liquidare” 122,91 ed in “ore da accantonare” 233,93 (tabulato relativo a 17 nominati di chirurgia generale per ciascuno dei quali vi erano indicate ore da accantonare); infatti, come si legge nelle premesse – ai sensi dell’art. 80 del d.P.R. n. 384/1990 (accordo collettivo nazionale del comparto sanità) l’azienda sanitaria, per le prestazioni di lavoro straordinario, ne disponeva il pagamento nei limiti del monte orario prefissato, aggiungendo, comunque, “il pagamento delle ore residue eccedenti il *budget* assegnato alle singole unità operative.....in misura proporzionale alle ore effettuate nel rispetto del *budget* complessivo assegnato all’area medica”.

Alla luce della suddetta documentazione, pertanto, il collegio ritiene che l’azienda sanitaria di Firenze abbia compiuto una chiara ricognizione di debito a favore del ricorrente con la conseguenza collaterale che per i crediti riconosciuti il termine di prescrizione quinquennale ricominciava a decorrere da quella nuova data.

Quindi per i crediti maturati dal ricorrente in epoca anteriore alla data 4 agosto 1995 le aziende sanitarie resistenti non possono eccepire l’intervenuta prescrizione.

2.1. Nel merito le pretese creditorie del ricorrente appaiono fondate.

Il dr. Nst. è stato assunto dalla ex U.S.L. 10/A in data 1 dicembre 1990 e, pertanto, il suo rapporto di lavoro è stato disciplinato dal d.P.R. n. 384/1990 fino al dicembre 1993 ed in seguito dal contratto collettivo nazionale dell’area dirigenza medica – comparto sanità per il periodo gennaio 1994/31 dicembre 1997; dalla documentazione acquisita con l’ordinanza istruttoria n. 2351/2007 è risultato che per il periodo di vigenza del d.P.R. n. 384/1990 la ex U.S.L. 10/A aveva provveduto al pagamento del lavoro straordinario “nel rispetto dei limiti di tetto disposti: individuale annuo di unità operativa e di ente” e che, a partire dal gennaio 1995, anche la neo costituita azienda U.S.L. 10 di Firenze” si è attenuta a quanto disposto dalla contrattazione collettiva nazionale che ha istituito il fondo per la retribuzione delle competenze accessorie con la previsione di un limite massimo di *budget*”; il liquidatore della ex USL 10/A fa, inoltre, presente che, secondo la disciplina contrattuale all’epoca vigente, le “restanti” (e cioè quelle oltre i limiti di tetto prefissati) eccedenze orarie

potevano essere oggetto solo di “recupero orario”; in punto di fatto, poi, la relazione non contesta il dato di ore 2078,24 di straordinario non liquidato emergente dal tabulato dell’azienda USL 10 del 12 maggio 1999, mentre precisa che non è stato possibile produrre i tabulati delle guardie mediche e turni di reperibilità (richiesti con l’ordinanza istruttoria) in quanto tale tipologia di documentazione, secondo il regolamento per lo scarto di archivio adottato ai sensi del d.P.R. n. 445/2000, viene conservato soltanto per cinque anni.

2.2. In pratica la relazione del commissario liquidatore, acquisita in istruttoria, è volta a comprovare che le “eccedenze” di straordinario effettuate dal ricorrente non potevano essergli retribuite in quanto superavano i limiti annui (individuali e di unità operativa) del tetto orario predeterminato in sede di contrattazione decentrata in relazione alle esigenze di servizio preventivamente programmate e comunque, anche con il successivo contratto collettivo del 1994, non trovavano capienza nell’apposito fondo.

Invece, una volta posto fuori discussione il fatto che i turni di guardia medica e di reperibilità (eccedenti il limite di straordinario consentito) svolti dal ricorrente non erano riconducibili ad una sua indebita (e quanto mai irrealistica) interferenza nei poteri di organizzazione dei competenti dirigenti dell’azienda sanitaria, ad avviso del collegio la circostanza che si tratti di ore comunque eccedenti il monte orario o budget annuo, assegnato alle varie Unità operative, non costituisce una valida ragione per concludere che le prestazioni in questione non possono essere retribuite in quanto non autorizzate.

Infatti, anche tenendo conto dell’art. 10 del d.P.R. n. 384/1990 (accordo collettivo nazionale del comparto sanità) secondo il quale il lavoro straordinario non può essere utilizzato come fattore ordinario di programmazione del lavoro ed il lavoro straordinario deve essere contenuto entro limiti prefissati per unità operative e per singolo dipendente, tuttavia dalle stesse delibere del direttore generale (relative alla liquidazione dello straordinario ricompreso nei limiti dell’apposito fondo disponibile per ogni unità operativa) prodotte dalla controparte si rileva che in sede di accordo sindacale decentrato era stato concordato di non prevedere alcuna autorizzazione preventiva, ma di procedere alla liquidazione semestrale delle eccedenze orarie conseguenti a turni di guardia medica o di pronta disponibilità notturna e festiva (vedi sul punto le delibere relative agli straordinari svolti nel periodo dal 1997 al 2000, acquisite agli atti di causa); se ne deduce, quindi, che anche per le prestazioni di lavoro straordinario ricompreso nei limiti stabiliti la procedura

dell'autorizzazione preventiva era stata superata, o meglio derogata, in sede aziendale senza che ciò creasse alcuna incertezza sulla diretta liquidazione con periodicità semestrale delle competenze corrispondenti.

2.3. A quanto sopra, va aggiunto che la stessa classificazione delle eccedenze orarie svolte dal ricorrente come "ore da accantonare", riportata nel tabulato allegato alla delibera del 15 luglio 1996, n. 2565 citata, della direzione generale dell'azienda sanitaria di Firenze, comporta di per se stessa il riconoscimento *ex post* a tutti gli effetti delle prestazioni lavorative considerate di cui si differisce il pagamento in corrispondenza ai vincoli finanziari derivanti dal *budget* assegnato alle singole unità operative.

Dal quadro sopradelineato, pertanto, si desume (vedi memoria del ricorrente del giugno 2007) il generalizzato ricorso allo strumento dello straordinario per far fronte a forti carenze di organico ed a contrapposte improcrastinabili esigenze di continuità assistenziale e ciò senza che, peraltro, nel corso di un periodo pluriennale, né gli organi di direzione né quelli di vigilanza abbiano posto rimedio: infatti la stessa relazione illustrativa a firma dell'attuale commissario liquidatore della ex U.S.L. 10/A non fa alcuna menzione di interventi correttivi del suddetto squilibrio organizzativo e gestionale, limitandosi a precisare che nel corso del tempo entrambe le strutture sanitarie, che si erano succedute l'una all'altra, avevano il vincolo dei limiti di tetto e di *budget* imposti per il pagamento delle eccedenze orarie e che per le prestazioni ulteriori di lavoro straordinario fino al 1996 erano previsti riposi sostitutivi da fruire nel mese successivo (ai sensi dell'art. 80, comma 6, del d.P.R. 384/1990) e successivamente veniva, invece, previsto un abbattimento percentuale di orario.

Nel caso di specie, però, al dr. Nst. le eccedenze in questione non sono state convertite in riposi sostitutivi (secondo quanto asserisce il medesimo senza avversa contestazione) probabilmente proprio a causa delle perduranti carenze di organico che avevano reso necessario il massiccio ricorso a turni di reperibilità e di guardia medica oltre i limiti prefissati in sede programmatica.

Né tale rimedio risultava più praticabile all'epoca della proposizione del ricorso all'esame poiché il dr. Nst. dal luglio 1999 ha preso servizio all'azienda ospedaliera Careggi.

2.4. Quindi, nel quadro organizzativo delineato, poiché il dr. Nst. non poteva sottrarsi agli obblighi di servizio in divisione chirurgia ed al pronto soccorso ed, in particolare, ai turni di guardia medica e di pronta disponibilità, né ha potuto recuperare con riposi compensativi le eccedenze di straordinario che oltrepassavano

il limite orario prefissato per l'unità operativa, la sua prestazione di ore complessive 2078,24 di straordinario (effettuato e non retribuito) rilevabile dal tabulato 31 marzo 1999 deve essere monetizzata: non è possibile che la prestazione lavorativa resa dal sanitario per stringenti esigenze di servizio resti senza corrispettivo in violazione di specifici vincoli contrattuali sussistenti in capo al datore di lavoro – azienda sanitaria (vedi *ex multis* C.d.S., V, 14.1.1994 n. 34).

3. Concludendo, quindi, respinta l'eccezione di prescrizione del credito, il ricorso va accolto e, per l'effetto, va annullata per quanto di interesse la nota dell'azienda U.S.L. di Firenze impugnata e va, altresì, dichiarato il diritto del ricorrente ai compensi per lo straordinario effettuato, e non retribuito dapprima presso la ex U.S.L. 10/A e, di poi, presso l'azienda sanitaria di Firenze nel periodo gennaio 1991/giugno 1998, ammontante ad ore 2.078, 24 alla data del 31 marzo 1998; sulla somma dovuta vanno computati anche gli interessi e la rivalutazione monetaria cumulativamente per i crediti maturati fino al gennaio 1995 a decorrere dalla data di maturazione del diritto di credito, calcolati separatamente sull'importo nominale del credito con la conseguenza che sulla somma dovuta quale rivalutazione non vanno calcolati né gli interessi né la rivalutazione monetaria ulteriore e sulla somma dovuta a titolo di interesse non devono essere computati ancora interessi e rivalutazione (vedi *ex multis* C.d.S., V, 4 ottobre 2007, n. 5158 nonché a.p. 15 giugno 1998, n. 3), mentre per i crediti maturati a partire dal 1 gennaio 1995, ai sensi della legge n. 724, art. 22, comma 35, spettano soltanto gli interessi legali, potendosi computare anche la rivalutazione monetaria solo nella parte in cui il relativo tasso fosse superiore a quello degli interessi legali (giuris. cons. vedi *ex multis* C.d.S., VI, 29 luglio 2005, n. 4118); in corrispondenza all'accertamento del suddetto diritto di credito del ricorrente le amministrazioni resistenti sono condannate a corrispondere al ricorrente, ciascuna per il periodo di competenza, le somme che risulteranno al medesimo dovute per le suddette ore 2.078,24, applicando i parametri retributivi fissati per le varie tipologie di straordinario dagli accordi sindacali e contratti collettivi vigenti nel periodo 1991/1998 e computando sulla somma gli interessi e la rivalutazione monetaria secondo i criteri sopraindicati.

Gli oneri di lite seguono la soccombenza e pertanto, liquidati complessivamente in € 4.000,00 oltre gli accessori di legge, sono posti in parti uguali a carico di ciascuna delle parti resistenti, tenute tra loro da vincolo di solidarietà.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sez. 2a, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato; riconosce il diritto del ricorrente a percepire dall'azienda U.S.L. 10 di Firenze e dalla gestione liquidatoria ex U.S.L. 10/A, per i periodi di competenza, quanto dovutogli per le 2.078,24 ore di straordinario effettuato, oltre gli interessi e la rivalutazione monetaria, da computarsi secondo i criteri indicati in motivazione e conseguentemente condanna le aziende resistenti al versamento a favore del ricorrente della somma che risulterà essergli dovuta quale trattamento retributivo (completo degli accessori del credito meglio in motivazione individuati) per le suddette 2.078,24 ore di lavoro straordinario effettuate nel periodo meglio indicato in motivazione.

Pone gli oneri di lite, liquidati in € 4.000,00 oltre gli accessori di legge, a carico delle amministrazioni resistenti tra loro tenute da vincolo di solidarietà.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL PIEMONTE

Sezione I

Sentenza 29 settembre 2008 n. 2106
(*Incarichi a personale docente esterno*)

Franco Bianchi, presidente;
Ivo Correale, primo referendario;
Alfonso Graziano, referendario, estensore.

Ricorso numero di registro generale 171 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto dal dott. Ann.Mnl., rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Orofino, Maria Teresa Franchini, con domicilio eletto presso l'avv. Francesco Chieco in Torino, via Madama Cristina, 8;

contro

università degli studi di Torino, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Torino, corso Stati Uniti, 45; facoltà di medicina veterinaria, commissione d'esame del *master* di II Livello, Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca;

nei confronti di

(*omissis*) non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento di non superamento dell'esame del *master* universitario di II livello in cardiologia del cane e del gatto, tenutosi presso la facoltà di medicina veterinaria dell'università di Torino dal 23.1.2006 al 13.7.2007;

-di ogni altro atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale, ivi compresi:

- il decreto rettorale di attivazione del *master* n. 15/2006;

- gli eventuali provvedimenti di approvazione dei lavori e dei verbali relativi all'esame finale del *master*;

- la proposta di riedizione del *master* per l'anno accademico 2005/2006;

- i provvedimenti del consiglio di facoltà o del senato accademico relativi all'attivazione del predetto *master* (verbale del consiglio di facoltà di medicina veterinaria del 14.9.2005, verbale della riunione del senato accademico del 14.11.2005);

- i giudizi con cui sono stati valutati gli elaborati redatti dal dott. Mnl. in occasione dello svolgimento delle tre verifiche periodiche effettuate durante il *master* (verbale della I verifica, verbale della II verifica, verbale della III verifica);

- i verbali redatti in occasione dello svolgimento dell'esame finale del *master*, con le valutazioni relative alla prova sostenuta dal dott. Mnl. e le motivazioni relative del giudizio di non superamento dell'esame (verbale verifica orale, verbale verifica finale);

- i criteri valutativi redatti di nomina dei docenti del *master*;

- i provvedimenti di nomina delle commissioni incaricate della conduzione dell'esame finale.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio di università degli studi di Torino;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del giorno 17/07/2008 il referendario avv. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. Il dott. Ann.Mnl. di Bari, medico veterinario, partecipava ad un *master* in cardiologia del cane e del gatto indetto dall'università di Torino, facoltà di medicina veterinaria, frequentando i relativi corsi per un anno e mezzo, a partire dal 23.1.2006 e fino al 13.7.2007.

Valutato non idoneo all'esito dell'esame finale proponeva istanza di accesso agli atti il 27.11.2007, negativamente riscontrata, alla quale faceva seguito la proposizione di ricorso *ex art. 25 l. n. 241/1990* iscritto al r.g. n. 170/2008 di questo tribunale, che lo accoglieva con sentenza n. 57/2008 della sezione.

A seguito dell'accesso agli atti della procedura, ottenuto *per compulsum* dal ricorrente, l'originario ricorso del 9.1.2008 veniva incrementato di due atti per motivi aggiunti.

In sintesi il ricorrente lamenta l'illegittimità della valutazione finale espressa mediante il solo voto alfanumerico non preceduto da enunciazione di criteri dettagliati di giudizio.

Con i motivi aggiunti del 29.3.2008 oltre a corroborare siffatta censura deduce violazione dell'art. 97 Cost e 3 l. n. 241/90 nonché del decreto rettorale n. 898/2005 assumendo che la commissione esaminatrice finale sarebbe stata composta da docenti esterni, liberi professionisti, per i quali non sarebbe stato richiesto il nulla osta prescritto dall'art. 2 del richiamato decreto rettorale.

Con i secondi motivi aggiunti depositati il 27.6.2008 lamenta invece sempre la violazione dell'art. 97 Cost e 3, l. 241/90 ma sotto il profilo dell'affidamento degli incarichi di docenza esterna del *master* a liberi professionisti la cui professionalità non sarebbe stata in alcun modo vagliata e in totale assenza delle procedure che assicurassero la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti, come prescritto all'art. 33 dello statuto dell'università degli studi di Torino.

Con il VII motivo aggiunto invece, assumendo che l'amministrazione in ottemperanza della citata decisione della sezione resa sul ricorso in materia di accesso ha dichiarato che agli atti della procedura non esiste il bando di concorso, il ricorrente – a buon diritto – lamenta la violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di trasparenza che impongono che ogni procedura indetta da una P.A. sia preceduta dalla preliminare pubblicazione di un bando o avviso.

Si è costituita in giudizio l'università di Torino a ministero obbligatorio dell'Avvocatura distrettuale, la quale con memoria depositata il 16.7.2008 ha controdedotto sull'inconferenza del richiamo, nelle procedure di esame non concorsuali, dei principi giurisprudenziali sull'obbligo di predisposizione dei criteri valutazionali e sulla legittimità della scelta dell'università di nominare docenti esterni senza procedure pubbliche di selezione comparativa, in quanto a suo dire l'art. 2 del decreto rettorale n. 130/2005 come modificato dal decreto rettorale n. 898/2005 legittimerebbe il comitato scientifico del *master* a “provvedere insindacabilmente (sic!) tanto alla nomina dei docenti quanto all'affidamento degli incarichi di collaborazione didattica”.

Alla camera di consiglio del 17.7.2008, uditi i patroni delle parti, ed avvisate le stesse circa la possibilità di definire nel merito il giudizio ai sensi dell'art. 21, commi 9 e 10 della legge T.A.R., sulla relazione del referendario avv. Alfonso Graziano, il ricorso è stato introitato per la definitiva decisione di merito.

2. Il gravame evidenzia profili di manifesta fondatezza quanto agli ultimi motivi aggiunti, il che, secondo la giurisprudenza della sezione, esimerebbe anche dall'effettuazione della formalità dell'avviso alle parti di cui all'art. 21, comma 9 della l. 6.12.1971, n. 1034 e successive modifiche, posto che “in caso di sussistenza di uno dei requisiti tra quelli contemplati dall'art. 26, comma 4 della legge T.A.R. (manifeste inammissibilità, fondatezza, infondatezza) non è necessario dare avviso alle parti, come invece occorre nel caso generale di cui all'art. 21, comma 9 della legge, essendo sufficiente la sola accertata completezza e integrità del contraddittorio (T.A.R. Piemonte, sez. I, 9.9.2008, n. 1888; T.A.R. Piemonte, sez. I, 5.7.2008, n. 1487).

2.1 Il collegio è al cospetto di una procedura viziata nelle sue basi fondamentali, vale a dire il momento strutturale e genetico inerente la composizione del corpo docente e quello diacronico afferente alla fase di avvio del *master*, caratterizzato dalla dichiarata assenza del bando.

Per evidenti ragioni di economia possono essere dichiarati assorbiti i motivi iniziali, appuntati intorno alla necessità della predisposizione di criteri valutazionali supportanti l'attribuzione del punteggio alfanumerico

alle valutazioni dei candidati/discenti e quello finale denunciante la mancata acquisizione del nulla osta per la individuazione dei docenti componenti la commissione dell'esame finale. L'accoglimento dei motivi nodali infatti involge ragioni sostanziali, insanabili *ex post* nel corso dell'attività rinnovatoria dell'università e, come tale, appare più favorevole al ricorrente.

3. Orbene, risulta agli atti e tra l'altro non è contestato dalla difesa erariale, che la scelta dei docenti esterni, vale a dire di quelli non legati all'università da un rapporto di dipendenza di ruolo, come ricercatori o professori, è avvenuta *intuitu personae*, allegando sul punto l'Avvocatura che i dottori (*omissis*), veterinari liberi professionisti, sono stati individuati solo sulla base del loro *curriculum* e dell'apporto didattico fornito in precedenti edizioni del *master*.

Deve conseguentemente desumersi che per l'affidamento a tali dottori della collaborazione didattica quali docenti al *master* impugnato, non sono state nemmeno in passato osservate le procedure imposte dallo statuto dell'università, perpetuandosi quindi una grave illegittimità procedurale che appare violativa oltre che della norma statutaria appresso indicata, anche del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Priva di pregio appare infatti alla sezione la difesa spiegata al riguardo dall'Avvocatura di Stato, secondo la quale la scelta meramente curricolare dei docenti esterni rinverrebbe patente di legittimità nell'art. 2 del decreto rettorale 130.05 come modificato dal decreto 898.2005 che a dire della difesa dello Stato consentirebbe alla resistente università di “provvedere insindacabilmente (*sic!*) tanto alla nomina dei docenti quanto all'affidamento degli incarichi di collaborazione didattica”.

Osta a siffatta esegesi sia il dato testuale dell'invocato decreto rettorale che la sua collocazione nel sistema delle fonti del diritto.

Quanto alla prima osservazione basta rilevare che l'art. 2 p.6 del decreto rettorale n. 898 del 7.11.2005 non contiene alcuna norma sulla procedura di individuazione dei docenti esterni, limitandosi ad attribuirne la mera competenza al comitato scientifico del *master*, al quale “compete altresì la nomina, previo nulla osta della Facoltà di provenienza, dei docenti e l'affidamento degli incarichi di collaborazioni didattiche”.

E' pertanto evidente dalla semplice lettura dell'invocata norma:

1) che la stessa non autorizza affatto di provvedere alla scelta dei docenti “insindacabilmente” come asserisce l’Avvocatura di Stato: un avverbio siffatto avrebbe infranto tutte le norme di legge – anche costituzionali – che governano e presidiano l’affidamento di incarichi da parte delle pubbliche amministrazioni;

2) il riferimento ivi contenuto alla necessità del “previo nulla osta della facoltà di provenienza”, lascia *ictu oculi* intendere, senza tema di smentita, che la norma invocata è diretta a disciplinare unicamente gli affidamenti di incarichi di collaborazione didattica a soggetti già incardinati come dipendenti nell’università di Torino, presso altre facoltà di provenienza e non possa quindi essere arbitrariamente estesa ed applicata a disciplinare la nomina di docenti esterni, non legati da alcun rapporto di servizio preesistente con l’università di Torino;

3) la norma non contiene, salvo il limitato riferimento alla necessità del ridetto nulla osta, alcuna disposizione in ordine alla procedura da osservare ai fini della individuazione dei docenti esterni da nominare.

Quanto al rapporto tra fonti di cui si faceva più sopra cenno, valga osservare che il decreto rettorale invocato è fonte sotto ordinata e secondaria rispetto allo statuto dell’università, conseguendone che anche ove, per ipotesi di scuola, potesse trarsi dal citato decreto la facoltà di nomina dei docenti esterni *intuitu personae*, tale norma si porrebbe in insanabile contrasto con l’art. 33 dello statuto, il quale impone l’adozione di procedure selettive informate alla pubblicità e alla regola della valutazione comparativa dei candidati, in perfetta armonia sia con le norme di legge che appresso saranno illustrate, sia con i nuovi orientamenti della giurisprudenza amministrativa e contabile che si stanno affacciando in materia di affidamento di incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

4. Al riguardo viene in primo luogo in linea di conto lo scrutinio dell’art. 33 dello statuto dell’università di Torino, emanato con d.r. n. 54 del 8.2.1999, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 57 del 10.3.1999 e da ultimo modificato con d.r. del 22.2.2008, n. 1176 pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 10.3.2008, n. 59.

Orbene, l’art. 33 in questione recita al comma 2: ”Sulla base delle proprie esigenze didattiche e nell’ambito delle relative disponibilità di bilancio, previo espletamento di procedure disciplinate con propri regolamenti, che assicurino la valutazione comparativa di candidati e la pubblicità degli atti, l’università può conferire incarichi di insegnamento gratuiti o retribuiti a soggetti italiani e stranieri in possesso di adeguati requisiti”.

La chiarezza cristallina del dettato della disposizione riportata dispensa da particolari sforzi esegetici per delineare i presupposti ai quali la norma subordina il conferimento di incarichi di docenza a soggetti, liberi professionisti o meno, estranei al suo organigramma.

Il primo è il “previo espletamento di procedure” disciplinate con regolamenti interni.

Indefettibile condizione per l’attribuzione di incarichi di insegnamento è dunque il previo espletamento di una procedura, a sua volta definita con appositi regolamenti.

Carattere ineludibile di siffatta procedura è poi che essa assicuri “la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti”. Vengono cioè individuati due attributi tipici di ogni procedura finalizzata alla scelta di un prestatore di servizi per una p.a., ossia la valutazione comparativa, cioè il confronto tra due o più candidati, con i loro requisiti e le loro competenze, da documentare e contestualmente la pubblicità degli atti, cioè, evidentemente, la pubblicazione di un bando o avviso di selezione, con la menzione di termini e modalità di presentazione delle domande, il loro esame contestuale e la redazione di verbali di selezione, motivando i relativi giudizi; con ulteriore pubblicazione degli esiti della selezione stessa. Trattasi del *minimum* cui deve informarsi qualsivoglia procedura concorsuale.

La decisione deve poi dare conto dell’accertamento nei candidati, di “adeguati requisiti” il cui possesso è dalla norma riportata elevato a condizione per il conferimento dell’incarico di docenza in esito alle delineate procedure comparativa pubbliche.

5. Non può non evidenziare il collegio come la norma in rassegna, violata dall’università, che, come presto si dimostrerà, non ha proceduto all’espletamento di alcuna procedura comparativa ad evidenza pubblica, appare in perfetta linea con le norme di legge e le successive circolari del Dipartimento della funzione pubblica, nonché con la recente giurisprudenza.

Va opportunamente premesso che un incarico di docenza ad un soggetto estraneo ai ruoli dell’amministrazione si configura come l’affidamento di una prestazione di servizi sostanziate un incarico esterno, ossia un apporto di attività che scaturisce da un rapporto di collaborazione. Significativamente, infatti, nei verbali del consiglio di facoltà impugnati del 18 gennaio e del 23 marzo 2006, tali affidamenti ai docenti esterni vengono definiti “incarichi di collaborazioni didattiche”.

La fattispecie è pertanto sicuramente disciplinata dal testo unico sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. 30.3.2001, n. 165, il cui art. 7 è dedicato proprio alla gestione delle risorse e al comma 6-*bis*, introdotto dal d.l. n. 223/2006 stabilisce:” Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione”.

Ogni amministrazione pubblica, dunque, può legittimamente conferire un incarico di collaborazione ad un terzo solo previa l’adozione di una procedura comparativa, previamente disciplinata secondo i rispettivi ordinamenti e resa pubblica.

Rammenta la sezione che sul punto è intervenuta la recente circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica 11.3.2008, anzitutto precisando (par. 2) che “Le disposizioni sul tema delle collaborazioni esterne si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni, in considerazione della loro collocazione nel Titolo primo del decreto legislativo n. 165 del 2001 dedicato alle disposizioni generali”. Non v’è dubbio quindi che la norma in questione assoggetta alla previa adozione di procedure comparative ad evidenza pubblica anche un’università degli studi.

La circolare precisa poi, opportunamente, che “le disposizioni normative in tema di presupposti per il ricorso alle collaborazioni esterne, dei requisiti per il conferimento degli incarichi e di pubblicità dei medesimi, si applicano a tutte le tipologie di incarichi di lavoro autonomo”, derivandone, secondo il dipartimento, “l’irrilevanza del contenuto della prestazione: studio, consulenza, ricerca o altro, così come della tipologia contrattuale individuata dall’amministrazione: occasionale o coordinata e continuativa”.

A parere del collegio, dunque, sulla scorta della circolare della Presidenza del Consiglio 11.3.2008 e dell’art. 7, comma 6-*bis* del d.lgs. 165/2001, qualsivoglia pubblica amministrazione può legittimamente conferire ad un professionista esterno un incarico di collaborazione, di consulenza, di studio, di ricerca o quant’altro, mediante qualunque tipologia di lavoro autonomo, continuativo o anche occasionale, solo a seguito dell’espletamento di una procedura comparativa previamente disciplinata ed adottata e adeguatamente pubblicizzata, derivandone in caso di omissione l’illegittimità dell’affidamento della prestazione del servizio.

Allo specifico tema della adeguata pubblicizzazione delle procedure comparative obbligatorie, la circolare in rassegna dedica il par. 3, ricordando che “il legislatore in diverse disposizioni ha ribadito la necessità di

assicurare l'attuazione del principio di trasparenza nel conferimento degli incarichi a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni (...) prevedendone più volte la pubblicità (...) In primo luogo si richiama la previsione generale contenuta nel comma 6-*bis* dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, aggiunto dall'art. 32 del d.l. n. 223 del 2006 convertito dalla legge n. 248 del 2006 circa la necessità che le amministrazioni adottino appositi regolamenti relativi alle procedure comparative a seguito delle quali conferire gli incarichi e li rendano pubblici. Al riguardo si rimanda alla bozza di regolamento contenuta nell'allegato alla presente circolare, a cui le amministrazioni possono fare utilmente riferimento”.

Posto il delineato quadro normativo, ricorda anche il collegio come la giurisprudenza, anche della sezione, sia recentemente intervenuta sul tema degli incarichi professionali e di consulenza. La sezione ha già statuito di recente che “è illegittimo l'affidamento di un incarico non preceduto da una valutazione comparativa tra i *curricula* dei candidati e non sorretto da adeguata motivazione circa i criteri della scelta operata” (T.A.R. Piemonte, sez. I, 25 ottobre 2007, n. 3230).

Si impone pertanto il rispetto di una procedura comparativa di valutazione di diverse proposte, ovviamente preceduta dalla pubblicazione di un avviso, valutazione da esternare con una motivazione assistita dai consueti attributi dell'adeguatezza e della congruità.

Quanto agli incarichi di collaborazione e consulenza conferiti ad avvocati, ancor più di recente si è pronunciato il TAR Napoli, affermando la necessità della previa adozione di procedure comparative rese adeguatamente note attraverso idonea pubblicità, e statuendo l'illegittimità del conferimento di incarichi di collaborazione e di consulenza legale non preceduti dalle predette procedure ad evidenza pubblica, in diretta applicazione dell'art. 7, comma 6-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 in analisi (TAR Campania - Napoli, sez. II - 21 maggio 2008 n. 4855).

Su tale linea si è inoltre già attestata anche la Corte dei conti, ad avviso della quale, per quanto qui di interesse, “In ogni caso, qualsiasi contratto di lavoro a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa deve essere preceduto da procedure selettive di natura concorsuale in forza dei noti principi costituzionali” e inoltre, “le leggi finanziarie, oltre a fissare precisi limiti di spesa per gli incarichi esterni, hanno rafforzato il regime di trasparenza degli stessi, attraverso l'obbligo della pubblicità e dell'adeguata motivazione, ed il controllo sui medesimi in capo agli organi interni e alla Corte dei conti (L. n. 662/1996, d.l. n. 168/2004, l. n.

311/2004, L. n. 266/2005)”.(Corte dei conti, sez. controllo Regione Lombardia - Deliberazione 11 marzo 2008 n. 37).

Ritiene il collegio di non ravvisare ragioni per le quali doversi discostare dalla richiamata giurisprudenza amministrativa e contabile, che è espressione di un principio fondamentale dell’ordinamento italiano, che affonda le sue radici nell’art. 97 della Costituzione e in tutte le norme di matrice comunitaria che impongono che le prestazioni di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni vengano rese da soggetti scelti a seguito di procedure selettive comparative adeguatamente e previamente pubblicizzate. Quanto a tali norme di fonte comunitaria va infatti ricordato a titolo esemplificativo che le attività di consulenza legale rientrano tra i “servizi legali” di cui all’allegato 2B del d.lgs. n. 163/2006 (codice dei contratti pubblici) e costituiscono sì, ai sensi dell’art. 20 del decreto, uno dei contratti d’appalto di servizi cosiddetti “esclusi”, assoggettato alle sole norme del codice dei contratti pubblici richiamate dal predetto art. 20, ma che rimangono sottoposti ai principi indicati dal successivo art. 27 (pubblicità, trasparenza, efficacia, non discriminazione ecc.).

A fini di completezza segnala anche la sezione che recentemente il nuovo governo ha ulteriormente delimitato il ricorso, da parte delle pubbliche amministrazioni, alle prestazioni di soggetti ad esse estranei, sostituendo il comma 6 dell’art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e introducendo tassativi presupposti di legittimità per il conferimento degli incarichi esterni, tra i quali rilevano:

- 1) l’amministrazione deve avere preliminarmente accertato l’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- 2) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- 3) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione. (art. 7, comma 6. d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall’articolo 46, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con la l. 6.8.2008, n. 133).

La circolare della Funzione pubblica dell’11.3.2008 sopra analizzata precisa poi (par. 6) che l’affidamento di incarichi a soggetti esterni in violazione dei principi delineati dalla circolare stessa (pubblicità, previa procedura comparativa, etc.) è fonte di responsabilità per danno erariale in capo al responsabile del servizio che ha proceduto all’affidamento illegittimo dell’incarico in questione.

5.1. Tornando al caso all'esame ribadisce il collegio che l'art. 33 dello statuto dell'università di Torino più sopra analizzato, è perfettamente in linea con il ricostruito quadro ordinamentale, imponendo la previa adozione di procedure comparative ad evidenza pubblica per l'attribuzione degli incarichi di docenza.

Tale norma, stando alla documentazione versata in atti e alle ammissioni contenute nella memoria del 16.7.2008 dell'Avvocatura di Stato – che ha sostenuto l'infondata tesi dell'insindacabilità della scelta dei docenti esterni e dell'affidamento dell'incarico in forza del decreto rettorale n. 8989/2005 – non è stata osservata nel caso all'esame, posto che dai verbali del consiglio della facoltà di medicina veterinaria del 18.1.2006 – verbale n. 6 (doc. 13 parte ricorrente) e del 23.3.2006 – verbale n.8 (doc. 14 di parte ricorrente) risulta che “il consiglio di facoltà prende atto degli incarichi di collaborazioni didattiche già approvati dal comitato scientifico del *master* e dal consiglio di gestione autonoma che come previsto dal regolamento, saranno affidati a titolo retribuito ad esperti della materia esterni alla facoltà” e segue la descrizione dei corsi assegnati ai dottori (*omissis*).

Nessuna menzione rinviene dunque il collegio nei citati verbali, di previe espletate procedure comparative di selezione, debitamente pubblicizzate e altresì nessuna menzione dell'avvenuto accertamento degli “adeguati requisiti determinati da leggi e regolamenti” di cui è parola all'art. 33, comma 2 dello statuto dell'ateneo, il quale, all'evidenza, appare manifestamente violato.

Ne consegue che coglie nel segno la censura di violazione della riportata norma nonché dell'art. 97 della Costituzione e del relativo principio di trasparenza, nonché dell'art. 3 della l. n. 241/1990 e quella di eccesso di potere per difetto di istruttoria, sviamento ed errata valutazione dei presupposti spiegata dal ricorrente con il VI motivo di cui all'atto dei motivi aggiunti depositato il 27.6.2008, censura che merita pertanto di essere accolta.

6. Identica sorte è riservata alla doglianza di violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di trasparenza, di cui al VII motivo aggiunto, in riferimento alla dichiarata assenza di un bando di indizione del *master* per cui è controversia.

E' infatti agli atti (doc. 8 produz. ricorrente) la nota del 14.4.2008 , prot. 547, con la quale l'università di Torino a firma congiunta del responsabile degli affari legali e del direttore della divisione didattica e studenti afferma,

quanto alla richiesta di esibizione del bando di ammissione al *master* in cardiologia del cane e del gatto”, che “non risulta esistere una siffatta documentazione (sic!)”.

L’università di Torino ha quindi indetto un *master* universitario di II livello tenutosi dal 23.1.2006 al 13.7.2007, senza aver previamente redatto e pubblicato (nemmeno su un sito informatico) il bando di ammissione al corso.

Anche in questo caso il collegio non deve compiere soverchi sforzi esegetici per dichiarare la patente infrazione dell’art. 97 della Costituzione e del relativo principio di buon andamento e di trasparenza sotteso. Risponde infatti alle finalità istituzionali di un corso di specializzazione post-universitario il conseguimento dell’obiettivo della massima partecipazione di studenti interessati, conseguibile solo previamente ed adeguatamente diffondendo la notizia dell’indizione del corso stesso, attraverso la pubblicazione di un bando di ammissione.

Ma a parere del collegio la mancata pubblicazione di un bando di ammissione al corso viola anche l’art. 34 della Costituzione che al primo comma dispone che “la scuola è aperta a tutti” e che al terzo sancisce che “i capaci e meritevoli (...) hanno diritto di raggiungere i più alti gradi degli studi”.

La Carta fondamentale vuole quindi che le istituzioni scolastiche, comprese quelle universitarie, siano ispirate al principio della massima apertura alle stesse e che gli studenti capaci e meritevoli possano raggiungere i più alti gradi della formazione.

Non può allora sottacersi che la mancata pubblicazione di un bando di ammissione ad un corso post universitario ha ostacolato l’attuazione dei predetti principi, posto che al *master* all’esame hanno potuto iscriversi solo gli studenti che sono venuti a conoscenza, di fatto, della sua attivazione, mentre elementari principi di buon andamento e trasparenza dell’azione amministrativa imponevano che l’università procedesse alla redazione e pubblicazione adeguata di un bando di ammissione.

L’università di Torino ha violato pertanto gli articoli 97 e 34 della Costituzione, il canone di trasparenza dell’azione amministrativa ed altresì i principi comunitari che impongono la massima partecipazione alle attività della pubblica amministrazione e la libera circolazione dei servizi nonché la libertà di stabilimento. La censura in analisi coglie dunque nel segno e merita di essere accolta.

7. In conclusione, per tutte le ragioni di diritto finora esposte, il ricorso si profila manifestamente fondato ed in accoglimento del VI motivo di ricorso deve dunque dichiararsi che i docenti esterni del *master* per cui è causa

hanno illegittimamente ricoperto l'incarico di collaborazione esterna conferito con i verbali del consiglio di facoltà del 18 gennaio e del 23 marzo 2006 con conseguente annullamento *ex tunc* dei provvedimenti di nomina dei docenti e di composizione delle commissioni di esame finale del *master* in cardiologia del cane e del gatto indetto dall'università di Torino e tenuto dal 23.1.2006 al 13.7.2007, con travolgimento, dunque, dei risultati conseguiti dagli studenti e dei titoli universitari eventualmente rilasciati a conclusione del corso predetto.

Deve inoltre dichiararsi l'annullamento del decreto rettorale n. 15 del 3.1.2006, nella sola parte in cui ha indetto il *master* in oggetto, per mancata pubblicazione del bando di ammissione.

Le spese del giudizio debbono *more solito* seguire la manifesta soccombenza dell'amministrazione e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale del Piemonte, prima sezione, definitivamente pronunciandosi sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e per l'effetto annulla, nei sensi tutti di cui in motivazione, i provvedimenti impugnati.

Condanna l'università degli studi di Torino a pagare al ricorrente le spese legali, liquidate in € 2.500,00 oltre IVA e CNAP di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

SETTEMBRE

Consulenze 2007

Il ministro Renato Brunetta, nell'ambito dell'Operazione trasparenza, avviata nel giugno 2008, in pieno accordo con il Garante della *privacy*, per la diffusione *on line* dei dati sulle consulenze, ha trasmesso alla Corte dei conti l'elenco delle consulenze affidate all'esterno, dalle pubbliche amministrazioni, per il 2007.

La Corte, organo di controllo, verificherà se siano state rispettate le norme in materia di affido di consulenze. Le amministrazioni pubbliche hanno, infatti, tra gli altri, l'obbligo di comunicare le consulenze alla Funzione pubblica; quelle inadempienti non possono conferire altri incarichi.

Cooperazione Italia-Cina

Un *memorandum* di intesa tra Funzione pubblica e Ministero delle risorse umane della Repubblica popolare cinese, firmato dal ministro Renato Brunetta e dal ministro delle risorse umane cinese, per promuovere lo scambio e la cooperazione nel settore dell'amministrazione pubblica e, in particolare, della gestione del personale.

La cooperazione si realizzerà attraverso lo scambio di visite di funzionari, gruppi di studio e pubblicazioni di settore.

Sia l'Italia che la Cina designeranno i coordinatori che, con regolare periodicità, si incontreranno per sviluppare un piano di lavoro annuale.

Non solo fannulloni

E' una sezione del sito della Funzione pubblica, che presenta storie italiane di buona amministrazione, di ogni parte del Paese e di vari settori delle amministrazioni pubbliche: scuola, sanità, comuni, provincie, regioni, comunità montane, camere di commercio, enti pubblici e uffici statali.

All'iniziativa, lanciata dal ministro Renato Brunetta, è legato il concorso "Premiamo i risultati".

Tutte le amministrazioni pubbliche possono inviare, *on line*, i loro piani per migliorare la *performance* in quattro aree: qualità dei servizi e soddisfazione dei clienti; gestione e soddisfazione del personale; relazioni con gli *stakeholder* nella progettazione e valutazione dei servizi; riduzione dei costi di funzionamento.

I risultati devono essere misurabili e saranno verificati anche attraverso visite *on site*.

Info all'indirizzo www.innovazionepa.it

Pari opportunità

Le promuove un protocollo d'intesa tra il Dipartimento della funzione pubblica e la Consigliera nazionale di parità.

Le aree di articolazione del piano, in cui si realizzeranno gli interventi sono quattro: piani triennali di azioni positive, prevenzione delle discriminazioni di genere nel rapporto di lavoro pubblico, modalità innovative di organizzazione del lavoro, bilanci di genere nelle pubbliche amministrazioni.

Per la realizzazione delle attività saranno individuate e coinvolte istituzioni universitarie pubbliche e soggetti pubblici diversi, purché accreditati per attività di ricerca, consulenza, studio e formazione ad alta specializzazione.

Qualità

La quinta conferenza europea sulla qualità “*The citizen at the heart of public quality*” ha, quest’anno, come tema centrale il “cittadino-utente-cliente”.

I temi preminenti e portanti sono quattro: migliorare la vita dei cittadini, la partecipazione civica come strumento per la qualità delle pubbliche amministrazioni, le nuove questioni sociali, il coinvolgimento di tutti gli *stake holder* per la qualità pubblica.

La conferenza propone, oltre ai tradizionali convegni di approfondimento, anche “*best practice workshops*” per la promozione di progetti di successo.

Scopo centrale di ciascuna conferenza è lo scambio di esperienze per favorire la diffusione di buone pratiche.

L’Italia presenta due casi.

Una legge della regione Toscana sulla partecipazione dei cittadini con il pieno coinvolgimento degli *stake holder* e il miglioramento dei servizi sanitari dell’azienda sanitaria di Nuoro, ottenuto con il proficuo ricorso all’ “*audit civico*”.

The winner is...

...Gianfranco Uber, genovese, pensionato, ex bancario di 65 anni.

Ha vinto il concorso per la vignetta più bella contro la politica di riforma della pubblica amministrazione del ministro Renato Brunetta.

Così ha deciso, all’unanimità, la giuria composta dal disegnatore Vincino, dal critico d’arte Bonito Oliva e dal disegnatore Stefano Disegni.

La vignetta vincitrice raffigura il Ministro in versione Mao Tze Tung con il libretto rosso e una scritta che dice: “Visitarne uno per licenziarne cento”.

I giurati, che hanno lavorato a titolo gratuito, hanno scelto, in assoluta autonomia, una vignetta che non compariva tra le 25 vignette più votate dagli utenti di internet.

Il secondo posto (sezione “Orgoglio statale”) è per Mauro Patorno, siracusano, dipendente di Trenitalia di 51 anni.

Al terzo posto (sezione “Vignette dei semplici”) si è piazzato Luca Ortello, romano, studente di Lettere.

Menzione speciale (sezione “Arti visive”) per Pietro Esposito, di Pomezia (Rm), dipendente del comune di Roma di 40 anni.

Gianfranco Uber incontrerà il ministro Brunetta che lo premierà con un prezioso volume fotografico su palazzo Vidoni, sede della Funzione pubblica.

Le vignette all’indirizzo www.innovazionepa.gov.it

Vacanza contrattuale

Il ministro Renato Brunetta difende il potere d’acquisto delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, proponendo, nella legge finanziaria, di rendere automatico il pagamento dell’indennità di vacanza contrattuale, dal mese di aprile successivo all’anno di scadenza del contratto.

Attualmente, nel settore pubblico, l’indennità di vacanza contrattuale può essere erogata, ai dipendenti contrattualizzati, solo dopo aver stipulato un apposito contratto collettivo. Nel comparto delle Forze armate e delle Forze dell’ordine l’indennità di vacanza contrattuale viene, invece, erogata automaticamente.

Il Ministro vuole eliminare le sperequazioni tra le categorie di dipendenti pubblici e ribadire il diritto dei lavoratori, sancito dall’accordo di luglio ’93 sulle retribuzioni, di ricevere un adeguamento retributivo, in attesa del rinnovo dei contratti collettivi.

OTTOBRE

Compa a Milano

Da Bologna a Milano. Il Salone europeo della comunicazione pubblica, dei servizi al cittadino e alle imprese trasloca.

Imprese, università, amministrazioni pubbliche e privati cittadini, tutto il mondo della comunicazione pubblica si dà appuntamento al Compa nei padiglioni di Fieramilano, a Rho.

Tre giorni e tre temi: Contro l'autoreferenzialità, Connettere pubblico e privato, Globale e locale.

Inoltre, l'edizione 2008 ha, rispetto agli anni precedenti, un piglio più moderno e cosmopolita. Tra i temi affrontati figura, ad esempio, la comunicazione dell'Europa tra est e ovest; si discute della comunicazione delle elezioni presidenziali americane.

Un'attenzione particolare è riservata all'evoluzione di nuove tecnologie, capaci di rendere la comunicazione tra istituzioni e cittadini più rapida ed efficace.

Il ministro Brunetta ha così commentato: "Il miglioramento della pubblica amministrazione è un'esigenza sentita dai cittadini, dalle imprese e dagli stessi dipendenti pubblici".

Conferenza euro-mediterranea

La formazione è al centro dell'interesse di questa conferenza, che si presenta con il titolo "Ridisegnare la formazione nella pubblica amministrazione per lo sviluppo globale".

Il ministro Brunetta, rivolgendosi a una platea di responsabili per la formazione, ha, tra l'altro, sottolineato la centralità delle risorse umane che "rimangono, comunque, il fattore-chiave dell'aumento di produttività dell'amministrazione nel lungo periodo e occorrerà assicurare che esse siano efficienti, motivate e capaci di

utilizzare l'innovazione nei processi di gestione, produzione, controllo e monitoraggio delle attività della pubblica amministrazione”.

Contratti: c'è il protocollo

Il Governo e il Sindacato (Cisl, Uil, Confsal, Usae e Ugl) hanno firmato il protocollo di intesa sul rinnovo dei contratti di lavoro del pubblico impiego per il biennio economico 2008-2009. L'aumento previsto per il comparto ministeri è pari a 70 euro mensili.

Il protocollo prevede che si proceda, celermente, verso la chiusura di tutti i contratti collettivi per il biennio economico 2008-2009; dispone il recupero di risorse dal taglio ai fondi unici di amministrazione e impegna il Governo a recuperare risorse dalla disapplicazione delle leggi speciali per il 2009.

“Sono molto soddisfatto per la firma del protocollo – ha dichiarato il ministro Brunetta – perché questo permetterà la rapida conclusione dei contratti del pubblico impiego e consentirà un adeguato recupero salariale per i dipendenti pubblici”.

Distacchi e permessi sindacali

Il decreto 112/2008, convertito nella legge 133/2008, attribuisce all'esclusiva competenza del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione la progressiva riduzione delle prerogative sindacali.

Il ministro Renato Brunetta ha, infatti, firmato il decreto che stabilisce una prima riduzione dei distacchi e dei permessi sindacali; il decreto-legge 112 prevede una riduzione triennale, pari al 45% dei contingenti attualmente in vigore.

Il provvedimento di riduzione di 237 dipendenti, che torneranno a disposizione delle amministrazioni di appartenenza, farà recuperare 348 uomo/anno nel 2009 per arrivare a 1042 uomo/anno nel 2011. Il recupero di

efficienza è stimato in 9 milioni di euro dal 1° gennaio 2009, fino ai circa 30 milioni di euro dal 1° gennaio 2011.

Innovazione digitale per scuola e università

I ministri Brunetta e Gelmini hanno firmato un protocollo d'intesa per la realizzazione di programmi di innovazione digitale nella scuola e nell'università.

Per la scuola, il protocollo prevede quattro iniziative: innovascuola, scuola-famiglia via web, anagrafe scolastica, la rete delle scuole, per un investimento pari a 41 milioni di euro.

Per l'università si prevedono due iniziative: servizi *on line* e *wi-fi* e il progetto dell'università digitale con un investimento previsto di 23 milioni di euro.

Info all'indirizzo www.innovazionepa.gov.it

Relazione al Parlamento

Il ministro Renato Brunetta ha presentato alla stampa i contenuti della Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione, per il 2007.

Dopo aver sottolineato che “le inefficienze e la scarsa produttività della P.A. rappresentano uno dei fattori importanti della scarsa dinamica complessiva della produttività in Italia, sia per il peso che essa ha come settore economico, sia perché essa incide sulla produttività degli altri settori”, il Ministro ha parlato delle riforme ineludibili.

Ha presentato le riforme descritte nella Relazione: dalla lotta all'assenteismo alla ridefinizione delle norme sulla dirigenza e sulla responsabilità dell'azione pubblica; dalla formulazione di un nuovo modello contrattuale per il pubblico impiego alla ridefinizione delle regole sulla mobilità; dalla trasparenza ai meccanismi premiali e di responsabilizzazione per incentivare l'efficienza, la qualità del servizio, la soddisfazione del cittadino; dai nuovi

modelli organizzativi all'iniziativa "Reti amiche" per facilitare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

Saet

E' l'acronimo di Servizio anticorruzione e trasparenza, istituito dal Dipartimento della funzione pubblica, valorizzando l'esperienza già maturata con l'Alto commissario anticorruzione.

E' una struttura snella e, insieme, tecnica, caratterizzata da professionalità diverse e complementari.

Nata in linea con gli indirizzi delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'OCSE ha, tra i suoi compiti, analisi e studi su adeguatezza e congruità del quadro normativo, monitoraggio delle procedure di spesa e dei tempi di pagamento, in collaborazione con gli omologhi organismi internazionali impegnati nella lotta alla corruzione.

Tendenza virtuosa

E' quella del pubblico impiego a seguito della "cura Brunetta". Si rafforza, infatti, il trend discendente delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici.

La riduzione delle assenze si traduce in 73 milioni di ore lavorate in più e 43 mila unità di lavoro standard presenti in ufficio.

Si registra anche una diminuzione della spesa pubblica con un risparmio stimato di 40 milioni di euro, grazie alla riduzione delle competenze accessorie per le modifiche normative della legge 133/2008 che hanno introdotto, per i primi 10 giorni di assenza per malattia la decurtazione della componenti accessorie della retribuzione.

Una casella *e-mail* per comunicare con la pa

E' uno degli obiettivi del ministro Renato Brunetta, esposto durante l'audizione in Commissione trasporti di Montecitorio, nell'ambito di un'indagine su assetto e prospettive delle nuove reti delle comunicazioni elettroniche.

Ogni cittadino avrà una casella di posta elettronica per comunicare con le pubbliche amministrazioni.

Il Ministro ha, inoltre, annunciato uno stop alla carta negli scambi tra amministrazioni centrali, con evidente risparmio economico e aumento considerevole di circolazione di dati.

Tra gli altri progetti innovativi che sono in cantiere emergono la telemedicina - dalla telediagnostica alla collaborazione telematica tra aziende ospedaliere - l'infomobilità - dai servizi per la gestione del traffico a quelli per il monitoraggio delle merci - e, inoltre, una molteplicità di servizi informativi territoriali, tra cui, ad esempio, le banche-dati catastali.

“Questi sviluppi futuri - ha dichiarato il Ministro - agevolati dall'azione pubblica e da quella privata, genereranno una domanda di banda larga crescente, cui la pubblica amministrazione deve far fronte, per evitare che i limiti infrastrutturali ne rallentino lo sviluppo, causando danni al mercato e ai cittadini”.

Università digitale

Si chiama così il progetto finalizzato a sviluppare soluzioni tecnologiche di “elevata riusabilità” per tutto il sistema universitario e sostenuto da un protocollo d'intesa firmato da Renato Brunetta, ministro per la pubblica amministrazione e per l'innovazione e dal Rettore dell'università La Sapienza di Roma.

Il protocollo prevede il potenziamento della copertura internet dell'ateneo, l'introduzione della tecnologia Voip per il personale amministrativo, il personale docente e gli studenti e l'assegnazione ad ogni studente di una casella di posta certificata per le pratiche amministrative.

E' prevista, inoltre, la reingegnerizzazione dei processi interni "ad elevato costo di risorse umane e strumentali", dotando le attuali infrastrutture di sistemi avanzati per il controllo e l'ottimizzazione dell'uso della carta nei processi amministrativi.

NOVEMBRE

Accordo raggiunto

Finalmente il rinnovo del contratto per i lavoratori dei Ministeri, con un incremento retributivo medio sul tabellare pari a 70 euro mensili, per tredici mensilità.

“La firma del contratto del personale dei Ministeri – ha dichiarato il ministro Brunetta – rappresenta un evento importante perché avvia la chiusura dei contratti nazionali per tutti i comparti pubblici. Mi auguro che, con il nuovo anno, si possa lavorare proficuamente con le parti sociali, per avviare, nel 2010, il nuovo modello contrattuale”.

Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione

“Agenzia bagnata, agenzia fortunata”. Così scherza il ministro Brunetta inaugurando, in una Milano sotto la neve, l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, voluta dal sindaco di Milano, Letizia Moratti.

Al battesimo della nuova struttura partecipano, inoltre, il presidente della Regione, il vicepresidente della Provincia e il presidente della Camera di commercio.

L'Agenzia, che avrà sede presso la Camera di commercio milanese, è una struttura di riferimento per promuovere e coordinare il processo di trasferimento tecnologico, per sostenere lo sviluppo, in particolare delle piccole e medie imprese.

Tra gli scopi dell'Agenzia è preminente quello di integrare il sistema della ricerca con quello produttivo, attraverso l'individuazione, la valorizzazione e la diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale e internazionale.

Agenzie fiscali

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, ha inviato all'Aran l'atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale delle Agenzie fiscali per il biennio economico 2008-2009.

“Prosegue – ha dichiarato il Ministro – il lavoro intenso del Governo e dell'Aran per chiudere tutti i contratti del pubblico impiego. Mi auguro che l'Aran e le Organizzazioni sindacali chiudano a breve il contratto affinché i dipendenti già dal mese di gennaio possano ricevere in busta-paga gli aumenti contrattuali”.

Articolo 2, comma 35 della finanziaria

E' stato approvato all'unanimità – con grande soddisfazione del ministro Brunetta - e prevede che, in caso di mancata firma del contratto collettivo nazionale di lavoro, possano essere, comunque, erogati gli aumenti contrattuali, dopo aver sentito le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

E' prevista, inoltre, l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Atto di indirizzo PCM

L'ha inviato all'Aran il ministro Renato Brunetta, d'intesa con il Ministro dell'economia e il Segretario generale della Presidenza del consiglio dei ministri.

L'atto si riferisce al rinnovo del CCNL per il quadriennio normativo 2006-2009 e il biennio economico 2006-2007, del personale non dirigente della Presidenza del consiglio.

La novità, rispetto al passato, riguarda l'orario di lavoro.

Si potrà articolare in 38 ore settimanali, anziché 36.

La scelta sarà esclusivo appannaggio dei lavoratori.

Il contratto prevede che siano valorizzate le funzioni corrispondenti a posizioni di elevata professionalità e responsabilità o di natura prevalentemente specialistica.

Brunetta-Formigoni: protocollo d'intesa

Il protocollo firmato dal ministro Renato Brunetta e dal presidente della regione Lombardia Roberto Formigoni definisce un accordo di programma-quadro sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione e la realizzazione di servizi avanzati per cittadini e imprese.

L'intesa prevede la carta regionale dei servizi per l'erogazione di servizi pubblici al cittadino, la cooperazione applicativa su SPC (Sistema pubblico di connettività), affinché cittadini e imprese abbiano un'interfaccia unica, la dematerializzazione di documenti e processi delle pubbliche amministrazioni, l'integrazione delle banche-dati e lo sviluppo di infrastrutture e servizi a banda larga per superare la condizione di *digital divide* in cui versa il nostro Paese.

Il Protocollo avrà durata triennale e sarà finanziato anche con le risorse del PON (Programma operativo nazionale), con i fondi destinati alle aree sottoutilizzate e nell'ambito del programma Industria 2015.

Contratto della Scuola

Si apre la trattativa per il rinnovo del contratto del personale non dirigente della Scuola, per il biennio economico 2008-2009.

Il ministro Brunetta, infatti, di concerto con i ministri Tremonti e Gelmini, ha mandato, all'Aran, l'Atto di indirizzo.

Si pone massima attenzione al perseguimento della massima efficienza, cui saranno correlati gli incrementi retributivi “attraverso la valorizzazione del personale docente ed ATA e l'incentivazione della retribuzione legata alla qualità della prestazione e al risultato, nell'ottica di un continuo miglioramento del livello di servizio del sistema scolastico”.

Enti di ricerca

Il ministro Renato Brunetta ha incontrato i Presidenti degli enti di ricerca per esaminare gli effetti della norma del decreto Gelmini, relativa alla deroga alle riduzioni delle piante organiche. Erano presenti anche alcuni rappresentanti del ministro Gelmini.

L'incontro è stato fecondo per gli Enti di ricerca.

Gli Enti, infatti, sono stati esonerati dal taglio del 10% della dotazione delle piante organiche e i ministri Brunetta e Gelmini si sono impegnati a tener presente, nei futuri provvedimenti normativi, l'esigenza di estendere per gli Enti di ricerca, fino al 2012, il *budget* economico pieno, per il *turn over*.

Sono stati, inoltre, istituiti due tavoli tecnici, uno con il Ministero dell'economia e uno con i ministri Brunetta e Gelmini che si riunirà, con cadenza mensile, per il monitoraggio delle attività.

Per il fabbisogno del personale, infine, è stata avviata una programmazione condivisa per il varo di nuovi bandi e assunzioni di nuovo personale.

Innovazione digitale per la giustizia

Incessante l'impegno del ministro Renato Brunetta per le iniziative di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Ha firmato, infatti, un Protocollo d'intesa, con il ministro Alfano, per l'attuazione di programmi di innovazione digitale nel settore della Giustizia, che prevedono l'uso delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni. Si va dalle notificazioni telematiche degli atti processuali al rilascio telematico di certificati giudiziari, dalla trasmissione telematica delle notizie di reato tra le forze di polizia all'accesso pubblico, via rete, alle sentenze. Le iniziative in progetto intendono semplificare le modalità di svolgimento dei servizi e razionalizzare le infrastrutture e le reti di trasmissione tramite l'Spc (Sistema pubblico di connettività) e la rete privata delle Forze di polizia per le funzioni di ordine e sicurezza pubblica.

Parte "Reti amiche"

Una grande rete di 100 mila sportelli per offrire ai cittadini una capillarità di punti di accesso ai servizi delle pubbliche amministrazioni.

Dalle Poste ai tabaccai, dalle banche alle stazioni dei carabinieri, puntando anche alla collaborazione dei notai e delle seimila sezioni localizzate in campagna della Coldiretti; sono questi i punti ai quali i cittadini potranno rivolgersi per accedere a servizi quali il rinnovo del passaporto, il pagamento dei contributi per colf e badanti, il rilascio di permessi di soggiorno e, in futuro, anche il pagamento dei *ticket* sanitari.

E sono solo alcuni degli adempimenti che entrano nell'offerta di "Reti amiche", il progetto avviato dal ministro Renato Brunetta per far collaborare lo Stato con i privati, aziende, reti, associazioni, allargando sempre di più la rete di offerta dei servizi, puntando a quota 100 mila nel 2010.

"E' un progetto senza oneri per lo Stato – ha detto il Ministro presentando il progetto – che mette insieme 100 mila luoghi di dialogo amichevole con la pubblica amministrazione, offrendo 100 mila possibilità in più per i cittadini di avere risposte ai loro bisogni".

Protocollo d'intesa con la Regione Campania

L'hanno firmato il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta e il presidente della Regione Campania, Antonio Bassolino.

L'intesa prevede un investimento per la digitalizzazione pari a 260 milioni di euro.

Il primo risultato, entro un anno e mezzo, sarà la carta di accesso ai principali servizi sanitari, dalla prenotazione alla telemedicina.

E' previsto un pacchetto di offerte digitali che va dall'integrazione delle banche-dati delle anagrafi, alla dematerializzazione dei documenti, alla carta d'identità elettronica.

Il protocollo durerà tre anni ed è il passo-chiave perché la Campania possa competere nella sfida per lo sviluppo e la democrazia.

Rapporto FMI

Al paragrafo numero 17, dedicato alle misure adottate dal Governo italiano per migliorare il quadro fiscale, il rapporto del Fondo monetario internazionale "apprezza gli sforzi in corso per aumentare la produttività della pubblica amministrazione attraverso misure atte a contenere il costo dei pubblici dipendenti e un piano complessivo per ridurre gli oneri dell'amministrazione".

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta si dichiara molto soddisfatto per il riferimento positivo all'azione del Governo.

Sanità elettronica

Una sanità elettronica, dove le ricette e i certificati non sono più di carta, ma sono documenti digitali, dove tutti i medici di base sono in rete e collegati tra loro, dove le prenotazioni si fanno *on line* e sarà digitale anche il fascicolo sanitario di ogni cittadino.

“Non è un sogno – dichiara il ministro Brunetta al Forum Meridiano Sanità di Cernobbio – ma un piano per il quale già stiamo lavorando con Welfare, Inps, Ministero del tesoro e che passerà dalla Conferenza unificata Stato-Regioni”.

Tutto entro il 2010.

Sicurezza negli aeroporti

Se ne occuperà il ministro Renato Brunetta. L’ha deciso il Consiglio dei ministri dopo aver affrontato il problema della sicurezza negli aeroporti e le difficoltà operative dell’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, che presenta carenza negli organici e problemi di funzionalità.

Il Ministro ha incontrato il presidente dell’Agenzia e gli ha assicurato che, presto, saranno avviate le procedure per l’assunzione di nove investigatori.

Stampa estera

L’*International Herald Tribune* plaude alle iniziative del ministro Renato Brunetta e dedica un articolo all’approvazione, in Commissione affari costituzionali del Senato, del disegno di legge-delega voluto proprio dal Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione.

“Una legge che punta a scuotere la burocrazia italiana”, è il titolo dell’articolo in cui si sottolinea che “il ministro Brunetta ha ottenuto un supporto inusuale *bipartisan* per la sua legge che promuove i principi di trasparenza e la meritocrazia nel settore pubblico”.

Si legge inoltre che “nonostante un’aspra divisione tra Governo e opposizione si è registrata una determinazione unitaria nel voler cambiare la sclerotica burocrazia italiana e renderla degna del XXI secolo”.

“Abbiamo scelto Brunetta – si legge nell’editoriale – perché rappresenta la possibilità di capovolgere la reputazione globale dell’Italia, come uno dei posti peggiori dove trattare affari in Europa”.

DICEMBRE

Arsenale di Venezia: un centro per il restauro dell’arte contemporanea.

Il protocollo d’intesa sul progetto l’hanno firmato il ministro Renato Brunetta e il Presidente di Arsenale spa. Il progetto sarà sviluppato dalla società Arsenale spa e definirà le caratteristiche e le competenze di un centro di eccellenza per attività di consulenza e servizio sull’arte contemporanea, nel settore del restauro e della conservazione di “espressioni creative” che utilizzino materiali e tecnologie d’innovazione. Il Centro svilupperà competenze nelle nuove tecnologie illuminotecniche, elettroniche e nel *software* per sostenere e risolvere la conservazione di materiali nuovi e forme artistiche che si esprimono attraverso video, installazioni *software* e *hardware* di rete, in modalità *broadcast* o in realtà virtuale.

Assisi: guida virtuale per la basilica

Il ministro Brunetta, il sindaco di Assisi, i Frati francescani, e BT Italia spa, società di telecomunicazioni, hanno sottoscritto un protocollo d’intesa per realizzare un sistema di guida virtuale nella basilica di San Francesco d’Assisi.

I turisti e i pellegrini che visiteranno il complesso della basilica di Assisi avranno a disposizione una guida virtuale multimediale che illustrerà gli affreschi e tutte le opere d’arte, utilizzando dei palmari PDA (*Personal*

Digital Assistant) che mostreranno i contenuti multimediali quando il visitatore si trovi in prossimità di un'opera d'arte.

Contratti

Il Consiglio dei ministri ha approvato gli atti di indirizzo per il rinnovo dei contratti del biennio economico 2008-2009 per i comparti Enti pubblici non economici, Sanità (personale non dirigente, dirigenti, medici e veterinari), Università e ricerca.

E' stato, inoltre, firmato il contratto per il comparto Scuola.

“Sono stati definiti tutti i contratti di competenza dello Stato – ha dichiarato il ministro Brunetta – sto facendo il possibile perché da gennaio vengano pagati gli aumenti dei dipendenti pubblici statali. Mi auguro – ha concluso il Ministro - che le Regioni e gli Enti locali collaborino per la chiusura dei contratti di loro competenza”.

Internet governance forum in India

A Hyderabad, in India, la delegazione del ministro Renato Brunetta, che partecipa al terzo “*Internet governance forum*” dell'ONU, annuncia la disponibilità del Governo italiano ad ospitare a Roma, durante la Presidenza italiana del G8, un forum internazionale sui diritti e i doveri di internet.

Il *forum* sarà organizzato a metà 2009 e riunirà le cosiddette “Coalizioni dinamiche” per discutere dei diritti di internet.

Le Coalizioni dinamiche sono aggregazioni spontanee che riuniscono tutti gli *stakeholders*, governi, organizzazioni, società civile e settore privato, interessati a specifici temi relativi alla *governance* di internet.

Ministro Brunetta e Consiglio nazionale del notariato firmano intesa

Un protocollo d'intesa, nell'ambito del sistema "Reti amiche", è quello che hanno firmato il ministro Renato Brunetta e il Consiglio nazionale del notariato.

Il progetto, sperimentale, intende sviluppare la collaborazione tra la rete del notariato (notartel) e i servizi dei Comuni che hanno le basi-dati anagrafiche.

La sperimentazione avverrà in ambiente Spc (Sistema pubblico di connettività) che rende possibile una collaborazione con il Ministero dell'interno per l'accesso alle anagrafi a livello nazionale.

I cittadini, grazie al sistema, potranno sbrigare le loro pratiche presso i notai riducendo, contemporaneamente, i tempi di attesa e il numero di operazioni burocratiche.

Premiamo i risultati: i numeri del concorso

Il concorso "Premiamo i risultati" varato, a settembre, dal Dipartimento della funzione pubblica e finalizzato a premiare i risultati e il miglioramento delle *performance*, valorizzando gli esempi di buona amministrazione, ha i suoi numeri: 725 candidature, 693 domande ammesse alla presentazione dei piani, 97 piani di miglioramento gestionale, 478 amministrazioni/uffici ammessi alla fase di realizzazione, che si svilupperà nel 2009.

Programmi di innovazione digitale

Sono previsti dal protocollo d'intesa firmato dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta e dal ministro degli affari esteri, Franco Frattini.

Il protocollo prevede lo sviluppo di quattro iniziative: il servizio pubblico di connettività e la rete internazionale della pubblica amministrazione; il progetto@doc, che consentirà a gruppi di utenti autorizzati di creare e condividere documenti e dati digitali; la digitalizzazione dell'ufficio corrieri con il quale il Ministero degli affari

esteri realizzerà la raccolta centralizzata della corrispondenza analogica ricevuta dall'esterno, trasformandola in contenuti digitali; i servizi consolari *on line* con lo sportello per il cittadino italiano, residente all'estero.

Protocollo d'intesa con la Regione Toscana

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, ha firmato un protocollo d'intesa con il Presidente della Regione Toscana per lo sviluppo dell'innovazione organizzativa, tecnologica e di processo.

L'intesa prevede, in particolare, l'estensione a tutto il territorio regionale dell'infrastruttura per l'accesso ai servizi, la realizzazione di un'infrastruttura per la dematerializzazione, la regionalizzazione dell'infrastruttura di servizi per la scuola, la diffusione degli sportelli unici, l'azzeramento del *digital divide*, un'infrastruttura di servizi per la gestione di dati personali sensibili e la qualificazione della rete regionale dei Paas-Punti di accesso assistito ai servizi, come rete amica nell'ambito del progetto promosso dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Regione Veneto: protocollo d'intesa

Il ministro Renato Brunetta e il Presidente della Regione Veneto hanno firmato un protocollo d'intesa per definire un accordo di programma-quadro per la realizzazione di servizi avanzati per i cittadini e le imprese.

Il protocollo è una tessera del Piano industriale dell'innovazione che prevede 60 intese con Amministrazioni centrali, Regioni e Comuni capoluogo.

L'intesa prevede accordi per le Reti amiche, per la cooperazione applicativa su Spc (Sistema pubblico di connettività) che consente alle pubbliche amministrazioni di rivolgersi a cittadini e imprese come un'interfaccia unica, per la semplificazione, la dematerializzazione dei documenti e la valorizzazione del patrimonio artistico.

Il protocollo dura tre anni e sarà finanziato dalle risorse del PON (programma operativo nazionale) e dai fondi Fas (fondi per aree sottoutilizzate).

Sondaggi

Renato Brunetta è il ministro che riscuote più fiducia presso gli italiani.

Il sondaggio è stato effettuato da Crespi Ricerche per “Con” la rivista dei conservatori contemporanei.

Il dato è di particolare importanza e significatività perché dimostra la maturità degli italiani nell'apprezzare la serietà e il rigore del ministro Brunetta nell'azione di riforma della pubblica amministrazione.

Stampa estera

Financial Times

“Un rivoluzionario ridisegna la pubblica amministrazione italiana” è il titolo del pezzo che il *Financial Times* dedica al ministro Renato Brunetta.

Il quotidiano inglese racconta che, non solo l'opinione pubblica lo sostiene ma, anche in Parlamento, per alcune parti del suo disegno di legge, ha ottenuto un consenso bipartisan, soprattutto sui temi della meritocrazia, della produttività e della trasparenza.

Ne emerge un ritratto giustamente lusinghiero di quello che, con ironia, viene presentato come “il medico italiano di maggior successo”; infatti, dopo la cosiddetta “cura Brunetta” – il taglio del salario accessorio nei giorni di malattia - 60mila impiegati statali hanno, prodigiosamente, acquistato una salute di ferro.

Le Monde

Ritratto a tutta pagina del quotidiano francese *Le Monde* per il nostro vulcanico e inarrestabile ministro Brunetta. “Incendiario” (*butefeu*), per la precisione.

Il giornale lo descrive “in campagna contro i dipendenti pubblici fannulloni (*qui ne font rien*) e il più popolare del Governo italiano”, elogiandone la determinazione nell’agire.

Il ministro, che si racconta volentieri, ha ripercorso, per il cronista d’Oltralpe, le tappe fondamentali della sua vita, a partire da “papà Bruno e mamma Elena”, la vita a Venezia, l’ingresso in politica con Bettino Craxi, le minacce delle brigate rosse – da cui la vita sotto scorta – e tanti altri eventi, fino all’incontro con Berlusconi, la candidatura europea nel 1999 e la Funzione pubblica nel 2008.

Monocle

Il mensile inglese *Monocle*, una delle riviste più *trendy* del panorama editoriale internazionale, definita “il primo magazine globale”, annovera il ministro Renato Brunetta tra le personalità internazionali “di cui vorremmo sentire parlare di più nel 2009”.

La rubrica è, significativamente, intitolata “20 nuovi eroi nel mondo”.

Unico italiano citato è il ministro Brunetta.

Monocle si sofferma sull’attività del Ministro, contro l’assenteismo nelle pubbliche amministrazioni, citando il pacchetto di riforme ideato e varato per rimettere in sesto l’asfittica e opprimente burocrazia del nostro Paese.