



Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale – Anno XV – N. 2 / 2009

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Anno XV – N. 2 / 2009 – Nuova serie

<i>Proprietà</i>	- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, in persona del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta
<i>Direttore responsabile</i>	- Maria Castrianni - Direttore dell'ufficio stampa e comunicazione
<i>Comitato scientifico</i>	- Carlo Deodato – Capo di gabinetto - Antonio Naddeo - Capo del Dipartimento della funzione pubblica - Renzo Turatto - Capo del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica - Leonello Tronti - Consigliere economico
<i>Comitato tecnico di redazione</i>	- Luciano Cannerozzi de Grazia - Direttore dell'ufficio per gli affari generali e per il personale - Eugenio Gallozzi - Direttore dell'ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni - Pia Marconi - Direttore dell'ufficio per il programma di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni - Andrea Morichetti Franchi - Direttore dell'ispettorato - 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
<i>Redazione</i>	- Rossella Bocci, Romualdo Chiesa, Giselda Papitto - Funzionari dell'ufficio stampa e documentazione
<i>Direzione e redazione</i>	- Corso Vittorio Emanuele, 116, 00186 Roma Telefono 06.6899.7565, fax 06.6899.7196

La Rivista può essere consultata all'indirizzo:

www.funzionepubblica.it/dipartimento/documentazione/pubblicazioni/documentazione_5410.htm.

Allo stesso indirizzo se ne può scaricare anche il file in formato PDF.

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

- ▶ La carta dei doveri della pubblica amministrazione, *di Renato Brunetta*

INTERVENTI

- ▶ L'”operazione trasparenza” e la riqualificazione della funzione dirigenziale nella pubblica amministrazione, *di Antonio Naddeo*
- ▶ “Linea amica” non va in vacanza e prepara la “fase due”, *di Carlo Flamment*
- ▶ Giustizia: riforme non più rinviabili, *di Davide Giacalone*
- ▶ L'andamento delle retribuzioni: un confronto tra settore pubblico e settore privato, *di Leonello Tronti*
- ▶ Corruzione percepita e fenomeno reale. Riflessioni, *di Maurizio Bortoletti*

DOCUMENTI

- ▶ Decreto 23 febbraio 2009 “Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali autorizzabili a favore del personale dipendente dalle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 46-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.
- ▶ Legge 18 giugno 2009, n. 69 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile.”

RUBRICHE

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

LA CARTA DEI DOVERI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Renato Brunetta

Nel 1860 Giuseppe Mazzini, apostolo dell'unità d'Italia e dell'emancipazione delle classi lavoratrici, dava alle stampe l'aureo libretto "I Doveri dell'Uomo". In esso, fra l'altro, auspicava l'individuazione di "...un principio educatore superiore... che guidi gli uomini al meglio, che insegni loro la costanza nel sacrificio, che li vincoli ai loro fratelli senza farli dipendenti dall'idea d'un solo o dalla forza di tutti. E questo principio è il DOVERE. Bisogna convincere gli uomini che... hanno ad essere qui in terra esecutori d'una sola Legge, che ognuno d'essi, deve vivere, non per sé, ma per gli altri, che lo scopo della loro vita non é quello di essere più o meno felici, ma di rendere sé stessi e gli altri migliori, che il combattere l'ingiustizia e l'errore a beneficio dei loro fratelli, e dovunque si trova, è non solamente diritto, ma dovere: dovere da non negligersi senza colpa, dovere di tutta la vita."

Sfrondata dalle forti suggestioni spiritualiste, legate alla cultura e alle scelte del grande protagonista del Risorgimento, questi stessi principi possono essere applicati al rapporto che la pubblica amministrazione deve intrattenere con i cittadini. Ho presentato nel Consiglio dei ministri un importante disegno di legge-delega che riguarda l'emanazione della Carta dei Doveri delle Pubbliche Amministrazioni e dei loro dipendenti, a garanzia dei corrispettivi diritti dei cittadini, delle famiglie e delle imprese, con le caratteristiche dell'esigibilità e delle sanzioni. Questa sarà la grande novità, perché si tratta di norme che già esistono in gran parte, salvo che queste norme non sono appunto "esigibili", sono cioè sprovviste di strumenti operativi e di penalità per chi non le rispetta. E così, insieme ai miei collaboratori, abbiamo raccolto il meglio della legislazione vigente in materia di

compiti della pubblica amministrazione - una produzione normativa straordinaria realizzata da tutti i miei predecessori - aggiungendovi le norme che sembravano più utili per completarla, e soprattutto aggiungendovi i due “ingredienti” che ho citato. Faccio un esempio pratico: la norma di grandissima civiltà in base alla quale la pubblica amministrazione non può richiedere al cittadino documenti che sono già in possesso della stessa PA. Questa norma è rimasta lettera morta, perché non c’era la sanzione per chi continua a tralignare, vessando inutilmente le famiglie e le imprese: una consuetudine che ho definito “molestie burocratiche”. Bene, dall’approvazione della Carta dei Doveri in poi, anche questi “molestatori” saranno puniti.

È allo studio anche un’ipotesi di riforma “leggera” della Costituzione, molto rispettosa della volontà dei nostri padri costituenti, ma al tempo stesso assai incisiva, per introdurre nella nostra Carta costituzionale valori maturati nella coscienza collettiva nel corso degli oltre sessant’anni che sono seguiti alla sua entrata in vigore. I temi che vorremmo elevare a principi di rango costituzionale sono la trasparenza, alla quale oggi si attribuisce grande rilievo, senza distinzione culturale o di parte, la tempestività, la correttezza e la diligenza, e la selettività nel riconoscimento delle capacità e dei meriti. Avvieremo in parallelo una consultazione telematica su questi due argomenti, la Carta dei Doveri e le modifiche alla Costituzione, fra tutti i cosiddetti *stakeholders*, ossia tutti gli esperti, interni ed esterni all’amministrazione, che siano in grado di darci un contributo di proposte e di idee. È un metodo che abbiamo già applicato, con grande successo, in occasione della preparazione del decreto legislativo in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, e si è rivelato un ottimo strumento di lavoro per capire quali erano le opinioni e le sensibilità prevalenti, e anche per avere indicazioni di carattere normativo. La cultura e l’esperienza di un direttore del personale di un’azienda pubblica, o del direttore di un museo, possono essere di grande utilità al legislatore.

Non sono impegni da poco, se consideriamo che si uniscono al processo di misurazione e di riduzione degli oneri che il Governo ha appena messo a regime. Prevediamo entro il 2012 il completamento del programma, la predisposizione dei piani per la riduzione del 25% degli oneri gravanti sulle imprese, una delega per tagliare in modo celere gli oneri previsti per legge attraverso regolamenti delegificanti. In questo quadro penso anche alla misurazione e alla conseguente riduzione degli oneri gravanti direttamente sui cittadini. Lanceremo un’altra

grande iniziativa di consultazione telematica, stavolta aperta a tutti, per consentire ai cittadini di contribuire attivamente a dare un taglio dei costi della burocrazia. Saranno proprio le segnalazioni degli utenti che ci aiuteranno a individuare i principali casi di complicazione burocratica e a intervenire con idonee misure di semplificazione. Anzi, nel rispetto delle differenti autonomie, mi adopererò per estendere la misurazione e la riduzione degli oneri alle Regioni, agli Enti locali e alle aree regolate dalle Autorità indipendenti.

Come vedete, il programma che ci attende alla ripresa autunnale è particolarmente ricco. La Carta dei Doveri, in particolare, richiederà a tutti, dirigenti e colleghi delle qualifiche funzionali, un importante cambio di passo: daremo, in pratica, delle “armi” di difesa a tutti i cittadini nei confronti di un’amministrazione che troppe volte è ancora percepita come ostile o assente. E questo ci coinvolgerà tutti, Ministro compreso. Ogni errore, ogni manchevolezza che saranno riscontrati, e per la prima volta sanzionati, verranno fatalmente addebitati anche al sottoscritto. Eppure sono disposto a correre il rischio, come naturalmente starò molto attento a non fare di ogni erba un fascio e a difendere chi fa il proprio dovere. Lo sapevo già, ma ne ho approfondito la consapevolezza grazie alla frequentazione costante con le lavoratrici e i lavoratori della pubblica amministrazione, che non sempre il cittadino ha ragione (sempre, no; quasi sempre, sì) e quindi non si può gettare continuamente la responsabilità di quello che non funziona sul singolo dipendente pubblico. Molto spesso, la colpa è di cattive leggi, cattivi amministratori e anche cattivi sindacati. Voglio fare la mia parte perché tutto questo cambi e, tutti insieme, ministro e dipendenti pubblici, possiamo ritrovarci da una parte sola: quella dei cittadini (soprattutto i più deboli), delle famiglie, delle imprese che creano benessere e progresso.

È il nostro dovere. Quello che, linguaggio “risorgimentale” a parte, cercava di insegnarci Mazzini quasi centocinquant’anni fa, agli albori della nostra storia di moderna democrazia europea.

L'”OPERAZIONE TRASPARENZA” E LA RIQUALIFICAZIONE DELLA FUNZIONE DIRIGENZIALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*di Antonio Naddeo**

Nei prossimi mesi, l'entrata in vigore del decreto delegato dalla legge n. 15 del 4 marzo 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, imprimerà un salutare cambio di passo a tutta la dirigenza pubblica. E questo per molti buoni motivi: il decreto modifica in profondità la disciplina del rapporto di lavoro e il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti, introduce nuovi e più moderni criteri per valorizzare il merito e incentivare la produttività, comporta un maggiore rispetto degli standard qualitativi e quantitativi nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari, e infine si incentra sulla figura del dirigente, non solo tenuto al raggiungimento degli obiettivi concordati all'inizio dell'anno, ma soprattutto trasformato in un punto di riferimento per tutto il personale, tanto in termini di risultati da conseguire, quanto in termini di responsabilità disciplinari.

Non mancavano in materia i precedenti normativi, ma in effetti la logica della privatizzazione “spinta” del rapporto di lavoro aveva cominciato a mettere in ombra il ruolo guida del dirigente, in un'ottica di “bilanciamento dei poteri” tra personale delle qualifiche – fortemente legato alla funzione delle rappresentanze sindacali – e personale dirigenziale, che in base allo *spoils system* cercava spesso nella rappresentanza politica l'orientamento della propria azione quotidiana, tentando in taluni casi di adeguarsi, più che ad una strategia di

* Antonio Naddeo è capo del Dipartimento della funzione pubblica

governo, a quelle che si ritenevano le istanze “ideologiche” del vertice. Ciò poteva comportare – e in taluni casi ha purtroppo comportato – la sottovalutazione degli interessi dei cittadini – utenti, complessivamente poco garantiti nei riguardi di una pubblica amministrazione divenuta troppo autoreferenziale. Poiché i primi giudici dell’efficacia e della qualità dell’azione amministrativa debbono essere appunto i cittadini, è necessario rendere più “umana” e moderna la PA, e non solo a livello di *front office*, con iniziative di sicuro impatto comunicativo, come la campagna dei cosiddetti emoticon “Mettiamoci la faccia”, ma soprattutto a livello di *back office*, attribuendo agli uffici e ai loro responsabili il compito di indirizzare il servizio pubblico verso la soluzione dei problemi dei cittadini e verso un più corretto utilizzo delle risorse umane, strumentali ed economiche.

La sfida più importante sarà la verifica del nuovo sistema di valutazione, non più rimesso interamente agli equilibri di un procedimento basato su reciproche garanzie all’interno della componente dirigenziale, ma sottoposto invece al coordinamento di un organo esterno, che secondo criteri di elevata professionalità dovrà predisporre i livelli di merito, in base ai quali la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture. I dirigenti, a loro volta, dovranno valutare la *performance* individuale di ciascun dipendente, sulla base di criteri certificati dal sistema di valutazione. Avranno a disposizione concreti strumenti per operare e saranno sanzionati se non svolgeranno efficacemente il proprio lavoro. Sono previste nuove procedure d’accesso, in particolare per la dirigenza di prima fascia nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici, alla quale si accederà per concorso pubblico per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni, per il 50% dei posti disponibili. I vincitori del concorso dovranno compiere un periodo di formazione di almeno 6 mesi presso gli uffici amministrativi di uno Stato dell’Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale. Se si tiene presente che già nella finanziaria 2008 si prevede un maggiore interesse per l’attività della pubblica amministrazione italiana all’estero, si tratta di un forte segnale di “sprovincializzazione” della componente dirigenziale, che dal suo livello più alto non potrà non riverberarsi positivamente su tutto il resto del personale della PA.

In questi giorni, un’ulteriore iniziativa sta andando nella direzione della rivalutazione e del ruolo e delle capacità della nostra dirigenza pubblica. La legge n. 69 del 18 giugno 2009 ("Disposizioni per lo sviluppo

economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile") impone, all'art. 21, comma 1, che tutte le pubbliche amministrazioni debbano rendere note, attraverso i propri siti internet, alcune informazioni relative ai dirigenti (*curricula vitae*, retribuzione, recapiti istituzionali) e i tassi di assenza e di presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale.

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha firmato una circolare, la n. 3 del 2009, per aiutare le amministrazioni a dare piena e rapida attuazione a questa norma, e per permettere la standardizzazione dei dati da pubblicare. In tempi brevissimi è stata predisposta una procedura per la compilazione *on-line* dei *curricula* dei dirigenti, che tutti gli Uffici interessati dalla rilevazione possono utilizzare. L'obiettivo è anche quello di rendere omogenee le informazioni richieste alle amministrazioni dalla nuova legge. La procedura *on-line* è corredata di istruzioni per la compilazione dei *curricula*; sono state individuate anche delle semplici regole per la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni. Il Dipartimento della funzione pubblica si è messo a totale disposizione dei colleghi dirigenti e delle amministrazioni per qualsiasi richiesta di informazioni o per quesiti sull'applicazione delle disposizioni, attraverso l'indirizzo di posta elettronica operazionetrasparenza@governo.it. Alla fine di luglio si sono già rilevati più di 3000 contatti, e si punta a raggiungere risultati ben più ragguardevoli alla ripresa autunnale.

Anche questo è un buon segnale, soprattutto nei confronti dei cittadini, che hanno diritto di sapere di quali esperienze e professionalità sono provvisti i personaggi ai quali affidano il buon andamento della loro vita quotidiana, tanto a livello centrale quanto a livello locale. Ferme restando tutte le garanzie della *privacy*, per le quali è stata preventivamente consultata l'Autorità competente, il principio della PA come "casa di vetro", tante volte teorizzato ma troppo spesso disatteso, ha questa volta la possibilità di concretizzarsi attraverso le nuove tecnologie, che possono costituire la "nuova frontiera" dei diritti dei cittadini; e i dirigenti pubblici, ovunque si trovino, possono finalmente mettersi a confronto, conoscersi e farsi conoscere. La divulgazione di tanti dati, di tante storie personali non deve essere temuta da nessuno. Non voglio peccare di eccessiva fiducia, ma sono convinto che questa rilevazione, che ci pone all'avanguardia in fatto di trasparenza tra le nazioni democratiche,

farà emergere un tesoro di competenze, di studi ed esperienze che per troppo tempo è rimasto soffocato tra le carte e nelle stanze di una burocrazia che necessita di una salutare ventata di rinnovamento.

LINEA AMICA NON VA IN VACANZA E PREPARA LA “FASE DUE”

*di Carlo Flamment**

A sei mesi dall'avvio di Linea Amica sono sotto gli occhi di tutti i risultati raggiunti da quello che il ministro Renato Brunetta ha definito “il più grande Urp d'Europa”. Duplice l'anima del progetto: da un lato un *contact center* fondato sul principio dell'ascolto, che seguendo il filo conduttore della cortesia e dell'accompagnamento fino alla soluzione del caso, ha superato la soglia dei 100 mila contatti, ha aperto oltre 51 mila pratiche e ha risolto il 98% delle richieste; dall'altro lato, un *Network* di enti pubblici, in costante evoluzione, che collaborano armonicamente tra di loro e che conta finora oltre 530 Urp o centri di risposta al cliente, e che nel suo complesso ha totalizzato 35 milioni di contatti.

La rivoluzione copernicana compiuta da Linea Amica ha posto al centro di ogni azione le esigenze dell'utente: anche per questo Linea Amica non va in vacanza, ed è sempre disponibile al servizio dei cittadini. Un modo per confermare la definizione del ministro Brunetta: Linea Amica è l'esempio di “una Pubblica amministrazione che non rappresenta più il problema, ma la risoluzione del problema”.

Attraverso il centro di contatto telefonico (numero 800301 da fisso, 06828881 da cellulare, 06828885 per l'Abruzzo) i cittadini possono orientarsi tra gli uffici e gli sportelli pubblici per ottenere risposta ad ogni quesito (dalla previdenza alle politiche sociali, dalla sanità al fisco e così via) o per esprimere suggerimenti e valutazioni sulla Pubblica Amministrazione. Gli operatori del *front office* rispondono in tempo reale. Se il quesito o le

* Carlo Flamment è presidente del Formez

problematiche poste dall'utente non possono essere risolte direttamente, il cittadino viene richiamato da uno degli 80 esperti Formez dedicati al *back office*, pronti a rispondere nell'arco di 48 ore.

Possiamo affermare che il bilancio dei primi sei mesi di Linea Amica è positivo perché tutti coloro che ci hanno lavorato ci hanno messo non solo la faccia, ma anche il cuore e l'entusiasmo. E' qualcosa che va oltre i numeri, che già da soli mettono in luce un successo evidente. E' il recupero di una missione pubblica che rigenera il lavoro nella P.A. e crea un solido ponte verso il cittadino.

Linea Amica stava muovendo i primi passi quando si è trovata ad affrontare il tragico evento sismico che ha colpito l'Abruzzo, lo scorso 6 aprile. E' proprio in quel momento che Linea Amica ha dimostrato la validità della sua azione e dell'intuizione del Ministro Brunetta. Subito dopo il terremoto è stato infatti attivato uno specifico canale informativo, Linea Amica Abruzzo, per supportare la Protezione Civile e gli Enti locali abruzzesi nell'assistenza ai cittadini colpiti dal sisma, persone che da un giorno all'altro hanno perso tutto: la casa, il lavoro, a volte gli affetti più cari. Da allora il *contact center* di Roma ed un presidio di operatori a L'Aquila, presenti sia presso la Direzione Comando e Controllo della Protezione Civile che in postazioni mobili, assistono i cittadini delle zone colpite in tutte le transazioni con le pubbliche amministrazioni, oltre a fornire indicazioni sulle agevolazioni previste dalla normativa di emergenza a favore dei terremotati. Finora Linea Amica ha realizzato oltre 15mila interventi a sostegno del post-sisma. Il *contact center*, che da aprile ha esteso il servizio anche al sabato e ai festivi, ha accolto e risposto a 12.000 richieste di informazioni e assistenza ai cittadini terremotati. Sono stati, ad oggi, oltre 7.000 gli accompagnamenti per il rientro a casa dei cittadini. La Protezione civile pubblica sul suo sito la Guida utile per il cittadino realizzata da Linea Amica Abruzzo insieme alla Protezione Civile, aggiornata in tempo reale con i contatti e le informazioni sui servizi di pubblica utilità. Linea Amica ha poi attivato azioni di supporto al Recup Regionale per le prenotazioni sanitarie e allo Sportello Unico per la ripresa delle attività produttive a L'Aquila. Ed è di questi giorni l'ultima grande sfida di Linea Amica: in base a quanto previsto dall'Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3737, nel mese di agosto Linea Amica Abruzzo sta supportando la Protezione Civile Nazionale nella realizzazione di un

censimento finalizzato a conoscere il fabbisogno alloggiativo dei cittadini, fornendo assistenza telefonica nella compilazione del modulo di rilevazione.

Il punto di forza di Linea Amica è rappresentato dalle strutture di contatto della P.A che ne fanno parte. La coesione e la convinzione dei membri del *Network* sono emersi chiaramente in occasione del primo incontro nazionale del *Network* di Linea Amica, che si è svolto lo scorso 15 luglio a Roma, nella sede del Ministero della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione, alla presenza del ministro Renato Brunetta. Sin dall'inizio, fanno parte del *Network* delle amministrazioni più esposte al servizio al pubblico: l'Agenzia delle Entrate, l'Inpdap, l'Inps, l'Inail, il Comune di Roma, il Comune di Milano, i servizi per i disabili e quelli di prenotazione sanitaria di Lazio ed Emilia-Romagna (solo per citare quelle con maggior numero di contatti). E poi i servizi di A.C.I., *Bonus* per l'energia, università, asl, ministeri e tanti altri Urp e centri di contatto. Siamo oltre quota 530, e il *trend* è in continua crescita.

Altro strumento cruciale di Linea Amica è il portale (www.lineaamica.gov.it), che permette agli utenti di comunicare con il *front office* inviando una richiesta di informazioni, di assistenza o una segnalazione. Oltre che per telefono, l'utente può esprimere *on line* la sua valutazione sul servizio attraverso un sistema di rilevazione della soddisfazione che si avvale degli emoticon.

Collegandosi al portale è possibile consultare:

- la rubrica della PA, in costante aggiornamento, che comprende finora circa 1750 numeri verdi pubblici e oltre 10.000 contatti con amministrazioni;
- una mappa interattiva dell'Italia con l'elenco delle amministrazioni che collaborano al *Network*;
- le circa 1.000 domande e le risposte più frequenti;
- il notiziario con le *news* per il cittadino in formato sia testuale che via "Radio P.A. Amica";
- il nuovo canale video "LA PA che si vede" attivato sulla piattaforma multimediale di You Tube;
- e notizie utili di Linea Amica Abruzzo.

I risultati conseguiti finora rappresentano lo stimolo per affrontare quella che il ministro Brunetta ha definito la “fase due” di Linea Amica, che nei prossimi mesi vedrà la realizzazione del progetto di interconnessione attraverso l’organizzazione di una grande rete VOIP di tutte le strutture italiane di contatto con pubblico. Questa scelta garantirà al contempo un consistente risparmio ed un servizio più efficiente per i cittadini.

Per il Formez è un onore e un privilegio contribuire in questo modo alla grande trasformazione della Pubblica Amministrazione italiana.

GIUSTIZIA: RIFORME NON PIU' RINVIABILI

*di Davide Giacalone**

La nostra è la peggiore giustizia del mondo civile. Purtroppo non si tratta di un'opinione, in qualche modo confutabile, ma del risultato cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nonostante i ripetuti trucchi cui il nostro legislatore ricorre per sfuggirle, ci mette di fronte. Essere il Paese più condannato per avere violato i diritti umani, per avere negato giustizia, è avvilente. A tale umiliazione, però, sembra che il nostro mondo politico ed istituzionale sia in grado di resistere.

Per rimediare ai tanti guasti che affliggono la giustizia, primo fra tutti l'intollerabile lentezza, occorrono riforme strutturali e profonde, che ne rivedano il funzionamento e modifichino la condotta dilatoria cui s'attengono quasi tutti i protagonisti. Perdere tempo danneggia solo i cittadini innocenti, oltre che la collettività, quindi gli interessi meno rappresentati in politica. Si tratta di riforme che, da molti anni, non sono rinviabili. Essendolo da anni, è evidente che i più la pensano diversamente: sono rinviabili.

Premesso questo, qui si sviluppa la riflessione con un approccio diverso: è possibile fare qualche cosa, migliorare la situazione, a legislazione vigente? È possibile che l'innovazione e la comunicazione portino beneficio in un sistema conclamatamente disastroso? Le risposte possono essere affermative, sebbene con molti "ma".

* Davide Giacalone è consulente per le iniziative inerenti l'attività di promozione e diffusione delle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel settore pubblico nei Paesi terzi.

Uno degli effetti perversi della continua lamentazione, circa la mancanza di mezzi economici, umani e tecnici, è quello di credere che basti spendere per ottenere dei risultati. Talora, è vero l'esatto contrario.

Risulta intuitivo che un procedimento innaturalmente ed incivilmente lungo finisce con il costare di più del medesimo procedimento condotto in tempi ragionevoli. Se per fare la stessa cosa impiego più tempo, quindi più ore di lavoro, il costo per unità di prodotto cresce. La giustizia non è un'azienda, lo sappiamo bene, ma questo non autorizza a non fare i conti.

Se si guarda la tabella alla pagina seguente, relativa ai tempi e costi fra il 2001 ed il 2005, elaborata da lavoce.info su dati del ministero della giustizia, ci s'immerge in un universo dove valgono regole diverse:

DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO	Durata media dei procedimenti nell'intero distretto- 2001 (in gg)	Durata media dei procedimenti nell'intero distretto- 2005 (in gg)	Var. durata % (2001- 2005)	Spesa per procedimento del distretto-2001 (in euro 2005)	Spesa per procedimento del distretto- 2005 (in euro 2005)	Var. spesa % (2001- 2005)
Ancona	430,3	350,4	-18,6	456,2	545,3	19,5
Bari	708,7	639,8	-9,7	229,3	218,2	-4,8
Bologna	330,7	296,0	-10,5	553,3	556,9	0,6
Bolzano	239,2	208,8	-12,7	964,8	1079,0	11,8
Brescia	342,4	267,8	-21,8	525,2	592,8	12,9
Cagliari	623,1	540,0	-13,3	542,0	591,3	9,1
Caltanissetta	638,2	566,8	-11,2	947,1	974,1	2,9
Campobasso	480,6	368,1	-23,4	749,5	833,9	11,3
Catania	576,1	498,9	-13,4	565,7	573,1	1,3
Catanzaro	817,1	579,8	-29,0	315,4	339,4	7,6
Firenze	399,2	310,0	-22,3	516,8	579,6	12,2
Genova	398,3	352,3	-11,6	567,9	681,7	20,0
L'Aquila	546,3	430,9	-21,1	420,4	521,4	24,0
Lecce	649,4	541,3	-16,7	341,1	329,1	-3,5
Messina	1040,5	693,3	-33,4	250,6	335,1	33,7
Milano	275,8	261,6	-5,1	740,5	729,6	-1,5
Napoli	602,6	481,5	-20,1	239,0	281,4	17,8
Palermo	571,4	469,3	-17,9	620,4	737,3	18,8
Perugia	417,1	371,5	-10,9	510,1	511,7	0,3
Potenza	716,2	584,7	-18,4	433,9	435,6	0,4
Reggio Calabria	999,0	710,5	-28,9	336,3	489,9	45,7
Roma	506,4	411,4	-18,8	482,5	549,5	13,9
Salerno	628,5	563,1	-10,4	308,0	307,9	0,0
Sassari	562,3	458,0	-18,6	595,2	702,6	18,0
Taranto	894,1	665,2	-25,6	212,2	272,0	28,2
Torino	229,5	207,5	-9,6	848,9	959,0	13,0
Trento	190,2	188,4	-1,0	1495,4	1547,0	3,5
Trieste	211,5	229,9	8,7	831,3	987,5	18,8
Venezia	372,1	334,7	-10,1	481,6	521,3	8,2

Se analizziamo la spesa complessiva per la giustizia, parametrandola alla spesa pubblica generale, e misuriamo quella destinata all'innovazione ICT, scopriamo che il primo dato è sostanzialmente invariato, nel tempo, mentre il secondo, specie se valutato in percentuale, procede a fisarmonica: cresce e poi si restringe:

ANNO	Bilancio delle Stato		Ministero Giustizia					
	totale (ME) (A)	variazione % sullo esercizio precedente	spese totali (M€) (B)	variazione % sullo esercizio precedente	% sul bilancio dello Stato (B/A)	spesa ICT (M€) (C)	variazione % sullo esercizio precedente	% sul bilancio della Giustizia (C/B)
1997	363.871	-1,15	4.863	-0,71	1,34	105,50		
1998	375.544	3,21	5.164	6,2	1,38	137,83	30,6%	2,67%
1999	389.858	3,81	5.338	3,36	1,37	161,36	17,1%	3,02%
2000	398.121	2,12	5.590	4,73	1,40	181,49	12,5%	3,25%
2001	424.015	6,5	6.061	8,42	1,43	218,90	20,6%	3,61%
2002	434.386	2,45	6.156	1,57	1,42	188,14	-14,1%	3,06%
2003	445.793	2,63	6.244	1,44	1,40	187,57	-0,3%	3,00%
2004	452.827	1,58	6.904	10,56	1,52	170,66	-9,0%	2,47%
2005	465.749	2,85	7.368	6,73	1,58	156,98	-8,0%	2,13%
2006	462.416	-0,72	7.416	0,65	1,60	128,52	-18,1%	1,73%
2007	494.728	6,99	7.774	4,83	1,57	151,752	18,1%	1,95%
2008	532.626	7,66	7.575	-2,56	1,42	133,696	-11,9%	1,77%
2009	537.347,80	0,88	7.561	-0,18	1,40			

(Fonte: Ministero della Giustizia, Bilancio di spesa per l'anno 2009, www.giustizia.it; CNIPA, Tavole di consuntivo dello stato di informatizzazione della PAC, www.cnipa.gov.it).

Un dato serve da guida: gli anni in cui la spesa per la giustizia cresceva maggiormente sono anche quelli in cui l'efficienza non ne risentiva, o peggiorava. Ciò rimanda al problema strutturale, perché per concepire un approccio aziendale al miglior funzionamento della giustizia si deve tenere conto del fatto che si parla di circa 1100 sedi con circa 100mila dipendenti. A fronte di questo gigantesco meccanismo i vincoli di legge, dalla competenza territoriale all'obbligatorietà dell'azione penale, frammisti ai vincoli corporativi, a partire dalla scarsa mobilità dei magistrati, comportano l'impossibilità di far funzionare razionalmente le diverse sedi, evitando che una affoghi e quella accanto poltrisca, come l'impossibilità di inviare le risorse dove necessario, così anche la difficoltà nel controllo degli orari di lavoro (non esistono, per i magistrati, ed essi si lamentano di lavorare tantissimo ed anche a casa, peccato lo facciano anche dove sono dotati di uffici singoli e computer, talché non si sa se il rifugio nel tinello sia un modo per lavorare nottetempo o per farlo meno del dovuto quando il sole splende).

Ma non tradiamo l'approccio che abbiamo scelto e restiamo a quel che si può fare, qui ed ora. Una forte iniezione di Ict consentirebbe di spurgare le tubature della giustizia, fluidificando se non i procedimenti, almeno il contorno che li affligge e trattiene. Un solo esempio: la gran parte delle udienze salta, provocando rinvii sempre più lunghi ed estenuanti, quindi anche costi più alti, a causa di errate o inesistenti notifiche. Con l'Ict, almeno a questo si potrebbe porre rimedio. Ma qui scatta l'attitudine diabolica a distruggere l'innovazione, perché è evidente che in tutta Italia la legge è una sola, i codici sono sempre gli stessi, i magistrati e gli avvocati sono tenuti alle medesime condotte, ma quando si passa all'innovazione tecnologica pare che la perversa fantasia localistica sia in grado di partorire un numero inverosimile di mostriciattoli incoerenti. Sicché la tecnologia non solo non contribuisce a contrarre i tempi, ma li dilata in una parossistica evoluzione informatica della deficienza organizzativa. Le macchine non aiutano l'uomo a migliorare il prodotto, ma a conservare ed amplificare l'originalità organizzativa di una macchina che non funziona.

L'autonomia, pertanto, viene invocata, del tutto a sproposito, anche nello stabilire che tipo di programmi si usano e quali prodotti informatici si preparano. Siamo giunti all'assurdo di procure che hanno digitalizzato tutto, salvo consegnare gli atti alle parti sotto forma di migliaia di immagini non navigabili. A quel punto, la cosa più

sensata, ed economicamente conveniente, è quella di chiederli su carta, costringendo così molti cancellieri a lavorare, fotocopiare, fascicolare e consegnare. Dieci avvocati? Dieci volte lo stesso assurdo procedimento, nel mentre i soldi della digitalizzazione vengono non solo buttati dalla finestra, ma costituiscono un ostacolo al meno irrazionale funzionamento delle cose.

La politica dei cento fiori non ha propiziato fantasia giudiziaria, ma ha alimentato i cento fornitori. Anche in questo caso moltiplicando i costi e riducendo drasticamente la qualità. Oserei sostenere che il tutto dovrebbe essere oggetto d'interesse per la magistratura, se non fosse che si rischia di calcare il terreno dell'*humor* nero.

Non tutto, però, è così negativo. In un panorama piuttosto desolante, sono anche sbocciati casi di assoluta eccellenza, oltre tutto segnalati a livello internazionale. Ci sono già sedi nelle quali la gestione dei fascicoli è efficientemente digitalizzata, così come già si praticano udienze virtuali (che poi sono concretissime, naturalmente, ma consentono al carabiniere testimone di non perdere una o due giornate per ripetere cose che ha già verbalizzato, deponendo dal suo posto di lavoro, con gran risparmio di tempi e denari).

Il punto è proprio qui: le cose non devono essere affidate né alla buona volontà ed all'intraprendenza dei singoli, né alle capacità di convinzione della ditta di turno. Le scelte devono essere centralizzate ed uniformi sull'intero territorio nazionale, così come, del resto, impone l'articolo 110 della Costituzione: "Ferme restando le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministero della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia".

Ciascun procuratore è indipendente nel perseguire i reati. Ciascun giudice è libero nel formarsi il convincimento sulla materia da giudicare. Ma questo non significa che, nello stesso distretto, procura, civile e penale siano tre repubbliche diverse, e neanche che ciascun distretto possa sentirsi un'amministrazione a sé stante. La giustizia è una sola, le pratiche innovative devono essere ovunque uniformi. Chi è andato avanti faccia da battistrada, ma nessuno è autorizzato ad andarsene per i fatti propri.

La dematerializzazione della carta e anzi l'intervento "a monte" per evitare completamente la generazione della stessa (partendo dalla digitalizzazione del flusso dei procedimenti, attraverso la digitalizzazione delle comunicazioni, fino alla completa digitalizzazione del dibattimento) costituisce il principale strumento per creare una discontinuità e aumentare di un ordine di grandezza l'efficienza della macchina organizzativa.

Ad esempio le iniziative in essere sulla digitalizzazione delle comunicazioni tra i vari attori coinvolti nei procedimenti (magistrati, personale di cancelleria, avvocati, parti, testimoni, ...) è un'area prioritaria su cui sono già stati attivati interventi molto rilevanti.

Si pensi alle notifiche, oggi circa 28 milioni l'anno, eseguite a mano dagli Ufficiali Giudiziari con notevoli possibilità di problemi ed errori e conseguenti impatti sui tempi dei procedimenti. L'utilizzo di strumenti informatici, quali la Posta Elettronica Certificata, possono consentire vantaggi enormi in termini di rapidità, drastica riduzione dei costi, tracciabilità e documentazione degli esiti.

Digitalizzare "il prima possibile e alla fonte" i contenuti del fascicolo del procedimento (e non solo la storia), partendo dalle fasi preliminari istruttorie, includendo il dibattimento e raggiungendo la sentenza. La digitalizzazione dei contenuti migliora non solo l'efficienza "interna" del processo della macchina amministrativa ma consente anche un'interazione molto più rapida con gli attori esterni all'Amministrazione (avvocati, cittadini, ..), che possono accedere in modo rapido e agevole alle informazioni di proprio interesse senza andare ad intasare gli uffici giudiziari per attività spesso di mera consultazione.

La spesa Ict del Ministero mostra ora un *trend* di contrazione, ciò nondimeno negli ultimi 10 anni, dal 1999 al 2008, l'Amministrazione ha speso oltre 1.5 miliardi euro per forniture e servizi Ict. Tale spesa costituisce uno sforzo cospicuo per il settore Ict e ha generato realizzazioni che devono essere valorizzate.

Le necessità di riduzione del bilancio, evidenziate negli ultimi tre esercizi, deve costituire l'opportunità ineludibile di razionalizzare un sistema che altrimenti non può essere funzionale al miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema Giustizia, ma risulta anzi una fonte di complessità.

Occorre, quindi, eliminare completamente la dispersione in rivoli delle risorse (ad esempio gli interventi "a pioggia" di sviluppo e manutenzione di sistemi i più eterogenei, le sperimentazioni non mirate e non indirizzate da una strategia coerente a livello nazionale, la difesa della gestione locale delle risorse informatiche contro una centralizzazione e omogeneizzazione delle stesse) e passare invece alla progressiva diffusione, su larga scala, di sistemi già oggi in esercizio e al rafforzamento di una piattaforma di calcolo e di comunicazione pensata e gestita a livello centrale. Questo per assicurare, tramite una *governance* centralizzata: a. la massima economia; b. il rispetto di vincoli di qualità e sicurezza; c. risultati visibili ed efficaci.

La complessità del Ministero della Giustizia impone inoltre che i servizi siano omogenei ma sufficientemente flessibili, per adattarsi alle diverse realtà dell'Amministrazione, che presentano dimensioni variabili dal Tribunale di Roma, forse il più grande tribunale del mondo, a realtà piccole ma che comunque possono essere attraversate da carichi di lavoro assolutamente straordinari (si pensi ad esempio ai processi di mafia a Caltanissetta o al processo Parmalat presso il Tribunale di Parma).

Inoltre i servizi applicativi devono poter accompagnare l'evoluzione normativa, in Italia spesso frequente, e quindi essere adeguabili in tempi molto stretti e coerenti su tutto il territorio nazionale. Ancora una volta solo una logica di servizi centralizzati può assicurare simili caratteristiche.

La gestione centralizzata, infine, consente l'elaborazione di dati ed indici che faciliteranno il confronto d'efficienza fra le diverse sedi e, all'interno della stessa, fra i diversi soggetti. A questo il corporativismo s'è ripetutamente opposto, supponendo d'essere l'unica attività non misurabile di questo mondo. Al contrario, invece, non solo tutto è misurabile, non solo si può farlo avendo riguardo alle particolarità e complessità dei procedimenti, ma si deve farlo, perché questo esige la trasparenza, di fronte ai cittadini, e questo impone

l'onestà, di fronte a ciascuno di noi. Questo, infine, consente di individuare i tantissimi magistrati bravi, attenti, scrupolosi e dediti al lavoro, in modo che siano premiati nella carriera così come nella retribuzione.

L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI: UN CONFRONTO TRA SETTORE PUBBLICO E SETTORE PRIVATO

*di Leonello Tronti**

Sommario: 1. L'evoluzione di lungo periodo. 2. Differenziali salariali e *wage contour* dei dipendenti pubblici. 3. Considerazioni conclusive.

1. L'evoluzione di lungo periodo

Attraverso la lettura integrata dei dati dei conti nazionali Istat per settore di attività economica e per settore istituzionale, è possibile confrontare la dinamica delle retribuzioni di fatto nel settore pubblico con quelle nel settore privato. L'integrazione di queste due fonti statistiche consente di mettere a confronto la crescita delle retribuzioni pro capite¹ nell'insieme delle imprese operanti nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi al mercato² e delle amministrazioni pubbliche (in qualunque settore di attività esse operino)³, nel periodo compreso tra il 1992 (anno base) e il 2008. In questo modo è possibile valutare, tra l'altro, gli effetti retributivi

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

¹ Retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

² Settori C-F e G-K della classificazione Nace rev. 1.1 delle attività economiche.

³ Stimata nell'ambito dei conti del settore istituzionale pubbliche amministrazioni.

del modello contrattuale varato con il Protocollo di luglio 1993⁴, che sono alla base della revisione operata con l'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 e, poi, con l'intesa applicativa dello stesso accordo al pubblico impiego, sottoscritta il 30 aprile⁵.

A titolo di premessa, occorre specificare che tra il 1980⁶ e il 1992 le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici avevano ottenuto un significativo vantaggio dinamico nei confronti di quelle dei dipendenti privati. Esse infatti erano cresciute, in termini nominali, del 265 per cento, mentre quelle dei privati soltanto del 234 per cento. La necessità di contenere i fenomeni alla base della più accentuata dinamica retributiva era per l'appunto una delle motivazioni della riforma del pubblico impiego mirata a una progressiva convergenza delle regole con quelle del settore privato.

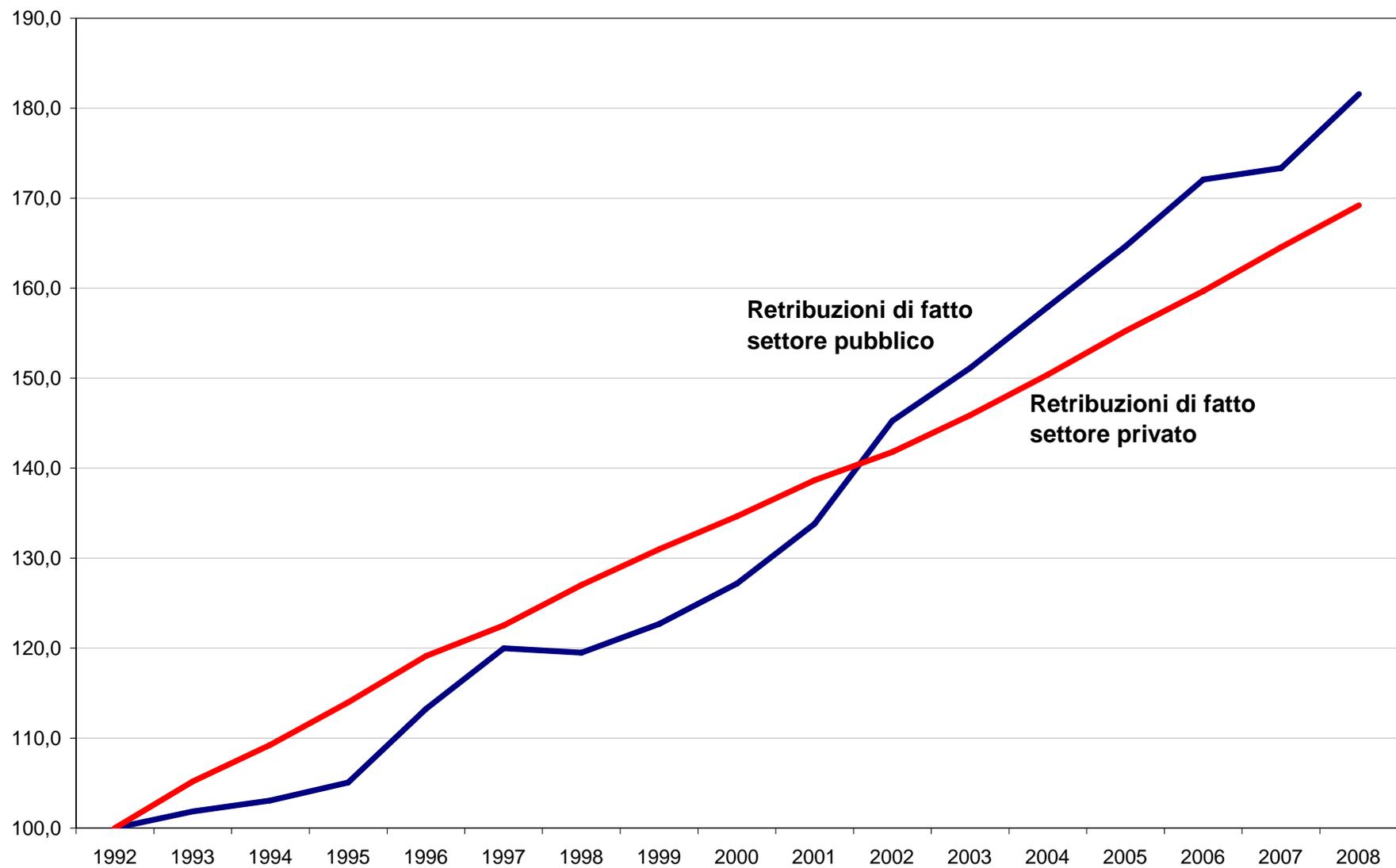
Nell'insieme dell'arco temporale (16 anni) caratterizzato dall'applicazione delle regole del Protocollo del 1993, dinamiche relativamente più omogenee del periodo precedente hanno interessato il settore privato e il settore pubblico (figura 1, pagina seguente).

⁴ Ovviamente, agli effetti del nuovo modello contrattuale, si aggiungono in realtà quelli del decreto legislativo 29, sempre del 1993, che rinnovò in misura sostanziale la cornice istituzionale della contrattazione nel pubblico impiego, introducendo tra l'altro l'Aran, l'Agenzia per la rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni.

⁵ Si ricorda che entrambi i documenti non sono stati sottoscritti dalla maggiore organizzazione sindacale.

⁶ Primo anno per il quale si dispone di dati omogenei.

Figura 1 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato - Anni 1992-2008 (numeri indice in base 1992=100)

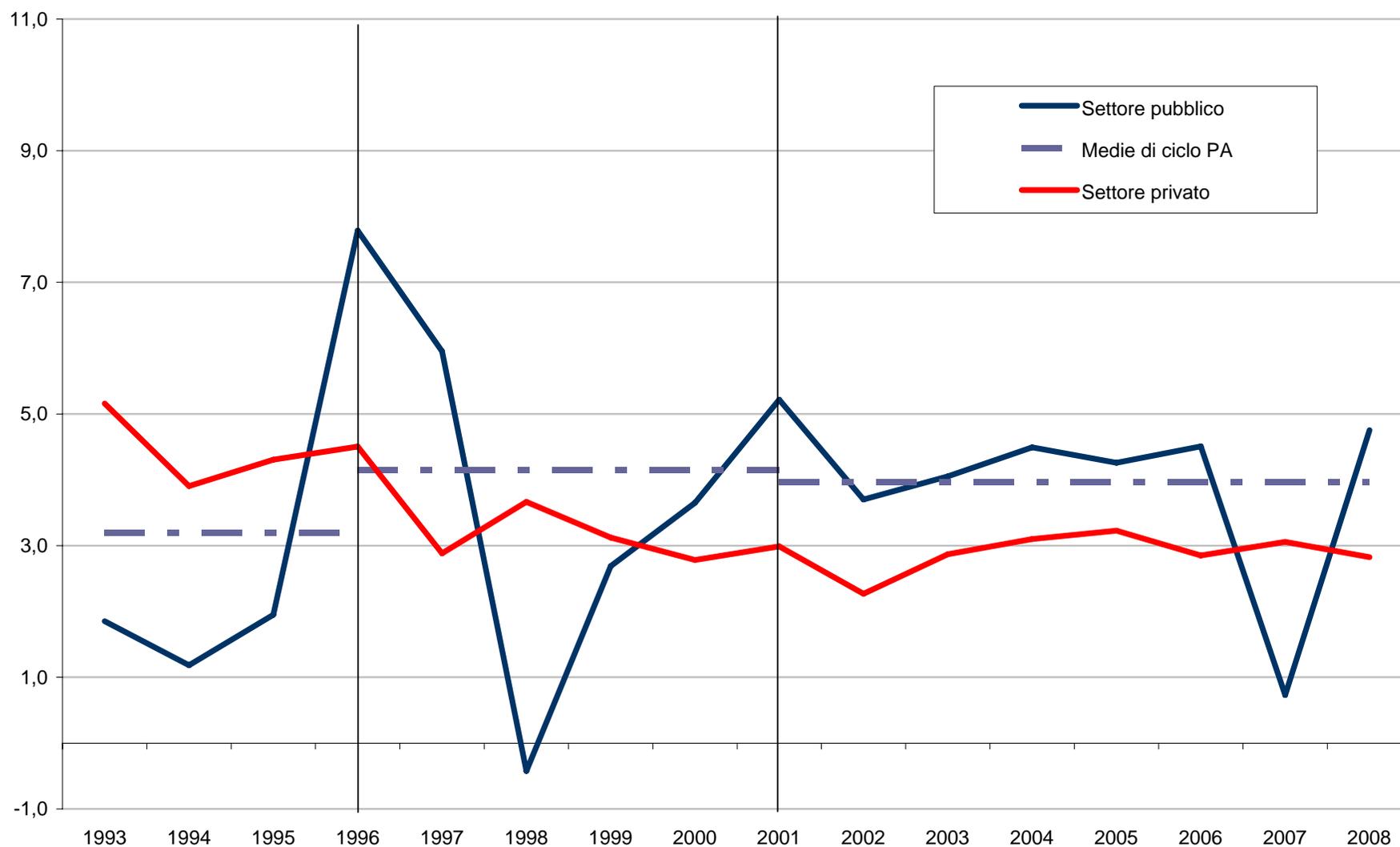


Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali.

Tuttavia, il primo ha messo a segno un incremento nominale complessivo pari al 69 per cento rispetto al valore dell'anno base, mentre l'incremento del secondo è stato dell'82 per cento. Va poi notato che, nel settore pubblico, si sono verificate due fasi nettamente distinte. Mentre fino al 2000 la crescita retributiva si è mantenuta sensibilmente inferiore a quella del privato, dal 2000 in poi è risultata costantemente e significativamente superiore; e, dal 2002, l'incremento nominale complessivo rispetto al 1990 è diventato superiore a quello del settore privato.

Il profilo evolutivo brevemente descritto può essere analizzato in maggiore dettaglio esaminando l'evoluzione dei tassi annui di variazione. Questa scelta ci consente di identificare nettamente tre cicli di crescita (da picco a picco) delle retribuzioni pubbliche (figura 2, pagina seguente).

Figura 2 – Variazioni delle retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato - Anni 1993-2008 (tassi annui di variazione % e, per le pubbliche amministrazioni, tassi medi annui di periodo)



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali

Il primo ciclo, corrispondente al quinquennio 1993-1996 (vario del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzato da una crescita retributiva annua dei dipendenti pubblici (3,2 per cento) sensibilmente inferiore a quella dei privati (4,5 per cento).

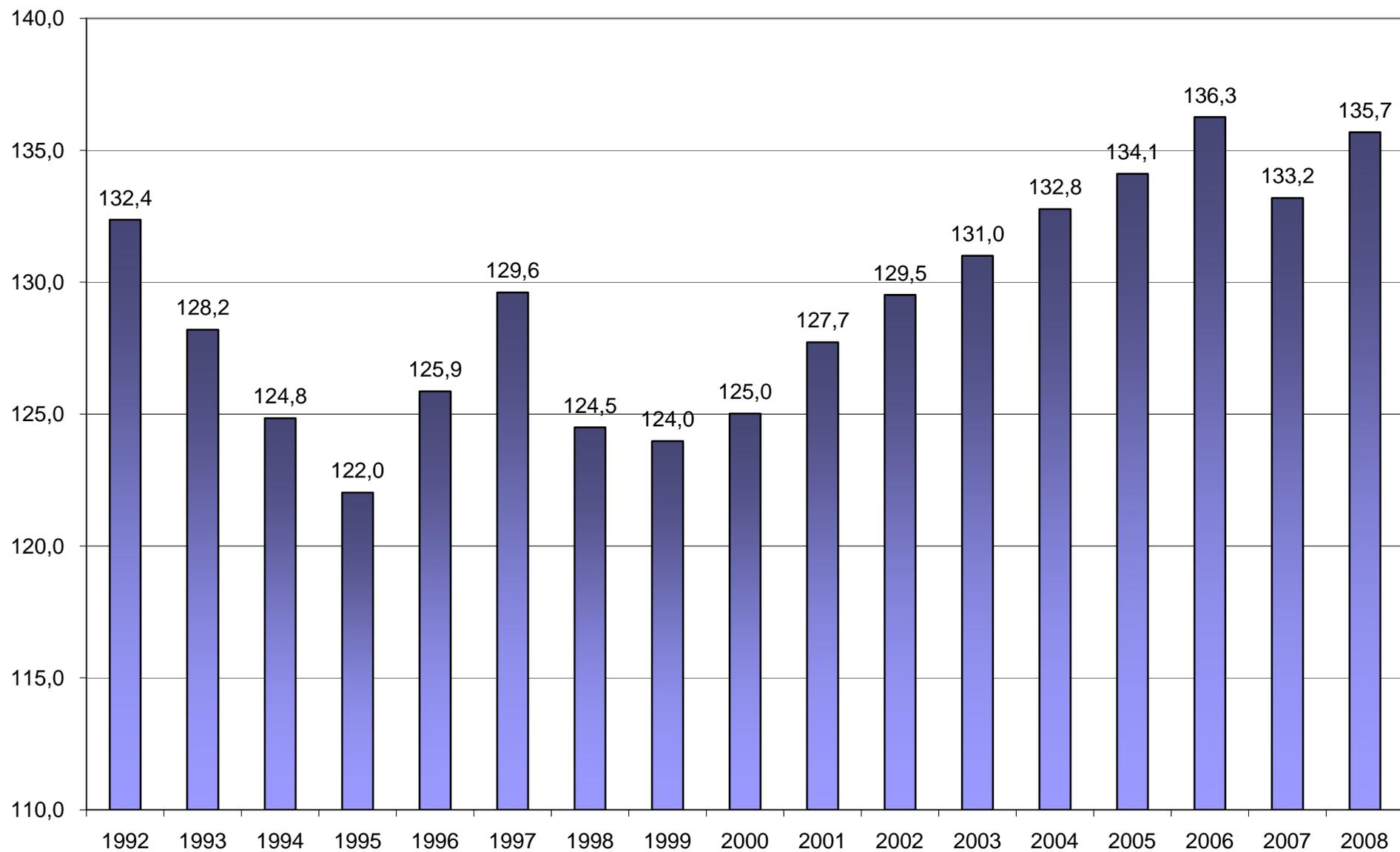
Nel secondo (1996-2001), mentre il settore privato rallenta (il tasso di crescita medio annuo scende al 3,3%), il settore pubblico – pur con vistose discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi – accelera e gli aumenti si portano in media al 4,1 per cento annuo. Nel terzo ciclo (2001-2008) prosegue il rallentamento nel privato (che si porta al 2,9 per cento), ma nel settore pubblico le retribuzioni continuano a presentare una dinamica sostenuta (4,0 per cento l'anno), frenata soltanto dal dato del 2007.

Queste evidenze empiriche 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 (2000-2008).

2. Differenziali salariali e *wage contour* dei dipendenti pubblici

Gli andamenti delle retribuzioni medie nel corso del tempo, tuttavia, non assicurano un esame comparativo sufficientemente attendibile: è necessario considerare anche i differenziali di livello delle retribuzioni e gli effetti che le dinamiche hanno su di essi. Secondo i conti nazionali, la retribuzione media dei dipendenti pubblici, che nel 1992 era pari in valore assoluto al 132 per cento di quella del settore privato e nel 1995 si era ridimensionata al 122 per cento, nel 2008 risulta di nuovo pari al 136 per cento, con un aumento di 14 punti rispetto al minimo del 1995 (figura 3, pagina seguente).

Figura 3 – Rapporto percentuale tra la retribuzione media del settore pubblico e quella del settore privato - Anni 1993-2008



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali

Questa sintetica evidenza aggregata indica, però, solo in prima approssimazione che tra i dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato si sono ristabilite, con un certo vantaggio, le relatività precedenti all'applicazione del Protocollo del 1993. Infatti, anche volendo limitare l'analisi all'esame dei differenziali puntuali, per condurre una corretta comparazione è necessario individuare il cosiddetto "intorno salariale" (*wage contour*) dei dipendenti pubblici, ovvero i gruppi di lavoratori del settore privato che meglio possono paragonarsi ai dipendenti pubblici per caratteristiche sia personali (sesso, età, titolo di studio, qualifica, professionalità ecc.), sia del datore di lavoro o della posizione occupata (attività economica, complessità organizzativa, livello di responsabilità ecc.). Solo in questo modo è possibile ridurre l'eterogeneità tra i lavoratori posti a confronto e condurre comparazioni retributive significative.

Una comparazione più appropriata (seppure sempre di prima approssimazione in quanto non basata sulle caratteristiche personali aggiuntive rispetto alla qualifica dei gruppi di lavoratori messi a confronto) è possibile abbandonando, per il settore privato, la fonte dei conti nazionali e utilizzando un'altra fonte statistica ufficiale, l'indagine mensile su Lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese. Questa ci consente, infatti, di eliminare o limitare gli effetti di tre rilevanti motivi di eterogeneità. Possiamo, anzitutto, depurare il confronto dal fatto che i dati sul settore privato dei conti nazionali includono un numero consistente di dipendenti con qualifica operaia, assenti dal settore pubblico in ragione della natura dei processi produttivi che vi si svolgono. In secondo luogo, le stime di contabilità nazionale (che hanno a obiettivo la misura esaustiva delle risorse impiegate nella produzione del pil) includono non solo l'occupazione regolare, ma anche quella non regolare⁷. Questa si riscontra per definizione soltanto nel settore privato e ad essa, per convenzione statistica, vengono attribuite le retribuzioni lorde della classe dimensionale più bassa. Infine, data la tendenza delle retribuzioni a crescere con la dimensione dell'impresa, anche in relazione all'aumento della complessità dei compiti con l'aumento della

⁷ Si definiscono non regolari le posizioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria posizioni lavorative: 1) continuative; 2) occasionali svolte da studenti, casalinghe o pensionati; 3) svolte da stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, cioè ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali.

complessità organizzativa, la preponderanza nella pubblica amministrazione di strutture organizzative di dimensioni elevate⁸ suggerisce, ai fini di una più omogenea valutazione comparativa, un confronto con le sole imprese di grandi dimensioni.

Per minimizzare l'eterogeneità del confronto è quindi possibile utilizzare, almeno come prima approssimazione, i dati della rilevazione mensile su Lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese⁹, che si riferiscono alle sole posizioni lavorative regolari e consentono di escludere dal confronto gli operai e apprendisti. La figura 4, alla pagina seguente, propone, con riferimento al 2005¹⁰, un confronto tra le retribuzioni lorde per unità di lavoro dei dipendenti pubblici e quelle del totale dipendenti (regolari) o dei soli impiegati e quadri delle grandi imprese¹¹.

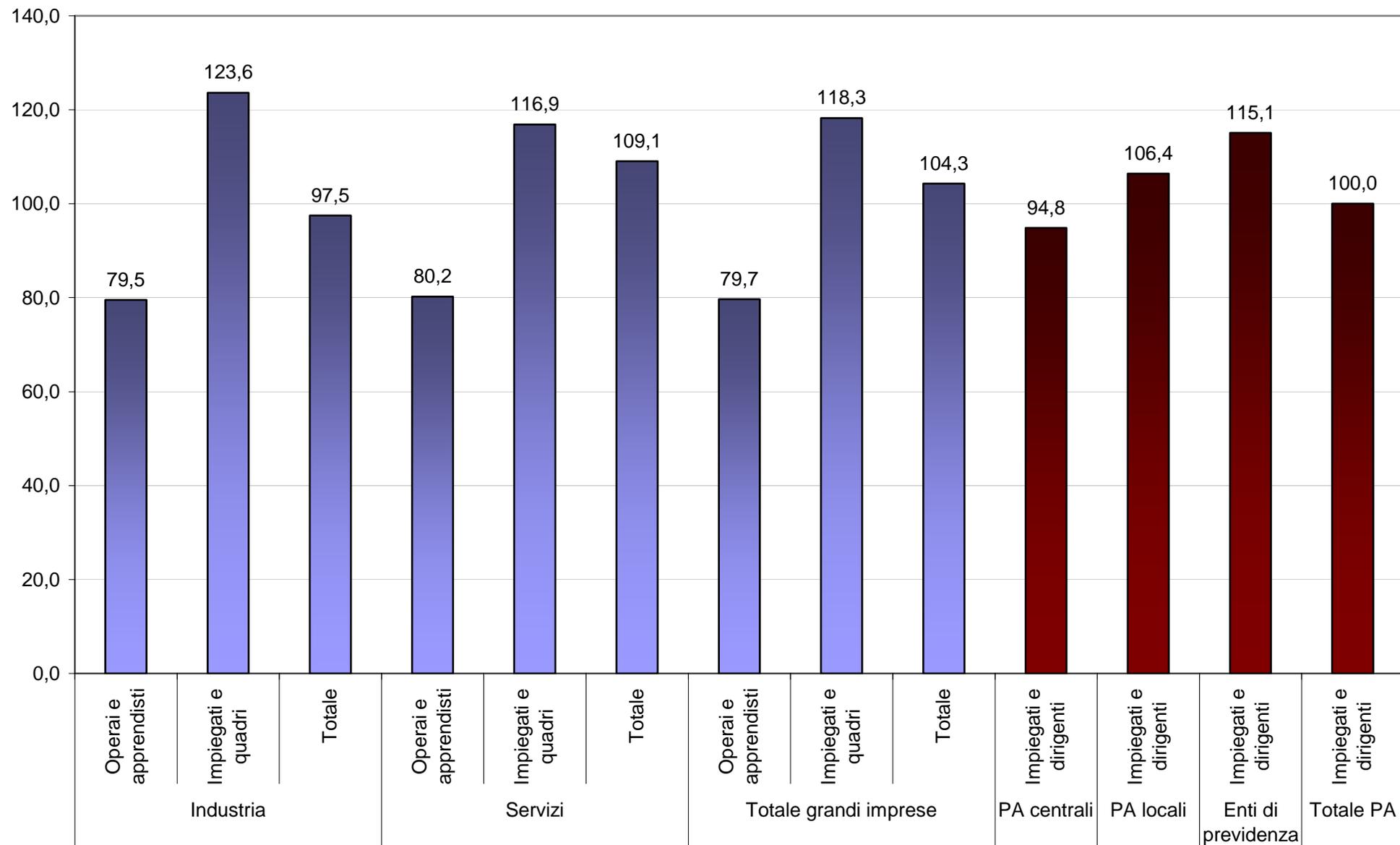
⁸ Secondo i dati del censimento dell'industria e dei servizi 2001, il numero medio di dipendenti nelle istituzioni pubbliche è pari a circa 200 unità. Tale indicatore sintetico rappresenta in modo approssimativo una popolazione che è però molto eterogenea sotto i più svariati profili, ed è caratterizzata da una vasta dispersione della dimensione occupazionale.

⁹ L'Indagine sulle grandi imprese (con 500 o più addetti), rileva mensilmente la retribuzione lorda totale (comprensiva cioè di compensi per lavoro straordinario, premi, mensilità aggiuntive, ecc.) dei dipendenti regolari delle grandi imprese del settore privato non agricolo.

¹⁰ Ultimo anno per cui si dispone di dati in valore assoluto.

¹¹ In realtà anche questo confronto risente di alcuni limiti metodologici, legati alla non piena coincidenza del campo di osservazione. Infatti, se le retribuzioni lorde stimate dai conti nazionali includono la totalità dei dipendenti (inclusi i dirigenti), quelle rilevate dall'indagine sulle grandi imprese li escludono. Va poi sottolineato che si tratta di un confronto tra equivalenti a tempo pieno, che quindi non tiene conto delle differenze negli orari di lavoro contrattualmente vigenti nei diversi settori. Questo elemento di eterogeneità è particolarmente rilevante nel caso degli insegnanti.

Figura 4 - Retribuzioni di fatto per unità di lavoro nella pubblica amministrazione e nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi al mercato – Anno 2005 (numeri indice in base totale pubbliche amministrazioni=100)



Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

Nel 2005, la retribuzione lorda annua dei dipendenti pubblici risulta superiore di circa 2,5 punti percentuali rispetto a quella media di tutti i dipendenti delle grandi imprese industriali (dove si riscontra, però, un'elevata incidenza di qualifiche operaie), e inferiore di 9,1 punti rispetto a quella del totale dei dipendenti delle grandi imprese dei servizi al mercato. Limitando il confronto agli impiegati, però, il quadro cambia in misura significativa. Il pubblico impiego presenta uno svantaggio retributivo di 23,6 punti nei confronti dell'industria e di 18,3 punti nei confronti dei servizi al mercato.

Se si guarda alla composizione interna dei dipendenti pubblici, poi, si notano profonde differenze. La retribuzione nelle amministrazioni locali è di 6,4 punti superiore alla media del pubblico impiego, e quella degli enti di previdenza di 15,1 punti. Mentre i dipendenti dalle amministrazioni centrali presentano un differenziale negativo di 5,2 punti rispetto alla media. In altri termini, i dipendenti degli enti di previdenza sono gli unici a presentare, nella media, retribuzioni molto vicine a quelle degli impiegati e quadri delle grandi imprese dei servizi al mercato.

3. Considerazioni conclusive

L'integrazione di due fonti statistiche ufficiali (i Conti nazionali e i Conti per settore istituzionale) consente di operare confronti di dinamica e di livello tra le retribuzioni del settore pubblico e quelle del settore privato. Il confronto mostra che la riforma del 1993 del settore pubblico e della contrattazione hanno limitato la crescita relativa delle retribuzioni dei dipendenti pubblici solo fino al 2000. In questo periodo le retribuzioni medie dei dipendenti pubblici sono passate dal 132 al 125 per cento di quelle dei dipendenti del settore privato. Dal 2001 in poi, però, i dipendenti pubblici hanno ottenuto aumenti superiori a quelli del settore privato al punto che nel 2008 il rapporto percentuale è tornato al 136 per cento, ovvero ad un valore di quattro punti superiore a quello prima della riforma.

Per valutare l'opportunità delle dinamiche sottostanti a questi risultati, tuttavia, non ci si può limitare a confrontare le retribuzioni medie, ma è necessario paragonare le retribuzioni dei dipendenti pubblici a quelle del *wage contour* di riferimento. Questo può essere identificato, in prima approssimazione, negli impiegati e quadri delle grandi imprese dei servizi al mercato. Il confronto relativo all'anno 2005 evidenzia che, tra i dipendenti pubblici, soltanto coloro che sono impiegati negli enti di previdenza presentano un livello retributivo paragonabile a quello degli impiegati nelle grandi imprese di servizi. Mentre sia i dipendenti delle amministrazioni locali sia, e ancor più, quelli delle amministrazioni centrali presentano ancora, nonostante l'accelerazione retributiva messa in atto dal 2001, un netto svantaggio nei confronti del privato.

Il nuovo modello negoziale messo a punto con gli accordi del 22 gennaio e del 30 aprile e la riforma del pubblico impiego definita dal decreto attuativo della legge delega n. 15/2009 dovranno consentire di realizzare una politica retributiva dei dipendenti pubblici più selettiva e mirata, capace di individuare responsabilità e risultati del lavoro pubblico e di premiarli in modo più omogeneo con quanto avviene nel settore privato.

CORRUZIONE PERCEPITA E FENOMENO REALE. RIFLESSIONI.

*di Maurizio Bortoletti**

In queste giornate di fine giugno, nelle quali viene chiuso questo articolo, il “problema corruzione” sta occupando le prime pagine di tutti i quotidiani dopo la precisa e puntuale relazione svolta dal Procuratore Generale presso la Corte dei Conti, cons. Furio Pasqualucci, in sede di udienza di parifica.

Non è la prima volta che accade, purtroppo, quest'anno, con il fenomeno che viene associato ad altri termini, quali “emergenza” o “allarme” in una trattazione del tema che non è affatto neutra ed è, spesso, scarsamente attenta all'andamento statistico dei dati¹, indulgendo, magari, in rischiose stime del fenomeno: le poche voci dissonanti vengono schiacciate da una “questione morale” che, costantemente, quasi come un fiume carsico, riemerge nel dibattito politico e sociale e “mette all'indice” coloro che resistono “... *alla tentazione di avventurarsi sul rischioso terreno dei paralleli e dei calcoli ... custodendo con caparbia il segreto di questi risultati allegati e non dimostrati, facendo riferimento a parametri noti solo a lui stesso ed eludendo con allegria una serie di evidenti interrogativi....*”².

* Maurizio Bortoletti è consulente per le questioni attinenti alla tutela dell'integrità e della correttezza dell'azione della pubblica amministrazione del Ministro per la Pubblica Amministrazione e per l'Innovazione

¹ Fatto non nuovo in Italia, come sottolinea Alessandra Naldi, *Mass media e insicurezza*, in R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

² Emanuele Narducci, *Processi ai politici nella Roma antica*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

Con un ulteriore paradosso: questa quantificazione per ipotesi, a volte della corruzione sommersa, altre dell'impatto economico sul sistema, viene asseverata dalla eco che si produce tra le diverse fonti, più o meno autorevoli, che in perfetta buona fede, almeno fino a prova contraria, riprendono e rimbalzano a loro volta questo dato fino a renderlo incontrovertibile.

L'immagine che ne esce è, così, quella di un Paese quasi anestetizzato rispetto al problema, che vive alla giornata sotto una pioggia di dati tutti deprimenti, con poche voci isolate che saltuariamente si preoccupano di richiamare l'attenzione nazionale, non solo istituzionale, sui problemi reali in tema di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa. Una situazione, quella che così viene disegnata e percepita da chi guarda all'Italia, simile secondo Barbara Spinelli a quella dei concittadini di Bérenger, protagonista de *"I Rinoceronti"* di Ionesco, che assistono alla crescita del corno sulla loro fronte sempre più vicini al momento nel quale la protuberanza è talmente familiare ed estesa che chi non la possiede si sente un pò reietto.

Invero, se questa fosse la situazione, la persona corretta verrebbe, nei fatti, costantemente posta dinanzi ad un'alternativa odiosa: imitare le furbizie altrui ed aderire alle prassi in voga, commettendo le scorrettezze che si vedono fare da altri, previa giustificazione della necessità di adeguarsi per sopravvivere, oppure accettare di venire spesso discriminata nel mondo del lavoro, nella vita sociale e nei propri interessi.

Quasi che, a forza di ripeterlo, forse per questo *"molti italiani amano l'illegalismo"*, come ha recentemente evidenziato il prof. Cordero: se oggi rispettare le leggi può comportare dei seri problemi, lo si dovrebbe proprio al fatto che l'osservanza non sarebbe più costume generale, né abitudine spontanea, né virtù sempre apprezzata, in un circolo vizioso che si autoalimenta e nel quale il rispetto della legge verrebbe sempre più spesso avvertito, addirittura, come un segno di dabbenaggine, o come autolesionismo puro, perché dove l'inosservanza è la regola, l'uomo giusto si trova in condizione di minorità frustrante.

Quella tra cittadino e legalità appare, in realtà, come una relazione in parte sofferta. E' sufficiente fermarsi a riflettere su come il normale senso civico, se e dove esiste, finisce con il venir descritto e vissuto come una

“virtù eroica”, un calvario che adduce al martirio e alla successiva beatificazione laica, quasi che il fare il proprio dovere di cittadino, di lavoratore, di padre di famiglia, non sia più la normalità.

E che, giunti a questo punto, sia superfluo. Dimenticando, magari, come *“la disperazione più grave che possa impadronirsi d’una società – ricordava Corrado Alvaro - è il dubbio che vivere rettamente sia inutile”*.

Inutile e superfluo, quando questo cilicio, questa “virtù eroica” di chi fa solo il proprio dovere di cittadino, finisce con il rendere normale tutto il resto, in un deterioramento progressivo del contesto ambientale, nel quale, se l’immoralità non è avvertita come tale, rischia di diventare amoralità, in una sorta di spaesamento dell’etica.

Una immagine, quindi, quella italiana, di una società che con i suoi comportamenti collettivi – ha evidenziato recentemente Luciano Gallino nel corso della relazione introduttiva a *“Le settimane della Politica”* – finirebbe con il porsi molto al di sotto della *lex*, di quel sistema di rapporti tra individui e collettività che è considerato un elemento essenziale della condizione civile nell’età moderna.

Situazione nella quale non parrebbe, quindi, strano che, ad esempio, del merito si continui a parlare da tempo, a volte con grande enfasi per sottolinearne l’importanza decisiva per il futuro del Paese, senza approdare ad alcun risultato concreto proprio perché, in realtà, del merito si diffida in quanto il reclutamento e la promozione dei più capaci introdurrebbero un intollerabile elemento di imprevedibilità nel sistema. Un attentato al diritto di cooptazione, a quel sistema – ricordando Paolo Mancini in *Elogio della lottizzazione* – che è come una sorella gemella, ma assai più appetibile, della proverbiale *“sora Camilla”*: nessuno la vuole, però ognuno se la piglia, sempre nel buio e nel silenzio, con gli esclusi che denunciano l’altrui lottizzazione, guardandosi bene dall’ammettere che se avessero “raccolto” anche loro qualche posto di potere non sarebbe stata lottizzazione ma esercizio di pluralismo.

In modo analogo, da tempo, si parla di legalità: eppure, ed è l’aspetto singolare di interesse, il “periodico dibattito” sul tema della legalità, e su tutto quello che vi ruota attorno, spesso non va oltre il momento dialettico,

ennesima conferma di un Paese che sembra vivere della logica gattopardiana del “*se vogliamo che tutto rimanga com'è, è necessario che tutto cambi*”, dove si rileva una sfasatura amplissima tra le parole e le cose, tra l'ideologia e la realtà, con frasi ripetute come un rosario o come uno stratagemma per costruirsi un immenso alibi di fronte alle regole continuamente trasgredite.

L'impressione che se ne trae è quella che non sia cambiato molto da quando Giolitti ripeteva che “*L'Italia è gobba*”, con una doppia morale, una pubblica, all'apparenza rigorosa nell'adesione alle normative esistenti, ed una privata, fatta di flessibilità estrema, tesa ad adattare anche il rispetto delle regole allo specifico contesto.

Una situazione nella quale non resta che confidare, anzi, meglio, sperare – come indicato da La Rochefoucault – nell'ipocrisia come ultimo baluardo della virtù: insomma, coloro che si rappresentano probi mentre stanno dissimulando il loro agire attestano pur sempre l'esistenza di regole di cui si ammette l'importanza, confermando che esiste un limite tra giusto e ingiusto e riconoscendo che un'etica pubblica, anche se non la rispettano, comunque c'è e ognuno è tenuto – almeno in linea di principio – a rispettarla.

Poche note sintetiche, alcuni spunti, ma sufficienti a confermare l'affresco ricorrente di un Paese che, come profeticamente annunciato da Sciascia, sembra andare “*sempre più a fondo senza mai toccare il fondo*”, fino a rendere quasi insufficiente l'immagine della “legalità debole”, utilizzata dal prof. La Spina nel saggio *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, a descrivere la situazione vissuta nelle regioni meridionali del Paese nelle quali vince il quotidiano sfruttamento di spazi di illegalità, di opacità normativa ed amministrativa, di sommerso economico, mentre ognuno – per dirla come Guicciardini – è impegnato a coltivare il suo “*particolare*”, il proprio interesse personale.

Un Paese, quindi, sistematicamente disegnato come sull'orlo dell'abisso, pronto a sprofondare nel Mediterraneo o a staccarsi dall'Europa, anche a causa, probabilmente, come lucidamente descritto dal prof. Ginsborg, dell'abitudine degli italiani che “*... amano follemente il loro paese*” ma che, contemporaneamente “*... ne dicono tutto il male possibile*”.

Un Paese che sembra popolato di inefficienze e mariuoli, veri o presunti poco importa, mentre la fiducia si erode inesorabilmente e, con questa, inizia a morire pian piano la stessa società, sempre più impassibile e immobile di fronte ad un destino che sembra ineluttabile: una Caporetto delle Istituzioni, sintesi di un'Italia che, “...oltre ad aver sempre mescolato il serio con il futile – come ricordava Indro Montanelli - *ha spesso preso il futile come l'unica cosa seria ...*”, mentre la politica del risentimento si insinua nei cuori della gente.

Invero, alcuni profili sembrano meritare una diversa considerazione.

Prima di tutto, quello relativo ai risultati conseguiti dalle Forze di polizia e dalla Magistratura nel corso dell'attività repressiva. Risultati conseguiti grazie a metodologie che all'estero vengono particolarmente apprezzate. E, per questo, spesso copiate.

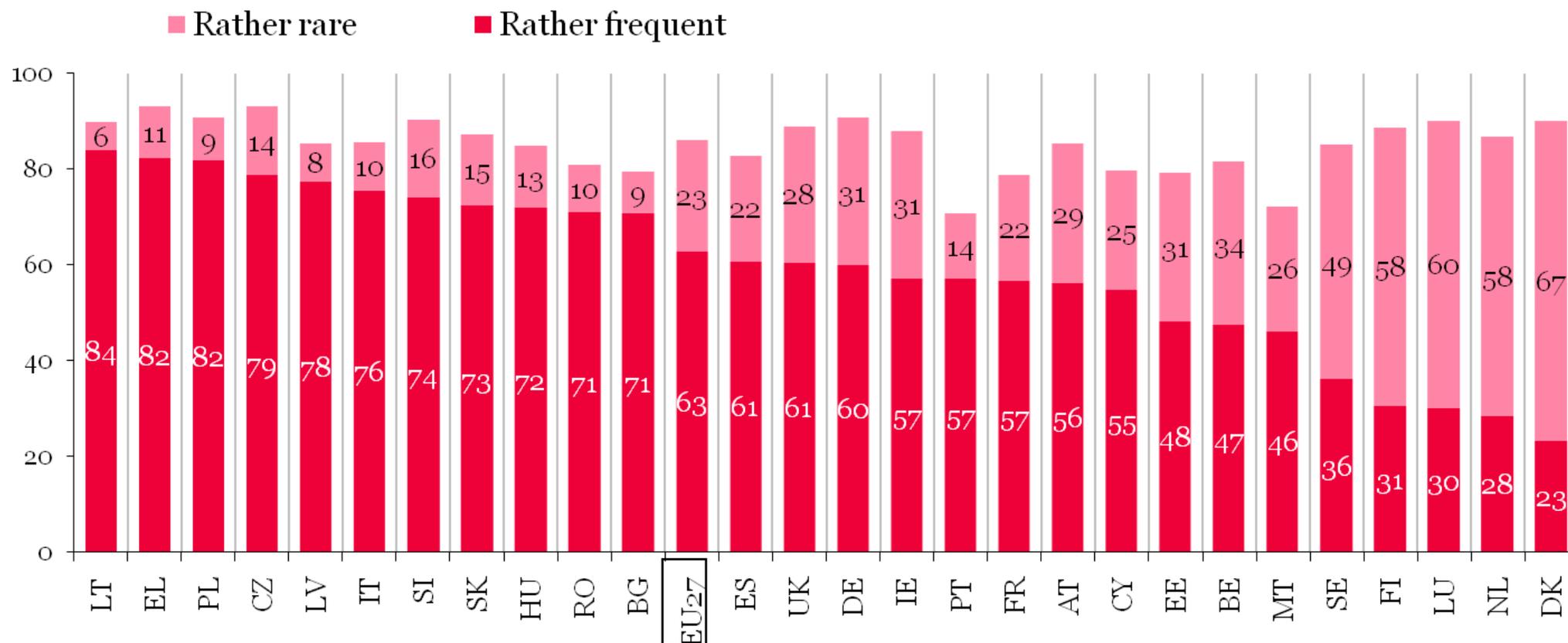
Ultimo, in ordine di tempo, Franz-Hermann Bruener, Direttore Generale dell'O.L.A.F., l'Ufficio Anti-Frode europeo, che, nello scorso mese di maggio, ha elogiato il modello adottato in Italia per contrastare le frodi comunitarie e ha espresso il suo apprezzamento per i risultati conseguiti.

Un alto livello di corruzione accertata dalle forze di polizia non equivale, in una prospettiva comparata con altri paesi, a bassi livelli di integrità e moralità dell'apparato pubblico. E, ovviamente, viceversa, come ha recentemente indicato Siim Kallas, Vice Presidente della Commissione Europea e Commissario responsabile per l'amministrazione, l'*audit* e la lotta antifrode, evidenziando che “... *un numero crescente di irregolarità comunicate può essere un buon segnale del fatto che i controlli sono migliorati ...*”³.

³ Nel 2006 l'Italia ha comunicato, con riferimento ai soli Fondi Strutturali, 368 casi di frode su un totale di 744 segnalazioni, l'Inghilterra 9 su 223, la Spagna e la Francia nessuno, rispettivamente, su 428 e 98 casi. *Rapporto della Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea – Lotta contro le frodi*, Bruxelles, 2007, consultabile su <http://ec.europa.eu>.

Una riflessione che appare viepiù necessaria di fronte ai risultati dell'ultima indagine condotta dalla Gallup su mandato di Eurobarometer/Commissione Europea in tema di “percezione e realtà della corruzione” nei 27 Paesi UE⁴: infatti, a fronte di una percezione della corruzione attestata in Italia su livelli altissimi, si registra una situazione reale assolutamente antitetica, con una bassissima percentuale dello stesso campione che dichiara di aver ricevuto una richiesta di tangenti negli ultimi 12 mesi.

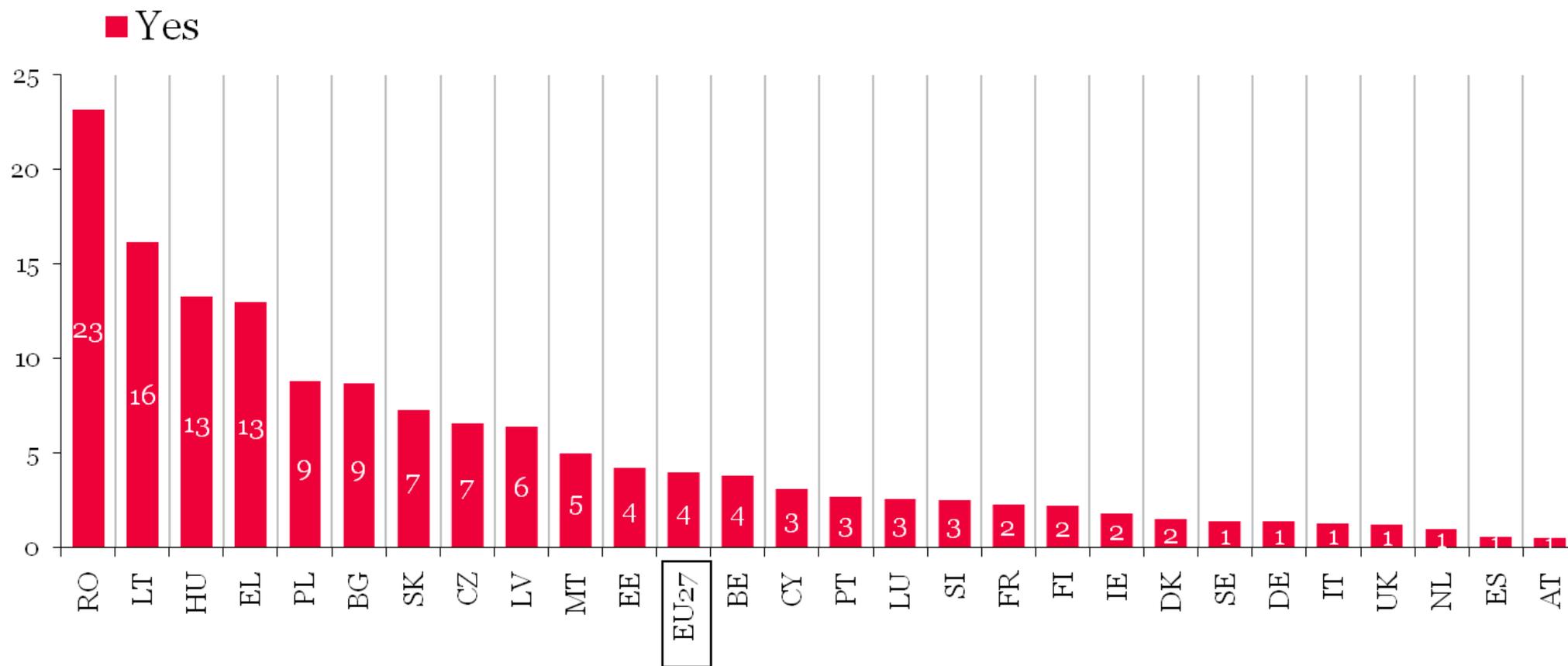
Grafico nr. 1: percezione della estensione della corruzione o di altri illeciti nella pubblica amministrazione nazionale.



Fonte : *Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27, OLAF, Bruxelles, 2008.*

⁴ “Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27”. Analytic Report 2008. Survey requested by the European Anti-Fraud Office and conducted by the Gallup Organization, consultabile su <http://ec.europa.eu>.

Grafico nr. 2: cittadini che dichiarano di aver ricevuto la richiesta di una tangente negli ultimi 12 mesi.



Fonte: *Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU 27*, OLAF, Bruxelles, 2008.

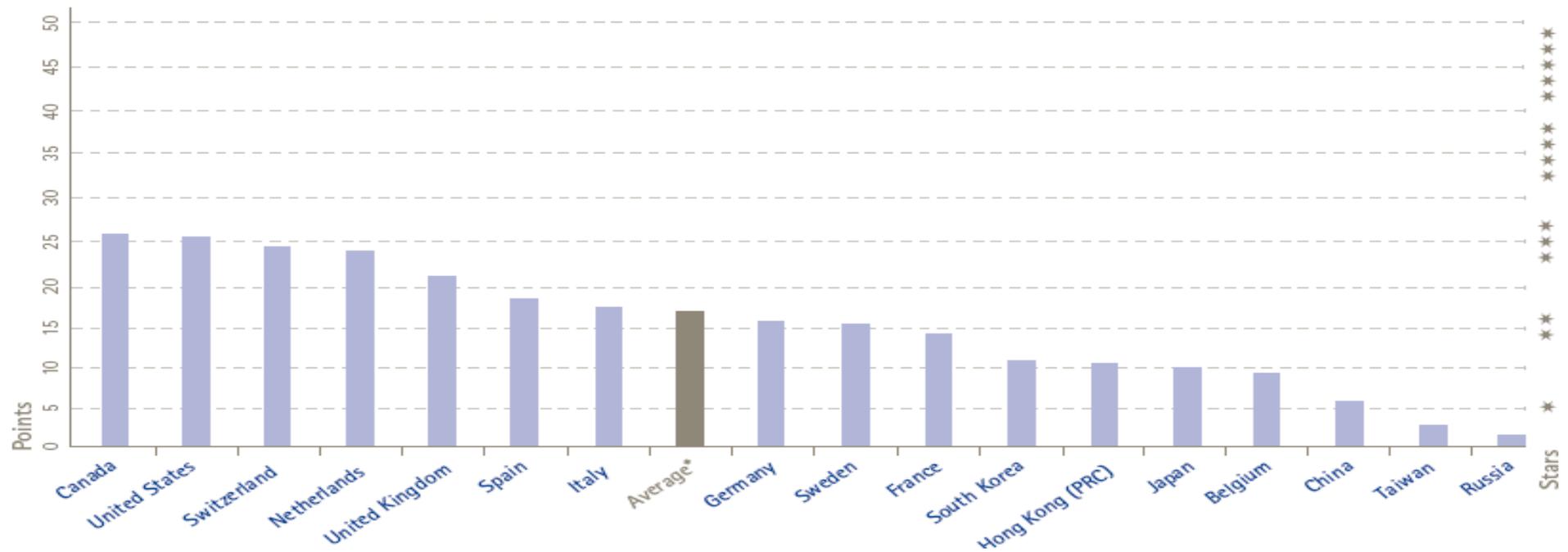
Un esito atteso: la percezione del fenomeno tende ad assumere un carattere “cronico” più che alimentarsi di episodi “acuti”, e nel giudizio finiscono con il confondersi sempre di più sentimenti diversi ed eterogenei ispirati anche dalle mutevoli situazioni in cui si è coinvolti.

Una situazione che vede l'Italia meglio posizionata rispetto a molti Paesi che vengono abitualmente indicati come un punto di sicuro riferimento in tema di etica e di *policy* in materia di prevenzione dei fenomeni distorsivi dell'azione amministrativa.

Circostanza che ha recentemente trovato un ulteriore riscontro nei risultati ai quali è giunta *Transparency International* conducendo l'indagine TRAC, *Transparency in Reporting on Anti-Corruption*, dedicata ad approfondire l'efficacia della comunicazione di 500 grandi aziende quotate del mondo, tra le quali 20 italiane, in materia di politiche e provvedimenti assunti per combattere la corruzione ⁵.

⁵ Un'analisi condotta attraverso l'analisi della strategia aziendale (esistenza di un codice di condotta o di una dichiarazione di principi che includa un riferimento all'anti-corruzione; partecipazione di azionisti a iniziative che abbiano come oggetto argomenti di lotta alla corruzione; estensione di queste iniziative agli impiegati, ai partner d'affari e altri), della politica societaria (impegno nella politica anticorruzione; regolazione e trasparenza dei contributi politici; impegno nel rendere trasparenti le attività delle *lobby*) e della gestione operativa (richiesta per i fornitori/clienti di conformarsi alle regole anti-corruzione dell'azienda; esistenza di sistemi di revisione e verifica per monitorare i problemi legati alla corruzione ed esistenza di procedure da applicare contro gli impiegati coinvolti; promozione di corsi agli impiegati e agli agenti con una chiara comunicazione delle procedure svolte dall'aziende stesse). *Transparency in Reporting on Anti-Corruption. A report on Corporate Practices, Transparency International, 2009.*

Grafico nr. 3: punteggio medio, per Paese, delle aziende valutate (Paesi con più di 10 aziende valutate).



Fonte: *Transparency in Reporting on Anti-Corruption. A report on Corporate Practices*, Transparency Int. 2009.

Dati positivi, sui quali si potrebbe costruire una intensa azione di rafforzamento delle politiche di contrasto al fenomeno, che vengono vanificati, come prima indicato, da una percezione estremamente negativa : l'ultima conferma viene dal *Global Corruption Barometer 2009* curato da *Transparency International*, dove gli italiani intervistati hanno evidenziato uno scarsissimo apprezzamento⁶ per le politiche governative in tema di lotta alla corruzione e alle altre distorsioni illecite dell'azione amministrativa.

⁶ Solo il 16% le reputa efficaci mentre ben il 69% le giudica totalmente inefficaci, distaccandosi dalla media EU che vede il 24% soddisfatto e solo il 56% del tutto insoddisfatto.

Eppure, negli stessi mesi durante i quali veniva condotta l'indagine, sono stati ottenuti risultati estremamente rilevanti in tema di repressione del fenomeno. Non solo: la I Valutazione sull'Italia condotta dal G.R.E.C.O., il gruppo di Stati contro la corruzione, si è conclusa con risultati positivi; si sono poste le premesse per la ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione poi approvata nel corso dell'estate; l'Italia ha prevalso, insieme alla Francia, sulle altre proposte presentate alla Commissione Europea per implementare un progetto di rafforzamento del "sistema anticorruzione" della Croazia che impegnerà il nostro Paese nei prossimi due anni (*Strengthening the Anti-Corruption Inter-Agency Co-operation – Management Support of the Ministry of Justice Anti Corruption Sector in Croatia*).

“Esci dunque da Roma. Non si può, per un uomo, mettere in pericolo la Repubblica”.

Se la situazione fosse quella percepita, non resterebbe altro da fare, in effetti, che individuare, riprendendo il passo delle Catilinarie, chi o che cosa si deve spedire in esilio, possibilmente irreversibile come quello che consigliò ad un novello Catilina il Senatore a vita Giulio Andreotti, firmando come Marco Tullio Cicerone Junior una sorta di lettera aperta contenuta all'interno di un articolo del gennaio 1993.

Invero, quando si tratta il tema della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione, vi è la necessità di ascoltare la domanda di conoscenza reale e non ideologica del fenomeno, perché il più delle volte ci si ritrova immersi in un manifesto di equivoci e semplificazioni culturali che non aiutano un confronto rigoroso e, quindi, necessario alla comprensione di fenomeni assolutamente peculiari della nostra società.

Sul tema, invero, serve una piena consonanza del "sistema Paese": vi è la necessità di inquadrare correttamente il fenomeno, pur senza dimenticare come la quali-quantificazione di tali fenomeni distorsivi appaia estremamente complessa: l'esito assolutamente da evitare è quello di confondere la causa con l'effetto, consentendo, quindi, una rappresentazione rovesciata della realtà ad uso e consumo di questa o quella posizione ideologica e politica.

Un approccio evidentemente non condivisibile, e neppure utile.

La “misurazione” del fenomeno, e, quindi, del “rischio corruzione”, resta - inutile comunque negarlo - una esigenza fortemente avvertita: la molteplicità di dati, solo alcuni provenienti da fonti ufficiali, che coesistono, si affastellano, a volte si inseguono soprattutto sugli organi di informazione, non sembra riuscire a dare, infatti, con la necessaria nitidezza, una rappresentazione del fenomeno che venga, o che possa venire ritenuta credibile di questa manifestazione criminale che incide sul desiderato, atteso livello di funzionalità della Pubblica Amministrazione.

Tra le fonti ufficiali disponibili, che consentono una lettura completa e tempestiva della particolare manifestazione criminale, vi sono le statistiche della delittuosità ottenute grazie al Sistema di Indagine del Ministero dell’Interno. Si tratta, in particolare, delle denunce “raccolte”, in modo diretto o indiretto, dalle Forze di Polizia.

La ricostruzione della morfologia del fenomeno non può ovviamente arrestarsi alle statistiche della delittuosità, in quanto non appare sufficiente fare riferimento solo alla collocazione di questa o quella procedura, amministrazione, area geografica, ..., in una scala ordinale dei reati, ma passa necessariamente attraverso la scoperta di quegli aspetti ambientali, comportamentali, culturali negativi e positivi che, in combinazioni talora casuali e conseguenti, hanno fino ad oggi contribuito a stratificare una certa immagine del Paese.

La recentissima analisi presentata dal CENSIS in collaborazione con la cd. Commissione antimafia, “*Condizionamento della mafia sull’economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno*”, nel disegnare le sette piaghe del Meridione sulle quali è necessario intervenire per invertire il progressivo degrado di quest’area, ha confermato come il perimetro del problema si estenda ben al di là delle statistiche della delittuosità: per questo, diventa necessaria la cd. “antimafia indiretta”, cioè “... *buone regole di mercato, correttezza amministrativa e trasparenza politica* ...” per usare le parole del presidente Pisanu.

La lettura dei dati consegnati dal Sistema di Indagine, il cd. SDI alimentato dalle Forze di polizia, è, quindi, solo un momento, il primo, per tentare di individuare alcune matrici di decrittazione, magari innovative, attraverso le quali perseguire una attualizzazione realistica e non ultra-dimensionata del fenomeno, soprattutto per comporre a sintesi un quadro conoscitivo assolutamente eterogeneo di dati e informazioni che rendono difficile una definizione il più possibile realistica della patologia criminale.

Tabella nr. 1: reati contro la Pubblica Amministrazione⁷.
 Reati consumati, persone denunciate per genere.
 Anni 2004 – 2008.

	2004		2005		2006		2007		2008	
Delitti registrati	3.403		3.552		5.499		3.368		3.317	
Persone denunciate	F	M								
	2.774	9.708	2.914	10.611	5.634	14.342	3.516	10.844	2.918	10.486
	12.482		13.525		19.976		14.360		13.404	

Fonte: MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, *I Rapporto al Parlamento*, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

⁷ Sono stati considerati, quando non altrimenti indicato, i delitti p. e p. dagli artt. 314, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319 *ter*, 320, 322, 323, 353, 354, 355, 356 e 640 *bis*, tenuto conto che alla rilevazione operata dal Sistema di Indagine del Ministero dell'Interno sfugge la possibilità di leggere analiticamente i diversi commi di cui all'art.640 c.p.

Va, prima di tutto, ricordato come, trattandosi di una rilevazione dell'attività svolta dalle Forze di Polizia, restino fuori da questa “fotografia” tutti i reati che vengono denunciati direttamente all'Autorità giudiziaria o che questa rileva autonomamente, un dato certamente significativo in tema di *white collar crimes*.

Il numero dei reati registrati rappresenta, poi, come noto, solo una parte di quelli effettivamente consumati, considerato che la rilevazione non “percepisce”, per diverse ragioni, un numero più o meno rilevante di reati che compongono il cd. “sommerso della criminalità”.

In particolare, qui emerge una ulteriore difficoltà nella lettura del fenomeno e, quindi, nella misurazione del dato. I reati contro la pubblica amministrazione sono in larga parte “reati senza vittima”, caratterizzati cioè dal fatto che manca il tipico vettore della denuncia, nel senso che non vi è una vittima, persona fisica o giuridica, che, quale soggetto passivo, può presentare una denuncia alle Forze di Polizia, facilitando, quindi, la rilevazione e l'intervento sulla condotta criminale.

Una situazione alla quale si aggiunge la difficoltà per le Amministrazioni danneggiate di percepire con immediatezza i contorni della condotta illecita e, conseguentemente, il danno subito : una prima evidenza che rafforza la necessità di strutturare un sistema di difesa preventivo che abbia anche la funzione di rilevare con la massima tempestività quelle anomalie sintomatiche di un possibile sviamento dell'azione amministrativa.

Come si può rilevare dalla Tabella 1, pur registrandosi alcune variazioni che si esamineranno analiticamente, il numero dei delitti registrati è sostanzialmente stabile e assolutamente esiguo: l'intero *panel* di reati contro la P.A. è di poco superiore all'uno per mille del totale dei delitti consumati in Italia, e, aspetto forse ancor più interessante, si registra uno di questi delitti ogni mille dipendenti pubblici.

Senza voler prestare il fianco ad eventuali, facili rilievi di sottorappresentazione del problema, è inevitabile acquisire questa risultanza come un elemento di riflessione che non può essere trascurato in tema di “morfologia della corruzione”.

In particolare, in questa prima rappresentazione del fenomeno emergono due aspetti di particolare interesse:

1. il picco registrato nel numero delle denunce per l'anno 2006;

2. una sostanziale stabilità, nelle rimanenti annualità, del numero dei delitti registrati e delle persone segnalate, con una singolare rilevanza del numero di donne denunciate, che si attesta su frequenze assolutamente significative sfiorando il 30% nel 2006. Un dato che appare di assoluto rilievo ed interesse, non solo considerando come l'universo della questione criminale sia da sempre fondamentalmente maschile, ma, soprattutto, in relazione alla lontananza del mondo femminile – ridotta presenza nelle posizioni di vertice della P.A. (il 38,9 % del totale, secondo la “*Relazione sulla P.A. 2008*”) e la rilevante presenza nel mondo della scuola (il 79,8% dei dipendenti) – dai settori e dagli incarichi più “ricchi” di opportunità criminali.

La successiva attività di analisi del dato di picco registrato nell'anno 2006, nel corso del quale si riscontra una rilevante variazione rispetto al dato delle altre annualità, ha consentito di individuarne la causa nell'emersione di una importante serie di distorsioni nel corretto utilizzo di fondi comunitari e, comunque, di finanziamenti a valere su diverse linee nazionali di erogazione.

I dati che seguono, infatti, limitati solo ad alcune delle condotte criminali di maggiore interesse tra quelle presentate nella precedente Tabella 1, evidenziano nitidamente l'andamento particolare seguito nel 2006 dalle condotte penalmente sanzionate dagli artt. 640 *bis* e 316 *ter* c.p..

Tabella nr. 2: principali reati contro la Pubblica Amministrazione.
Reati consumati.
Anni 2004 – 2008.

	2004	2005	2006	2007	2008
corruzione <i>(art. 318, 319, 320 cp)</i>	158	126	112	128	140
concussione <i>(art. 317 cp)</i>	138	115	80	130	135
peculato <i>(art. 314 cp)</i>	273	279	243	270	272
abuso d'ufficio <i>(art. 323 cp)</i>	1016	1051	935	1097	1.134
truffa per il ... <i>(art. 640 bis cp)</i>	824	893	2.725	778	737
indebita percezione <i>(art. 316 ter cp)</i>	462	598	858	393	334

Fonte: MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

Nel corso del 2006, 3.583 reati segnalati contro la P.A. fanno riferimento a queste due sole ipotesi delittuose, con un aumento di 2.092 casi rispetto all'anno precedente nel corso del quale erano state registrate 1491 denunce per le due fattispecie. Tale variazione assoluta, come si può notare dalla Tabella 1 è praticamente identica a quella registrata in quella annualità per l'intero *panel* di reati contro la PA (passato dai 3.552 del 2005 ai 5.449 delitti registrati nel 2006).

Appare qui utile anche notare come queste due violazioni costituiscano, comunque, anche nei rimanenti anni, una parte estremamente rilevante sul totale di quelli registrati contro la P.A.:

1. nel 2004, 1.276 sui 3.403 delitti totali registrati, il 38 %;
2. nel 2005, 1.491 sui 3.552, il 42 %;
3. nel 2006, 3.583 sui 5.449, il 66 %;
4. nel 2007, 1.171 sui 3.368, il 35 %,;
5. nel 2008, 1.071 sui 3.317, il 32%.

Sono due violazioni che presentano una duplice valenza di tipo economico: si tratta di risorse, spesso ingenti, così sottratte al bene pubblico; sono, contestualmente, flussi finanziari deviati rispetto alla loro “destinazione” finale, e, quindi, al tentativo di arginare e avviare a riduzione il “ritardo” che tuttora caratterizza alcune aree del Paese.

Sono evidentemente delitti di indubbia gravità e rilevanza, caratterizzati, però, da una presenza molto sfumata del pubblico dipendente: non sono, infatti, “reati propri”, dove l'autore deve rivestire una determinata qualifica o posizione.

Il soggetto attivo, l'autore del reato può essere “chiunque”, cioè un delinquente che predatorialmente “attacca” beni pubblici, al pari di un ladro, un rapinatore o, appunto, un truffatore. Certo vi può essere il pubblico dipendente che concorre nell'atto predatorio e che ne può rispondere a titolo di concorso, vi può essere chi lo

favorisce, chi non vede, chi non svolge con diligenza i propri compiti, e che quindi ne risponderà nelle sedi e nei modi previsti, ma, prima di tutto e prevalentemente, si tratta di atti di privati, insomma di quell'Italia che alla forza delle legge preferisce la legge del più furbo o del più forte.

Più che un problema di etica, sembrerebbe, quindi, un tema da *security* aziendale, necessariamente focalizzata sulla tutela degli *asset* societari da violazioni, truffe e sottrazioni.

Attesa la rilevanza delle violazioni delle due fattispecie penali e la preminente destinazione di queste linee di finanziamento in particolare verso alcune aree del Paese, sembra utile procedere ad una lettura del dato – almeno per l'anno 2006 interessato da questa rilevante emersione del fenomeno distorsivo - con un maggiore grado di analiticità, con l'obiettivo di verificare se esiste una coerente distribuzione territoriale della fenomenologia criminale in relazione alle Regioni ove insiste la maggiore densità di queste disponibilità finanziarie.

Tabella nr.3: principali reati conto la Pubblica Amministrazione.

Distorsioni nel corretto utilizzo di fondi comunitari e/o finanziamenti a valere su diverse linee nazionali di erogazione (artt. 316 *ter* e 640 *bis* c.p.).

Reati consumati. Per Regione. Anno 2006.

	truffa per il ... (<i>ex art.640 bis</i>)	indebita percezione (<i>art. 316 ter cp</i>)
ABRUZZO	25	7
BASILICATA	25	11
CALABRIA	86	46
CAMPANIA	109	27
EMILIA R.	56	24
FRIULI V.G.	30	52
LAZIO	34	16
LIGURIA	7	37
LOMBARDIA	426	44
MARCHE	85	16
MOLISE	16	2
PIEMONTE	418	126
PUGLIA	135	58
SARDEGNA	27	19
SICILIA	185	79
TOSCANA	244	56
TRENTINO A.A	110	84
UMBRIA	10	132
V. D'AOSTA	0	7
VENETO	697	15

Fonte: ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

Preliminarmente, atteso il grado di dettaglio della Tabella 3, appare utile soffermarsi su un aspetto metodologico: come indicato dal prof. Barbagli nella premessa al *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia 2007*, in tema di analisi delle statistiche della delittuosità e a differenza di quanto capita nello studio di altri fenomeni sociali non congiunturali è errato, nonostante sia una comune abitudine della stampa e in generale dei mezzi di comunicazione di massa, ma a volte anche tra gli esperti, discutere di cambiamenti tra un anno e un altro, perché la particolare struttura temporale della criminalità rende del tutto sterile tale esercizio in quanto è solo nel lungo periodo – misurabile almeno in decenni – che si stabilizzano i *trend* sociali e che si possono, dunque, apprezzare e misurare in modo metodologicamente consapevole linee di tendenza, oscillazioni, picchi e cadute.

L'attenzione sul calcolo sintetico dei dati medi di periodo o degli indicatori per tipologia criminale, con l'obiettivo di rilevarne variazioni positive o negative da interpretare, può, così, portare in secondo piano aspetti di rilievo, quali quelli che emergono dalla Tabella 3, con il Veneto e l'Umbria al primo posto per le violazioni p. e p., rispettivamente, dagli artt. 640 *bis* e 316 *ter* cp..

Invero, l'analisi della distribuzione su base territoriale conduce a questo esito originale e probabilmente inatteso.

Analogamente, va evidenziata la frequenza rilevata per queste due violazioni nella regione Piemonte, che eguaglia la Lombardia - spesso citata come unica regione settentrionale tra quelle che presenterebbero la maggiore pervasività della particolare fenomenologia criminale - per le violazioni di cui all'art. 640 *bis* cp, mentre addirittura la supera per quelle di cui all'art. 316 *ter* cp.

Infine, dato ancor più singolare rispetto al quale una spiegazione potrà venire solo da una eventuale lettura delle sentenze di condanna, le quattro Regioni dell'attuale "Obiettivo Convergenza", principali destinatarie di fondi e finanziamenti pubblici di varia natura, non sono quelle che registrano - almeno per l'anno 2006 - il maggior numero di violazione dei due articoli di interesse: tenuto conto che le statistiche della delittuosità non

vengono influenzate dalle norme del codice in tema di competenza e che, quindi, non registrano i successivi eventuali spostamenti della sede del procedimento, questi dati, è bene ripeterlo, tutti da approfondire, sembrano indicare come l'attività delle forze di polizia sia riuscita ad intercettare, e a far emergere, un'attività illegale, di fatto predatoria rispetto a queste particolari risorse pubbliche, le cui centrali operative erano localizzate al di fuori delle aree destinarie di tali flussi finanziari.

Ritornando, ora, al secondo tra i due aspetti di rilievo evidenziati con riferimento alla Tabella 1, e cioè alla rilevanza che emerge dalla lettura in una prospettiva di genere del dato relativo alle persone denunciate per l'intero *panel* di reati contro la PA, vi è, prima di tutto, la necessità di far risaltare, pur nella eccessiva genericità della rilevazione, come si sia di fronte ad una risultanza di estremo interesse: 17.136 donne segnalate per reati contro la PA nell'ultimo quinquennio su 73.747 denunciati totali segna una percentuale, il 23,26%, nettamente superiore a quella registrata in tema di criminalità femminile per tutti i reati previsti nel codice penale e nelle leggi speciali.

Una prospettiva, questa, che conduce a rilevare una situazione oltremodo significativa con riferimento al solo anno 2006, dove la percentuale di donne segnalate sul totale dei denunciati sale al 28,2%, a conferma, già da questa prima, sommaria lettura, della estrema utilità di alcuni successivi momenti di analisi.

Il primo, dedicato a verificare se questa cifra della frequenza, rilevata nella Tabella 1 su base annuale, si ritrovi, in modo omogeneo, per ogni singolo reato oppure se il dato medio finale è prevalentemente influenzato dalle risultanze emerse solo con riguardo ad alcune fenomenologie criminali.

Tabella nr. 4: principali reati contro la Pubblica Amministrazione.
 Reati consumati e persone denunciate, per genere.
 Periodo 2004 – 2007.

	Delitti									
	corruzione (art. 318, 319, 320 cp)		concussione (art. 317 cp)		abuso d'ufficio (art. 323 cp)		truffa per il ... ex art.640 bis		indebita percezione (art. 316 ter cp)	
Numero denunce	524		469		4.099		5.220		2.311	
Persone denunciate	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	635	3.619	95	1.030	1.489	10.400	8.794	19.386	2.601	3.623
	4.254		1.125		11.889		28.180		6.224	

Fonte: ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

La Tabella 4 evidenzia come non vi sia una presenza femminile omogenea nell'ambito di queste attività criminali: a fronte, infatti, della estrema esiguità di donne denunciate per i reati di corruzione (il 14,9%), di concussione (l'8,4%) e di abuso d'ufficio (il 12,5%), emerge un dato di assoluto rilievo per le violazioni p. e p.:

- 1.dall'art. 640 *bis* c.p., dove la percentuale di donne denunciate raggiunge il 31 %;
- 2.dall'art. 316 *ter* c.p., dove supera il 40%.

Proseguendo l'analisi, con una seconda e diversa lettura dei dati disponibili circa questi due reati nei quali emerge una rilevante presenza criminale femminile, appare ora interessante verificare se tale dato presenti una diversa distribuzione territoriale.

Tabella nr. 5: principali reati contro la Pubblica Amministrazione.

Totale persone denunciate, per regione.

Periodo 2004 – 2007.

	delitti					
	truffa per il ... (ex art.640 bis)			indebita percezione (art. 316 ter cp)		
	M	F	TOT.	M	F	TOT.
ABRUZZO	316	258	574	21	16	37
BASILICATA	402	183	585	55	88	143
CALABRIA	3179	1092	4271	528	276	804
CAMPANIA	1549	1194	2743	127	253	380
EMILIA R.	475	191	666	73	45	118
FRIULI V.G.	503	296	799	139	100	239
LAZIO	525	156	681	152	117	269
LIGURIA	270	91	361	109	80	189
LOMBARDIA	1759	827	2586	179	92	271
MARCHE	214	79	293	53	53	106
MOLISE	156	40	196	4	4	8
PIEMONTE	608	287	895	197	140	337
PUGLIA	2571	1438	4009	749	577	1326
SARDEGNA	483	80	563	80	35	115
SICILIA	4349	1559	5908	385	241	626
TOSCANA	562	310	872	403	230	633
TRENTINO A.A.	167	94	261	102	85	187
UMBRIA	214	90	304	145	63	208
V. D'AOSTA	13	4	17	48	66	114
VENETO	1071	525	1596	74	40	114
Totale	19386	8794	28180	3623	2601	6224

Fonte: ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

In particolare, come si può rilevare con immediatezza dalla Tabella 5, vi sono alcune regioni, poche invero, nelle quali il numero delle donne denunciate per questi due reati supera addirittura quello degli uomini.

E' il caso della Basilicata, della Campania e della Valle d'Aosta, mentre per le Marche e il Molise si rivela una situazione di equivalenza, con riferimento alla violazione p. e p. dall'art. 316 *ter* c.p., evidenziando una "presenza" femminile che resta tutta da approfondire attraverso una più analitica lettura del fenomeno, magari grazie all'esame, già accennato, dei dispositivi delle sentenze di condanna.

La situazione che emerge dalla Tabella 1 sembrerebbe, quindi, porre in evidenza, almeno fino a questo momento dell'analisi, circostanze ben diverse da quelle continuamente riproposte circa la necessità di recuperare i 3 milioni di dipendenti pubblici ad una idea di moralità che appare, invece, tutt'altro che smarrita.

Una risultanza analitica che può trovare una ulteriore conferma indiretta nell'esiguo numero di denunce per il delitto di istigazione alla corruzione di cui all'art. 322 c.p.

Tabella nr. 6: istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.).

Totale annuo dei reati consumati e delle persone denunciate, per genere.

Anni 2004 – 2008.

	2004		2005		2006		2007		2008	
Delitti registrati	173		167		184		195		184	
Persone denunciate	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	13	171	22	162	21	195	21	204	25	259
	184		184		216		225		284	

Fonte: ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

E' una fattispecie nella quale il soggetto attivo può essere sia il privato quanto il pubblico ufficiale, nel momento in cui, l'uno o l'altro, propongono e/o agiscono per realizzare questo "accordo" illecito.

Qualche "professore della questione morale", per utilizzare le parole di Riccardo Nencini, *Corrotti e corruttori. Nel tempo antico*, Florentia, 1993, potrà non essere d'accordo sul percorso argomentativo, ma il numero estremamente esiguo di denunce appare un evidente, chiaro, inequivocabile argomento a favore della complessiva integrità del "sistema P.A.": certo non funzionale ed efficiente come si desidererebbe, magari troppo costoso e poco attento ai reali bisogni del "cittadino-cliente", ma, purtroppo, vittima di un ridottissimo numero di pubblici dipendenti delinquenti – quali quelli che ritroviamo in tutte le categorie sociali e professionali - rispetto ai quali l'etica deve lasciare il posto al "tintinnio di manette".

Va qui, comunque segnalato che tale dato sarebbe interpretabile, in modo speculare, quale testimonianza del ridotto numero di pubblici impiegati che rifuggono da tali condotte illecite e che, quindi, denunciano eventuali tentativi. In realtà :

1. traguardando questo dato con quello registrato per il delitto di corruzione, sembra maggiormente sostenibile la prima ipotesi;
2. allargando lo sguardo alla prospettiva di genere prima percorsa nella lettura dei dati è interessante notare come anche la cifra della frequenza delle donne segnalate per la violazione dell'art. 322 c.p. sia prossima a quella rilevata con riferimento al solo delitto di corruzione (14,9%), ma molto lontana da quella registrata con riferimento a tutto il *panel* prima esaminato di reati contro la PA (20,52%).

Un passo indietro, per evitare equivoci.

Senza "se" e senza "ma", un dipendente pubblico che tradisce la fiducia, che viene meno al sentimento di lealtà istituzionale, che approfitta della propria posizione, costituisce un fatto gravissimo meritevole di ogni possibile attenzione e cura, perché è:

1. negativo, per il danno economico che arreca;

2. dannoso, per la sfiducia nel sistema che finisce per alimentare;
3. pericoloso, in prospettiva, soprattutto se l'anomalia non viene rilevata tempestivamente, per l'esempio negativo agli occhi dei colleghi.

Senza, quindi, come detto, alcuna sottovalutazione di questo profilo estremamente rilevante, va, però, affermato come dall'analisi di questi dati – ufficiali, completi e assolutamente attendibili, pur con le indicate cautele nella lettura – emerga come il problema prioritario non sia quello di un “risorgimento etico” della P.A., bensì quello di “mettere a sistema” una serie di antifurti, impianti di allarme, porte blindate, come ognuno di noi fa a casa propria, in sintesi una serie di contromisure adeguate, soprattutto sotto il profilo organizzativo e procedurale, che impediscano ai delinquenti di considerare la Pubblica Amministrazione come una sorta di *slot machine* dove si vince sempre.

Una situazione confermata da un ulteriore approfondimento della distribuzione territoriale del fenomeno, prima solo accennata in Tabella 5 con riferimento a due dei reati analizzati. Tale prospettiva, purtroppo, risulta frequentemente distorta dall'impiego di chiavi di lettura non aderenti alla particolare fenomenologia, che alligna, come noto, soprattutto dove si produce Pil pubblico o dove il numero delle “transazioni” a rischio è quantitativamente più elevato.

Tale “distorsione” non è infrequente quando si “maneggiano” le statistiche della delittuosità, perché è più comodo calcolare la densità di un fenomeno in relazione all'anagrafe dei residenti, o alle dimensioni geografiche di una entità amministrativa.

In tema di analisi dei reati contro la P.A., l'utilizzo di analoghe “scorciatoie”, quali potrebbero essere l'individuazione della dimensione di riferimento nella popolazione residente o nel numero dei dipendenti pubblici presenti, conduce a risultati drogati e paradossali: è sufficiente pensare al risultato negativo al quale si perverrebbe esaminando una regione molto grande con una pubblica amministrazione molto efficiente, poco

costosa e con pochi dipendenti, nella quale il numero delle denunce, magari esiguo, visualizzato per dipendente pubblico o per metro quadrato finirebbe con il disegnare un elevato rischio corruzione.

La lettura disaggregata su base regionale che si propone di seguito, relativamente alle più importanti violazioni, conferma la necessità di evitare facili semplificazioni che, poi, si risolvono esclusivamente in un titolo di giornale e nelle conseguenti smentite degli ignari e, magari, bravi amministratori.

Tabella nr. 7: principali reati contro la Pubblica Amministrazione.

Totale reati consumati, per regione. Periodo 2004 – 2007.

	Delitti						
	corruzione (art. 318, 319, 320 cp)			concussione (art. 317 cp)	abuso d'ufficio (art. 323 cp)	truffa per il ... (art. 640 bis)	indebita percezione (art. 316 ter cp)
ABRUZZO	1	11	0	15	146	28	92
BASILICATA	1	7	0	6	138	26	150
CALABRIA	3	21	5	33	519	146	362
CAMPANIA	11	62	7	57	521	153	451
EMILIA R.	3	12	6	27	139	83	117
FRIULI V.G.	0	3	1	4	61	110	78
LAZIO	10	39	4	44	333	92	165
LIGURIA	1	11	1	13	61	121	50
LOMBARDIA	21	61	6	71	256	143	657
MARCHE	0	4	0	7	85	69	125
MOLISE	0	11	0	4	73	8	53
PIEMONTE	1	34	2	23	137	227	515
PUGLIA	7	27	5	49	410	256	422
SARDEGNA	0	4	0	4	143	59	113
SICILIA	11	31	3	61	631	235	645
TOSCANA	4	24	3	24	166	125	305
TRENTINO A.A.	0	5	0	2	33	128	138
UMBRIA	4	10	2	4	58	185	36
V. D'AOSTA	0	0	0	0	5	63	4
VENETO	2	19	3	21	184	54	742
Totale	80	396	48	469	4099	2311	5220

Fonte: ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

La prima impressione è quella di una distribuzione del fenomeno, almeno per i reati esaminati, fortemente disomogenea, abitualmente definita a “macchia di leopardo”.

Emergono, comunque, alcuni aspetti interessanti : tra questi, il “doppio zero” della Valle d’Aosta e i numeri sottili per Basilicata, Molise, Sardegna, Friuli V.G., Trentino A.A. e Marche in tema di corruzione e concussione.

Sempre la Tabella 7, consente, poi, una prima lettura dell’impatto sul “sistema P.A.” di Calabria, Sicilia, Puglia e Campania, della criminalità organizzata di stampo mafioso che insiste in queste 4 Regioni dell’attuale “Obiettivo convergenza”: un impatto che trova una prima conferma nel rilevante numero di Enti Locali e Aziende sanitarie sciolti in quelle Regioni, ai sensi degli artt. 143 e ss. TUEL, a seguito dell’accertamento di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Tabella nr. 8: Principali reati contro la Pubblica Amministrazione.
Reati consumati nelle Regioni Ob. Convergenza.
Anni 2004 – 2008

	2004		2005		2006		2007		2008	
	Italia	Ob. Conv.	Italia	Ob. Conv.	Italia	Ob.Conv.	Italia	Ob. Conv.	Italia	Ob.Conv.
corruzione (art. 318, 319, 320 cp)	158	34	126	48	112	46	128	65	140	46
concussione (art. 317 cp)	138	55	115	46	80	40	130	59	135	62
abuso d’ufficio (art. 323 cp)	1016	519	1051	529	935	478	1097	555	1.134	601
truffa per il ... ex art.640 bis	824	468	893	496	2.725	515	778	401	737	440
indebita percezione (art. 316 ter cp)	462	169	598	217	858	210	393	194	334	145

Fonte: ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell’Interno.

I dati riportati nella Tabella 8 non sembrano, però, aiutare a proseguire ulteriormente su questo percorso di analisi: le frequenze rilevate per i delitti di corruzione e concussione sono, di fatto, stabili, mentre resta costante il “peso” di queste 4 Regioni sul dato nazionale.

Tra i due reati, vi è, invero, in queste Regioni una leggera prevalenza per quanto riguarda il delitto di concussione, diversamente da quanto si registra su scala nazionale: nel quinquennio in esame, infatti, si registrano in queste 4 Regioni 262 denunce sul totale nazionale di 598 segnalazioni.

Tale dato, però, non appare sufficiente a suffragare alcuna ipotesi, soprattutto in riferimento alla ricorrente affermazione circa la gestione da parte della criminalità organizzata anche del “mercato della corruzione”, con una conseguente accentuazione del mimetismo tipico di questi reati in queste aree. Certo, l’esiguo numero di denunce per corruzione, se osservato in relazione al rilevante numero di scioglimenti prima indicato, colora in modo del tutto peculiare quell’area “grigia” nella quale opera chi agevola, aiuta, non vede l’attività degli “amici degli amici”, in una neutralità indifferente spinta, a volte, fino ad una latente o conclamata complicità, ma non vi sono riscontri utili nei risultati conseguiti dalle Forze di polizia.

Quanto al dato relativo alle denunce relative ai delitti p. e p. dagli artt. 640 *bis* e 316 *ter* c.p., riguardando un’area geografica prioritariamente interessata da fondi, misure e finanziamenti per lo sviluppo, si è già detto in precedenza commentando la Tabella 3: circa la metà di questi delitti trova il suo momento consumativo e più grave altrove, con i dati di picco, che si sono prima evidenziati, registrati in altre Regioni.

Una stabilità e una debole significatività anche nel corso del 2006 quando su scala nazionale si è registrato un notevole incremento delle denunce per le due fattispecie p. e p. dagli artt. 316 *ter* e 640 *bis* c.p.: in questa annualità, infatti, le denunce registrate per questi due reati non riportano scostamenti significativi.

Una situazione certamente anomala, tenuto conto che anche qui risulta difficile credere ad un disinteresse da parte di queste associazioni delinquenziali territorialmente caratterizzate, di queste “conglomerate” di attività

illecite, verso questo *business* criminale che, se pur presenta un Roe, un ritorno sull'investimento, inferiore a quello di altre attività delinquenziali, quali il traffico di stupefacenti e di altre “merci” ad alto valore aggiunto, propone, comunque, flussi finanziari interessanti.

Un'ultima interessante verifica, sempre con riferimento alle 4 Regioni “Obiettivo convergenza”, appare, infine, quella dell'analisi della presenza femminile in questo più ristretto mercato criminale, anche per rilevare se quanto rilevato su scala nazionale si ripropone qui con tassi analoghi.

Tabella nr. 9: Principali reati contro la Pubblica Amministrazione.

Reati consumati nelle Regioni Ob. Convergenza e persone denunciate, per genere.

Periodo 2004 – 2008

	Delitti									
	corruzione <i>(art. 318, 319, 320 cp)</i>		concussione <i>(art. 317 cp)</i>		abuso d'ufficio <i>(art. 323 cp)</i>		truffa per il ... <i>(ex art.640 bis)</i>		indebita percezione <i>(art. 316 ter cp)</i>	
Numero denunce	239		262		2.682		2.320		935	
Persone denunciate	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	188	910	21	310	398	3.118	2.006	4.281	570	775
	1.098		331		3.516		6.287		1.345	

Fonte: ns. elaborazione su informazioni tratte da MiPAI, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, I Rapporto al Parlamento, marzo 2009, su dati Ministero dell'Interno.

Come si può rilevare dal confronto tra i dati riportati nella Tabella 9 e quelli della Tabella 4, dedicata alla presentazione del dato nazionale, non si registrano in queste 4 Regioni modifiche significative dei tassi di delittuosità femminile: le variazioni più significative si attestano, infatti, a pochi punti percentuali, come nel

caso del delitto di corruzione (a fronte del dato nazionale del 14,9% si rileva qui un 17,1) e di concussione (il 6,7% in queste 4 regioni e l'8,4 su scala nazionale).

“Chi eccelle nell’arte della guerra costringe gli avversari a fare ciò che desidera e non il contrario”

Probabilmente, vista la fotografia che emerge da questa lettura delle statistiche della delittuosità, certamente non esaustiva rispetto ad una polisemia della corruzione che richiede ulteriori livelli di approfondimento attraverso lo studio delle sentenze della Magistratura ordinaria e contabile e delle risultanze di numerose altre fonti originate dalle diverse Istituzioni che operano in tema di salvaguardia della correttezza dell’azione amministrativa, la strategia più semplice da attuare sembrerebbe, in effetti, quella indicata 2.500 anni orsono dal generale e scrittore Sun Tsu nel suo *L’arte della guerra* (*Sūnzǐ Bīngfǎ*, 孫子兵法).

Il tema principale non appare più quello relativo alla spiegazione e alla giustificazione delle nostre anomalie, perché “*noi italiani siamo fatti così*”, frase ricorrente e spesso abusata che ha fatto la fortuna di Luigi Barzini e del suo “*Gli Italiani*”. Pare, infatti, inutile, come ho già avuto modo di evidenziare in un altro recente articolo dal quale ho tratto parte del materiale qui presentato, continuare a discettare delle tante nostre bizzarrie e debolezze come vezzi di un popolo che aveva scelto di essere un po’ speciale, con i vizi nazionali considerati come peculiarità e caratteristiche amenità di un popolo che, pari ai primi sulla scena internazionale, era solo un po’ diverso dagli altri fino, magari, a giungere a intravedere il ritardo del Mezzogiorno come un saggio rifiuto, degno di un filosofo antico, del capitalismo industriale.

Questa abitudine antica, accompagnata dalla mera ripetizione della litania laica dei problemi, non ha consentito in passato e non permette oggi di individuare percorsi risolutivi, e finisce esclusivamente con il produrre la mortificazione delle aspettative e dei desideri della popolazione, vanificando gli sforzi prodotti dalla parte sana della Pubblica Amministrazione : tra l’altro, da un po’ di tempo, come ha recentemente notato

Piero Ottone in *Italia mia*, l'espressione che un tempo era titolo di gloria, "all'italiana", sembra essere entrata in crisi, e appare sempre di più come una condanna senza appello, a segnare una cosa fatta male, con approssimazione, inganno, inefficienza.

Servono, quindi, soluzioni sistemiche e non sintomatiche tipiche di uno "stato barelliere", perché l'abituale "pezza" che si mette dopo, con l'approntamento del "pronto soccorso" o dell'"ospedale da campo", allestiti affannosamente per intervenire sulla situazione problematica che è esplosa: un Paese che sembra non riuscire a fare a meno di soluzioni commissariali finisce con l'alimentare una sensazione di inadeguatezza, reale o percepita, della risposta istituzionale.

Con due conseguenze: ulteriore sfiducia nelle Istituzioni, mentre si erode quel poco di capitale sociale che resta fino all'eclissi della legalità; ancora più spazio alla logica della lamentazione, abitudine antica e temporalmente stratificata, e agli isterismi collettivi che non servono e vanno condannati perché finiscono con l'alimentare ulteriore sfiducia senza contribuire alla soluzione dei problemi.

Fino ad oggi, in realtà, alcuni interventi mirati ad incidere anche su questo sentimento generalizzato di sfiducia si sono rivelati inutili, oltre che dannosi e peggiori del male che si voleva curare: è sufficiente pensare a quel fiume in piena di circolari, direttive, norme di standardizzazione, procedure, protocolli e istruzioni particolareggiate, che avrebbero dovuto esprimere con geometrica precisione la bontà dei servizi offerti agli utenti e l'efficienza della Pubblica amministrazione.

L'unico risultato conseguito è stato, infatti, diametralmente opposto a quello perseguito: anziché ottenere la rassicurazione del cittadino è stata gravemente compromessa l'attività degli addetti ai lavori, affogati, almeno per metà della loro giornata lavorativa, in adempimenti burocratici che, paradossalmente, hanno finito con il rafforzare la responsabilità più verso i revisori che nei confronti degli utenti.

Un fenomeno che, tra l'altro, ha finito con l'alimentare la crescita di una serie di concrezioni burocratiche, con sovrapposizioni e duplicazioni di competenze che generano deresponsabilizzazione e, alla fine, impunità.

Allo stesso modo, non serve ora nemmeno sostituire la mannaia dell'indignazione al bisturi della prudenza, operazione che può essere un'aspirazione psicologicamente comprensibile, ma mai un'utile e razionale scelta politica : invero, appare necessario, non tanto prescrivere, esortare, mettere in guardia, quanto iniziare a rimuovere l'accennata indifferenza emotiva, in modo che non si atrofizzi il senso della responsabilità e non si scivoli nell'interiorizzazione di quel sentimento nefasto che è l'ineluttabilità.

Un percorso pagante, più semplice e immediatamente realizzabile, sembra quello di concentrarsi sul problema più rilevante, quello relativo alla illecita distorsione del flusso di finanziamenti pubblici: qui, si tratta, prima di tutto, di obbligare ladri e truffatori a percorrere itinerari che aumentino le possibilità di essere scoperti e rendano molto più complicata la consumazione dei delitti p. e p. dagli artt. 316 *ter* e 640 *bis* c.p.; poi, di valorizzare due risorse, una tangibile, quella della tecnologia, ed un'altra intangibile, quella della trasparenza che uccide la corruzione; infine, di incentivare i controlli e premiare la responsabilità.

Attraverso regole, regole che costano, che tengono conto di costi e benefici, che vengano esaminate non per quello che prescrivono ma per l'applicazione che se ne fa, come evidenziato dai professori Giulio Napolitano e Michele Abrescia nel loro *Analisi economica del diritto pubblico*.

Come costringere, dunque, i delinquenti a passare attraverso questi *gatekeepers*? Bandi e procedure semplici e uniformi, diminuzione delle stazioni appaltanti e degli enti erogatori, trasparenza totale su scala nazionale per chi vuole operare con la P.A., registrazione video e pubblicità di tutte le fasi propedeutiche all'aggiudicazione, riduzione dei controllori e potenziamento degli strumenti a disposizione, efficacia e maggiore tempestività del sistema sanzionatorio grazie all'introduzione nel bando di clausole espresse quali quelle già previste dal d.lgs. 252/1998 in tema di informazioni atipiche del Prefetto; tracciatura dei pagamenti e di ogni variazione della struttura societaria e della operatività aziendale delle imprese che "colloquiano" con il "sistema P.A."

Facile ? Certamente no. Possibile ? Certamente sì. Come ? Forse, iniziando.

Magari evitando, se possibile, la corsa alla ricerca della “vetrina”, della “prima pagina”, dello *scoop* che, come indicò Indro Montanelli, nell’ultima sua lezione di giornalismo (Università di Torino, 12 maggio 1997), rischia di essere, non solo per i giornalisti, per i giovani giornalisti ai quali Lui si rivolgeva, la”... *scorciatoia dei somari...*”.

Bibliografia

- AA.VV. Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia, Ministero dell’Interno, Roma, anni 2001, 2003 e 2007 - Le misure del cambiamento nella Pubblica Amministrazione, FORMEZ, 2006 - Rapporto sull’economia del Mezzogiorno, SVIMEZ, Roma, 2006 - *Condizionamento della mafia sull’economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno*, CENSIS, Parlamento Italiano, Roma, 2009.
- AGAZZI G., *Corruzione politica e corruzione amministrativa*, Economia Pubblica, 2, 1995.
- ABRESCIA M., NAPOLITANO G., *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- AMENDOLA G., (a cura di), *Una città senza paure*, Comune Network, Firenze, 2003 - (a cura di), *Paure in città*, Liguori, Napoli, 2003 - (a cura di), *Il governo della città sicura*, Liguori, Napoli, 2003.
- BARBAGLI M., (a cura di), Rapporto sulla criminalità in Italia, Il Mulino, Bologna, 2003 - (a cura di), “*Egregio signor Sindaco*“. *Lettere dei cittadini e risposta dell’Istituzione sui problemi della sicurezza*, Il Mulino, Bologna, 1999 - GATTI U. (a cura di), *La criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- BELLIGNI S., *Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi*, Teoria Politica, III,1, 1987 - *Il volto simoniacco del potere*, Torino, Giappichelli Editore, 1998 - *Scienze sociali e policy analysis: quale apporto per la programmazione?*, Sisifo, 18, 2000.
- BERTOLINI S., CASTOLDI R., LAGO U., *I codici etici nella gestione aziendale*, Milano, Il Sole-24 Ore Libri, 1996.
- BOBBIO L., *La valutazione nelle politiche pubbliche*, InformaIres, 21, 2, 1998.
- BRACCESI C., , *Introduzione*, in AA.VV., *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia Romagna – nono rapporto annuale*, 28esimo quaderno di “Città sicure”, Regione Emilia Romagna, 2003.
- BRANCOLI R., *Il ministero dell’onestà*, Milano, Garzanti, 1993.

- CAPUZZO L., *Notizie in viaggio. Dalle agenzie ai quotidiani: il processo di riscrittura giornalistica*, C.S. G.Pestelli, Torino,1991.
- CASSESE S. , *Maldadministration e rimedi*, Foro Italiano, 9, 1992.
- CELI L., *Measuring Organised Crime in Italy – Experiences of the Mezzogiorno Region*, intervento al convegno “UE Forum on the Prevention of Organised Crime”, Bruxelles, 7 febbraio 2006.
- CENTORRINO M., LA SPINA A., SIGNORINO G., *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari,1999.
- CERCHIOLI C., *Dall'analogico al web*, catalogo alla mostra Il fotogiornalismo in Italia, Linee di tendenza e percorsi 1945-2005, Fondazione Italiana per la Fotografia, 2005.
- CLERICO G., *Incentivi e sanzioni per combattere la corruzione del burocrate pubblico*, Economia Pubblica, XXVI, 6, 1996.
- COLOMBO G. , *Mani sporche e colpi di spugna*, Micromega, 4, 1996.
- DAVIGO P., *La giubba del re. Inchiesta sulla corruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- DAVIGO P., MANNOZZI G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- DELLA PORTA D.,*Lo scambio occulto*,Bologna, Mulino,1992-*Corruzione politica e amministrazione pubblica*,Bologna,Mulino,1994
- DE SENA L., *Lo spazio sicurezza, libertà e giustizia nella regione Calabria*, Presidenza della Conferenza Regionale delle Autorità di Pubblica Sicurezza, Ministero dell’Interno, Reggio Calabria, novembre 2006.
- FORTI G., *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo penale*, Milano, 2000.
- GALIMBERTI U., *Questioni etiche, nuovi comportamenti*, su “La Repubblica”, 8 agosto 2006.
- GINSBORG P., *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.
- LA SPINA A., *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- LEPRI S., *Le macchine dell'informazione*, Etas Libri, Milano, 1982 - *Professione giornalista*, Etas Libri, Milano, 1991 - *Dentro le notizie*, Le Monnier, Firenze, 1997 - *L'etica e il giornalismo*, su “Etica”, Fondazione Lanza, Padova, nr. 1, 2006.
- MANES V., *‘La frontiera scomparsa’: logica della prova e distin-zione tra corruzione propria e impropria*, in G. FORNASARI, LUISI N.D. (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e soprana-zionali*, Cedam, Padova, 2003.
- MANNOZZI G., *Combattere la corruzione tra criminologia e diritto penale*, pubblicato sul sito della Società Italiana di Scienza Politica, Napoli, 2008
- MARAFFI M. (a cura di), *Gli italiani e la politica*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- MAZZOLENI G., *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- MEUCCI A., *Agenzie di stampa e quotidiani una notizia dall’Ansa ai giornali*, Working Papers del Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali dell’Università degli Studi di Siena, 2001.
- MIGNELLA CALVOSA F., *Istituzioni, sicurezza e qualità della vita quotidiana, lectio magistralis* inaugurazione a.a. 2007-2008, L.U.M.S.A.,Roma-*Sicurezza, rischio e paura a Roma: esperienza, percezione, comportamenti*, in M. BRAZZODURO, C. CONTI (a cura di), *Le città della capitale. Rapporti sociali e qualità della vita a Roma*, F. Angeli, Milano, 2002
- NALDI A., *Mass media e insicurezza*, in R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- NIRO M., *Verità e informazione. Critica del giornalismo contemporaneo*, edizioni Dedalo, 2006.

- PASINI N., *Etica e pubblica amministrazione: analisi critica di alcune esperienze straniere*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- POLLI S., PROTETTÌ C., *E' l'agenzia bellezza*, Centro di documentazione giornalistica, 2007.
- PRATELLESI M., *Multimedialità e futuro dell'informazione*, intervento alla presentazione di Polli S., Protetti C., *E' l'agenzia bellezza*, Circolo della Stampa di Milano, 2008.
- PROTETTÌ C., *Bit e parole*, Gutenberg 2000, Torino, 1995.
- ROMANO N., commento su www.scriptamanent.net, settembre 2006.
- SACCONI L., *Etica degli affari. Individui, imprese e mercati nella prospettiva dell'etica razionale*, Milano, Il Saggiatore, 1991 - *Ragioni morali o reputazione? Un commento al codice di condotta dei dipendenti pubblici*, Il nuovo governo locale, 1994 - *Economia, etica e organizzazione. Il contratto sociale dell'impresa*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- SAVONA E.U., *Passato, presente e futuro della sicurezza urbana: i contesti, i problemi, le teorie, le analisi, le politiche, gli interventi ed i loro risultati*, intervento al convegno "L'occhio (e il) vigile", Torino, 2005.
- SCIOLLA L., *La sfida dei valori. Rispetto delle regole e rispetto dei diritti in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- SELMINI R., (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- SOFSKY W., *Rischio e sicurezza*, Giulio Einaudi, Torino, 2005.
- SOROS G., *Le regole servono ma senza esagerare*, audizione al Congresso americano, tr.it. su www.ilsole24ore.com
- SPENA A., *Il «turpe mercato»*, Milano, 2003.
- VANNUCCI A., *Inefficienza amministrativa e corruzione*, Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, 1, 1997 - *Il mercato della corruzione. I meccanismi dello scambio occulto in Italia*, Milano, Società Aperta, 1997.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

Decreto 23 febbraio 2009 “Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali autorizzabili a favore del personale dipendente dalle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell’articolo 46-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.”
(in G.U. n. 100 del 2 maggio 2009)

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

- visto l’art. 46-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in seguito «decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008», il quale prevede l’emanazione di un decreto del ministro per la Pubblica amministrazione e l’innovazione per la razionalizzazione e progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni e di pervenire ad una riduzione di spesa;
- ritenuto di dover individuare le amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, nel prosieguo «decreto legislativo n. 165/2001», quali amministrazioni destinatarie della revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, tenuto conto dei relativi contingenti esistenti alla data del 30 settembre 2008, così come fissati, rispettivamente, dagli accordi quadro di

- cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 165/2001 e dai contratti collettivi di cui al comma 4 dell'art. 70 del decreto legislativo n. 165/2001, questi ultimi in seguito «contratti collettivi»;
- considerato che la revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, secondo quanto previsto dall'art. 46-*bis*, comma 1, terzo periodo, del decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, «non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale»;
 - considerato che il personale della dirigenza e dei livelli, dipendente dalle amministrazioni di cui al punto precedente, è incluso nelle aree e nei comparti di seguito indicati:
 - o aree II, III e IV, di cui all'art. 2 dell'accordo quadro 1° febbraio 2008 per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2006-2009, in prosieguo «accordo quadro 1° febbraio 2008»;
 - o comparto Regioni ed autonomie locali e comparto Servizio sanitario nazionale, di cui agli articoli 9 e 10 del contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009, sottoscritto l'11 giugno 2007, in prosieguo «contratto quadro 11 giugno 2007»;
 - vista la deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 ottobre 2002, nella parte relativa alla esigenza di «cristallizzazione» del numero complessivo dei distacchi derivanti dal cumulo delle ore di permesso;
 - visto il contratto collettivo nazionale quadro 3 ottobre 2005 per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nelle aree della dirigenza nel biennio 2004-2005, in seguito «contratto quadro 3 ottobre 2005»;
 - visto il contratto collettivo nazionale quadro 26 settembre 2008 per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti nel biennio 2008-2009, nel prosieguo «contratto quadro 26 settembre 2008»;
 - visti i contratti collettivi riguardanti il personale delle amministrazioni ASI, CNEL, CNIPA, ENAC e UNIONCAMERE;
 - visto il decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008, con il quale il prof. Renato Brunetta è stato nominato ministro senza portafoglio;

- visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 maggio 2008, con il quale al prof. Renato Brunetta, ministro senza portafoglio, è stato conferito l'incarico per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

- visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 giugno 2008, con il quale il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, prof. Renato Brunetta, è stato delegato, tra l'altro, ad esercitare le funzioni riguardanti «...le iniziative di riordino e razionalizzazione di organi e procedure ...» e quelle «...dirette ad assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle pubbliche amministrazioni...», nonché «... le misure di carattere generale volte a garantire la piena ed effettiva applicazione ed attuazione delle leggi nelle pubbliche amministrazioni...», ed, inoltre, a provvedere alla «...attuazione...del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165...»;

decreta:

Art. 1.

Riduzione progressiva del contingente dei distacchi sindacali

1. I contingenti complessivi dei distacchi sindacali, che ai sensi dell'art. 43, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 spettano alle sole confederazioni e organizzazioni sindacali rappresentative, pari a n. 129, come previsto dall'art. 2, comma 1, del contratto quadro 3 ottobre 2005 per il personale delle autonome aree di contrattazione della dirigenza e pari a n. 2.465, come previsto dall'art. 2, comma 1, del contratto quadro 26 settembre 2008 per il personale dei comparti, sono entrambi ridotti a decorrere dal 1° luglio 2009 del 15% e nelle ulteriori percentuali che saranno determinate con appositi decreti del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione per gli anni 2010 e 2011 .

2. Dalle riduzioni sono esclusi i contingenti dei distacchi sindacali fissati dal decreto del ministro per la Funzione pubblica 5 maggio 1995 all'art. 1, lettere e) e f), rispettivamente, per il personale del comparto Regioni

e autonomie locali e della relativa autonoma area del personale dirigenziale, nonché dalle lettere i), l) e m), rispettivamente, per il personale del comparto Servizio sanitario nazionale e delle relative aree del personale dirigenziale non medico e della dirigenza medica e veterinaria.

3. I contingenti dei distacchi, definiti con i contratti collettivi per il personale dipendente dalle amministrazioni ASI, CNEL, CNIPA, ENAC e UNIONCAMERE sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2009 del 15% e nelle ulteriori percentuali che saranno determinate con appositi decreti del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione per gli anni 2010 e 2011.

Art. 2.

Riduzione progressiva dei permessi sindacali retribuiti

1. I contingenti annuali dei permessi sindacali retribuiti, che ai sensi dell'art. 43, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 spettano alle sole confederazioni e organizzazioni sindacali rappresentative, fissati dagli articoli 3, comma 1, e 5, comma 1, del contratto quadro 3 ottobre 2005, per il personale delle autonome aree di contrattazione della dirigenza, nonché dagli articoli 3, comma 1, e 5, comma 1, del contratto quadro 26 settembre 2008, per il personale dei comparti, fatto salvo quanto previsto dal comma 2, sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2009 del 15% e nelle ulteriori percentuali che saranno determinate con appositi decreti del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione per gli anni 2010 e 2011.

2. Dalle riduzioni sono esclusi i contingenti fissati dai predetti contratti quadro per il comparto Regioni e autonomie locali e per la relativa autonoma area II del personale dirigenziale, nonché per il comparto Servizio sanitario nazionale e per le relative autonome aree III e IV di appartenenza della dirigenza, rispettivamente, sanitario-professionale-tecnico-amministrativa e medico-veterinaria.

3. I contingenti dei permessi sindacali retribuiti definiti con i contratti collettivi per il personale dipendente dalle amministrazioni ASI, CNEL, CNIPA, ENAC e UNIONCAMERE sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2009 del 15% e nelle ulteriori percentuali che saranno determinate con appositi decreti del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione per gli anni 2010 e 2011.

Art. 3.

Ripartizione dei nuovi contingenti

1. Alla ripartizione dei contingenti ridefiniti ai sensi degli articoli 1 e 2 tra le confederazioni e le organizzazioni rappresentative sul piano nazionale si provvede mediante gli accordi di cui all'art. 50, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 165/2001, per il personale incluso nei comparti e nelle relative autonome aree di contrattazione della dirigenza, in tempo utile per la effettiva operatività delle riduzioni disposte dal 1° luglio 2009.

2. Alla ripartizione dei contingenti ridefiniti ai sensi degli articoli 1 e 2 tra le confederazioni e organizzazioni sindacali rappresentative si provvede mediante i contratti collettivi per il personale dipendente dalle amministrazioni ASI, CNEL, CNIPA, ENAC e UNIONCAMERE, in tempo utile per la effettiva operatività delle riduzioni disposte dal 1° luglio 2009.

3. Nel caso di mancata definizione degli accordi o di stipula dei contratti collettivi di cui ai commi 1 e 2 nei tempi ivi stabiliti, e comunque fino alla entrata in vigore degli stessi, la riduzione del 15% dal 1° luglio 2009 dei distacchi, dei permessi cumulati sotto forma di distacco, dei permessi sindacali previsti per la partecipazione del dirigente sindacale alle riunioni degli organismi direttivi statutari, opera, con l'utilizzo *pro rata* per il periodo 1° gennaio-30 giugno 2009 per tali ultimi permessi:

- per il personale delle aree di contrattazione della dirigenza e dei relativi comparti nella misura indicata nelle Tabelle 1-32 allegate al presente decreto (*omissis*), determinata tenendo conto dei singoli contingenti attribuiti ad ogni confederazione e organizzazione sindacale rappresentativa nelle Tavole accluse ai contratti quadro 3 ottobre 2005 e 26 settembre 2008;

- per il personale dipendente dalle amministrazioni ASI, CNEL, CNIPA, ENAC e UNIONCAMERE nella misura del 15% determinata con apposito provvedimento delle singole amministrazioni, adottato sulla base dei contingenti fissati dai relativi contratti collettivi.

4. Nel caso di mancata definizione degli accordi o di stipula dei contratti collettivi di cui ai commi 1 e 2, nei tempi ivi stabiliti, e comunque fino all'entrata in vigore degli stessi, per i permessi sindacali previsti per l'espletamento del mandato dei dirigenti sindacali e dei componenti delle rappresentanze sindacali unitarie - RSU, di cui all'art. 3, comma 3, dell'accordo quadro 3 ottobre 2005, per le autonome aree di contrattazione della dirigenza, nonché di cui all'art. 3, commi 2 e 3, lettere a) e b) dell'accordo quadro 26 settembre 2008, per il personale incluso nei comparti e per il personale dipendente dalle amministrazioni ASI, CNEL, CNIPA, ENAC e UNIONCAMERE, dai rispettivi contratti collettivi, le amministrazioni provvedono a ridurre dal 1° luglio 2009 del 15% i relativi contingenti annuali per i dirigenti sindacali e per i componenti delle rappresentanze sindacali unitarie, prevedendone l'utilizzo *pro rata* per il periodo 1° gennaio-30 giugno 2009.

5. Le riduzioni di cui ai commi 3 e 4, dalle quali sono esclusi i contingenti dei distacchi con una sola unità, vengono effettuate con l'arrotondamento delle eventuali frazioni.

Art. 4.

Razionalizzazione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali

1. Al fine di razionalizzare la fruizione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, la relativa distribuzione tra i comparti e tra le autonome aree di contrattazione della dirigenza dovrà anche tener conto delle rispettive consistenze numeriche del personale nel suo complesso, nonché della sua fuoriuscita dai comparti o dalle autonome aree di contrattazione o del passaggio dello stesso dai comparti alle aree e viceversa, garantendo così una più puntuale correlazione tra l'attività sindacale e la rappresentatività sindacale.

2. Nel rispetto dei criteri contenuti nel presente decreto, alla razionalizzazione e riduzione dei contingenti delle aspettative sindacali non retribuite che, ai sensi dell'art. 43, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 spettano alle sole confederazioni e organizzazioni sindacali rappresentative, si provvederà con gli accordi di cui all'art. 50, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 165/2001, per il personale incluso nei Comparti e nelle relative

autonome aree di contrattazione della dirigenza e con i contratti collettivi per il personale dipendente dalle amministrazioni ASI, CNEL, CNIPA, ENAC e UNIONCAMERE.

3. A decorrere dal 1° luglio 2009, nel caso di fruizione dei permessi sindacali per l'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza del dipendente sul monte ore assegnato alla confederazione o all'organizzazione di appartenenza viene computata con riferimento all'orario di lavoro che il medesimo dipendente avrebbe dovuto osservare nella giornata di assenza.

4. Al fine di assicurare la trasparenza, la razionalizzazione e il contenimento delle prerogative sindacali nell'ambito del pubblico impiego, i contratti collettivi nazionali quadro dovranno prevedere l'obbligo per le amministrazioni di inviare, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, esclusivamente attraverso il sito web GEDAP, le comunicazioni riguardanti la fruizione dei distacchi, aspettative e permessi sindacali da parte dei propri dipendenti, immediatamente dopo l'adozione dei relativi provvedimenti di autorizzazione. Con gli stessi contratti quadro dovranno essere previste le sanzioni per il mancato invio delle menzionate comunicazioni, nonché per la mancata trasmissione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, esclusivamente attraverso il sito web GEDAP, dei dati a consuntivo di cui all'art. 50, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 165/2001, entro i termini fissati dai medesimi contratti quadro.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Roma, 23 febbraio 2009

Il ministro: Renato Brunetta

LEGGE 18 GIUGNO 2009, N. 69

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché
in materia di processo civile.

(in G.U. n. 140 del 19 giugno 2009)

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

il Presidente della Repubblica

promulga

la seguente legge:

Capo I

Innovazione

omissis

Capo II

Semplificazioni

Art. 2.

(Società di consulenza finanziaria)

1. Al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, dopo l'articolo 18-*bis* è inserito il seguente:

«Art. 18-*ter.* - (Società di consulenza finanziaria). – 1. A decorrere dal 1° ottobre 2009, la riserva di attività di cui all'articolo 18 non pregiudica la possibilità per le società costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, in possesso dei requisiti patrimoniali e di indipendenza stabiliti con regolamento adottato dal ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la CONSOB, di prestare la consulenza in materia di investimenti, senza detenere somme di denaro o strumenti finanziari di pertinenza dei clienti.

2. Il ministro dell'Economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la CONSOB, può prevedere il possesso, da parte degli esponenti aziendali, dei requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza.

3. Nell'albo di cui all'articolo 18-*bis*, comma 2, è istituita una sezione dedicata alle società di consulenza finanziaria per la quale si applicano i commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8 del medesimo articolo».

Art. 3.

(Chiarezza dei testi normativi)

1. Al capo III della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima dell'articolo 14 è inserito il seguente:

«Art. 13-*bis*. - (Chiarezza dei testi normativi). – 1. Il Governo, nell’ambito delle proprie competenze, provvede a che:

a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;

b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.

3. Periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all’aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell’articolo 17-*bis* adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l’adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici».

Art. 4.

(Semplificazione della legislazione)

1. All’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 14 è sostituito dai seguenti:

«14. Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti

legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita;
- b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;
- c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali;
- d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;
- e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;
- f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
- g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica;
- h) identificazione delle disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

14-bis. Nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali.

14-ter. Fatto salvo quanto stabilito dal comma 17, decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.

14-quater. Il Governo è altresì delegato ad adottare, entro il termine di cui al comma 14-ter, uno o più decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa, con la medesima decorrenza prevista dal comma 14-ter, di

disposizioni legislative statali ricadenti fra quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 14, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970»;

b) il comma 16 è abrogato;

c) il comma 17 è sostituito dal seguente:

«17. Rimangono in vigore:

a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico;

b) le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'Avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione;

c) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

d) le disposizioni che costituiscono adempimenti imposti dalla normativa comunitaria e quelle occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali;

e) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale»;

d) dopo il comma 18 è inserito il seguente:

«18-*bis*. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di riassetto di cui al comma 18, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti legislativi»;

e) al comma 19, le parole: «una Commissione parlamentare» sono sostituite dalle seguenti: «la “Commissione parlamentare per la semplificazione”, di seguito denominata “Commissione”»;

f) il comma 21 è sostituito dal seguente:

«21. La Commissione:

a) esprime il parere sugli schemi dei decreti legislativi di cui ai commi 14, 14-*quater*, 15, 18 e 18-*bis*;

b) verifica periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui al comma 14-*ter* e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere;

c) esercita i compiti di cui all'articolo 5, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

g) il comma 22 è sostituito dal seguente:

«22. Per l'acquisizione del parere, gli schemi dei decreti legislativi di cui ai commi 14, 14-*quater*, 15, 18 e 18-*bis* sono trasmessi alla Commissione, che si pronuncia entro trenta giorni. Il Governo, ove ritenga di non accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni. Se il termine previsto per il parere della Commissione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza di uno dei termini previsti dai commi 14, 14-*quater*, 15, 18 e 18-*bis*, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni».

2. All'allegato 1 annesso al decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, sono soppresse le voci di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge*, concernenti le leggi di ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali relative al periodo 1861-1948.

Art. 5.

(Modifiche alla disciplina dei regolamenti. Testi unici compilativi)

1. All'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, dopo le parole: «Consiglio di Stato» sono inserite le seguenti: «e previo parere delle commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta»;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«4-*ter*. Con regolamenti da emanare ai sensi del comma 1 del presente articolo, si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete».

* L'Allegato 1, qui omissis, è rilevabile nella legge 18 giugno 2009, n. 69 pubblicata in G.U. n. 140 del 19 giugno 2009 - Suppl. ord. n. 95.

2. Nel capo III della legge 23 agosto 1988, n. 400, dopo l'articolo 17 è aggiunto il seguente:

«Art. 17-bis. – (Testi unici compilativi). – 1. Il Governo provvede, mediante testi unici compilativi, a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, attenendosi ai seguenti criteri:

a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme;

b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;

c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa;

d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore.

2. Lo schema di ciascun testo unico è deliberato dal Consiglio dei ministri, valutato il parere che il Consiglio di Stato deve esprimere entro quarantacinque giorni dalla richiesta. Ciascun testo unico è emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri.

3. Il Governo può demandare la redazione degli schemi di testi unici ai sensi dell'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, al Consiglio di Stato, che ha facoltà di avvalersi di esperti, in discipline non giuridiche, in numero non superiore a cinque, nell'ambito dei propri ordinari stanziamenti di bilancio e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso, previsto ai sensi dell'articolo 16, primo comma, numero 3°, del citato testo unico di cui al regio decreto n. 1054 del 1924, dell'articolo 17, comma 25, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e del comma 2 del presente articolo».

Art. 6.

(Misure per la semplificazione della gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari)

1. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del ministro degli affari esteri e del ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il ministro per la

Pubblica amministrazione e l'innovazione e con il ministro per la Semplificazione normativa, sono disciplinati i procedimenti in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di I categoria, di cui all'articolo 18, comma 2-*bis*, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, nell'osservanza dei principi di cui all'articolo 20, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché dei seguenti criteri:

- a) semplificazione e accelerazione dei procedimenti relativi ai trasferimenti finanziari all'estero e alla loro gestione;
- b) semplificazione e razionalizzazione della struttura e della gestione del bilancio delle sedi all'estero, ai fini della razionalizzazione della spesa;
- c) garanzia di opportune procedure di verifica e controllo delle attività svolte nell'ambito dell'autonomia gestionale e finanziaria di cui al presente comma, con particolare riferimento alla gestione contabile e delle risorse umane.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari di cui al comma 1, sono abrogati:

- a) il comma 15 dell'articolo 1 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80;
- b) gli articoli 1, 3, 4, 8 e 9 del decreto legislativo 15 dicembre 2006, n. 307;
- c) l'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni;
- d) i commi 1318, 1320 e 1321 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- e) il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2000, n. 120.

Art. 7.

(Certezza dei tempi di conclusione del procedimento)

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

- 1) al comma 1, dopo le parole: «di efficacia» sono inserite le seguenti: «, di imparzialità»;

2) al comma 1-*ter*, dopo le parole: «il rispetto» sono inserite le seguenti: «dei criteri e»;

b) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - (Conclusione del procedimento). – 1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

3. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei ministri competenti e di concerto con i ministri per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e per la Semplificazione normativa, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza.

4. Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei ministri per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e per la Semplificazione normativa e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione.

5. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza.

6. I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

7. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.

8. Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini per la conclusione del procedimento, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 o 3 del presente articolo. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.

9. La mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale»;

c) dopo l'articolo 2 è inserito il seguente:

«Art. 2-*bis*. - (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento). – 1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-*ter*, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

2. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni»;

d) il comma 5 dell'articolo 20 è sostituito dal seguente:

«5. Si applicano gli articoli 2, comma 7, e 10-*bis*».

2. Il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti rappresenta un elemento di valutazione dei dirigenti; di esso si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro per la semplificazione normativa, adotta le linee di indirizzo per l'attuazione del presente articolo e per i casi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento.

3. In sede di prima attuazione della presente legge, gli atti o i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera b), del presente articolo, sono adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le disposizioni regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti, cessano di avere effetto a decorrere dalla scadenza del termine indicato al primo periodo. Continuano ad applicarsi le disposizioni regolamentari, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini non superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti. La disposizione di cui al comma 2 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 si applica dallo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le regioni e gli enti locali si adeguano ai termini di cui ai commi 3 e 4 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Per tutti i procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni storici, architettonici, culturali, archeologici, artistici e paesaggistici restano fermi i termini stabiliti dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Restano ferme le disposizioni di legge e di regolamento vigenti in materia ambientale che prevedono termini diversi da quelli di cui agli articoli 2 e 2-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, come rispettivamente sostituito e introdotto dal presente articolo.

Art. 8.

(Certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche)

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificata dall'articolo 7 della presente legge, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 16:

1) al comma 1, primo periodo, la parola: «quarantacinque» è sostituita dalla seguente: «venti»;

2) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, che comunque non può superare i venti giorni dal ricevimento della richiesta»;

3) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. Salvo il caso di omessa richiesta del parere, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri di cui al presente comma»;

4) al comma 4, le parole: «il termine di cui al comma 1 può essere interrotto» sono sostituite dalle seguenti: «, i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti»;

5) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici»;

6) dopo il comma 6 è aggiunto il seguente:

«6-*bis*. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 127 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni»;

b) all'articolo 25, comma 4, quarto periodo, dopo le parole: «Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27» sono aggiunte le seguenti: «nonché presso l'amministrazione resistente».

Art. 9.

(Conferenza di servizi e silenzio assenso)

1. All'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e può svolgersi per via telematica».

2. All'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«2-bis. Alla conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14-bis sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto.

2-ter. Alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori di pubblici servizi, nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività. Agli stessi è inviata, anche per via telematica e con congruo anticipo, comunicazione della convocazione della conferenza di servizi. Alla conferenza possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione».

3. Al comma 1 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al primo periodo, dopo le parole: «all'immigrazione,» sono inserite le seguenti: «all'asilo, alla cittadinanza,». Al comma 4 dell'articolo 20 della citata legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni, le parole: «e l'immigrazione» sono sostituite dalle seguenti: «, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza».

4. Al comma 2 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente».

5. Al comma 3 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al primo periodo, dopo le parole: «dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2,» sono inserite le seguenti: «o, nei casi di cui all'ultimo periodo del medesimo comma 2, nel termine di trenta giorni dalla data della presentazione della dichiarazione,».

6. Al comma 5 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20».

7. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Gli adempimenti previsti dal presente articolo sono svolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 10.

(Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza delle regioni e degli enti locali)

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificata dalla presente legge, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 22, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza»;

b) all'articolo 29:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2-bis, 11, 15 e 25, commi 5, 5-bis e 6, nonché quelle del capo IV-bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche»;

2) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

«2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti.

2-ter. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

2-quater. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi *2-bis* e *2-ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

2-quinquies. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione».

Art. 11.

(Delega al Governo in materia di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale nonché disposizioni concernenti i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti)

1. Ferme restando le competenze regionali, il Governo è delegato ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati all'individuazione di nuovi servizi a forte valenza socio-sanitaria erogati dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) assicurare, nel rispetto di quanto previsto dai singoli piani regionali socio-sanitari, la partecipazione delle farmacie al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia, a supporto delle attività del medico di medicina generale, anche con l'obiettivo di garantire il corretto utilizzo dei medicinali prescritti e il relativo monitoraggio, al fine di favorire l'aderenza dei malati alle terapie mediche;

- b) collaborare ai programmi di educazione sanitaria della popolazione realizzati a livello nazionale e regionale, nel rispetto di quanto previsto dai singoli piani regionali socio-sanitari;
- c) realizzare, nel rispetto di quanto previsto dai singoli piani regionali socio-sanitari, campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale, anche effettuando analisi di laboratorio di prima istanza nei limiti e alle condizioni stabiliti con decreto del ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, restando in ogni caso esclusa l'attività di prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe;
- d) consentire, nel rispetto di quanto previsto dai singoli piani regionali socio-sanitari, la prenotazione in farmacia di visite ed esami specialistici presso le strutture pubbliche e private convenzionate, anche prevedendo la possibilità di pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino e di ritiro del referto in farmacia;
- e) prevedere forme di remunerazione delle attività di cui al presente comma da parte del Servizio sanitario nazionale entro il limite dell'accertata diminuzione degli oneri derivante, per il medesimo Servizio sanitario nazionale, per le regioni e per gli enti locali, dallo svolgimento delle suddette attività da parte delle farmacie, e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;
- f) rivedere i requisiti di ruralità di cui agli articoli 2 e seguenti della legge 8 marzo 1968, n. 221, al fine di riservare la corresponsione dell'indennità annua di residenza prevista dall'articolo 115 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni, in presenza di situazioni di effettivo disagio in relazione alla localizzazione delle farmacie e all'ampiezza del territorio servito.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze e con il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Gli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi del presente comma, ciascuno dei quali corredato di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in esso contenute, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario, che sono resi entro trenta giorni dalla

data di trasmissione dei medesimi schemi di decreto. Decorso il termine di cui al periodo precedente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Nel caso in cui ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti siano richiesti da qualsiasi pubblica amministrazione atti, documenti, provvedimenti, copia degli stessi, dati, rilevazioni statistiche e informazioni che siano o debbano essere già nella disponibilità di altri enti pubblici, gli uffici comunali di riferimento sono tenuti unicamente ad indicare presso quali enti, amministrazioni o uffici siano disponibili gli atti, i dati o le informazioni loro richieste, senza che tale procedura comporti alcuna penalizzazione.

Art. 12.

(Delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi in materia ambientale)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 30 giugno 2010, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla stessa legge.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, con il ministro per le politiche europee e con gli altri ministri interessati, sentito il Consiglio di Stato e acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, accompagnati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, per l'espressione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari. Ciascuna commissione esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli schemi dei decreti legislativi. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 devono altresì meglio precisare quali devono essere intese le caratteristiche ambientali ai fini dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo per interventi di miglioramento

ambientale anche di siti non degradati, nel senso di prevedere l'accertamento delle caratteristiche qualitative chimico-fisiche e geotecniche che devono essere compatibili con il sito di destinazione.

Art. 13.

(Cooperazione allo sviluppo internazionale)

1. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del ministro degli affari esteri, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità semplificate di svolgimento delle procedure amministrative e contrattuali riguardanti:

- a) gli interventi di cooperazione a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione nei Paesi indicati dal decreto-legge 31 gennaio 2008, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 marzo 2008, n. 45;
- b) gli interventi nelle ulteriori aree individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro degli affari esteri, finalizzati al superamento delle criticità di natura umanitaria, sociale o economica.

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono stabiliti, in particolare:

- a) le modalità di approvazione degli interventi, in conformità all'articolo 11, comma 3, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, e successive modificazioni, e all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 1° luglio 1996, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 426;
- b) le specifiche e motivate deroghe alle norme di contabilità generale dello Stato;
- c) i presupposti per il ricorso ad esperti e a consulenti tecnici e giuridici;
- d) le modalità di svolgimento delle procedure negoziate.

3. Il decreto di cui al comma 1, relativamente agli interventi di cooperazione di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, è emanato nel rispetto delle disposizioni, contenute nel regolamento di cui all'articolo 5 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, attuative di quanto previsto dal comma 6 del medesimo articolo 5.

4. Nell'individuazione delle aree di intervento di cui al comma 1, lettera b), è data priorità ai Paesi che hanno sottoscritto accordi di rimpatrio o di collaborazione nella gestione dei flussi dell'immigrazione clandestina

ovvero diretti ad agevolare l'esecuzione delle pene detentive delle persone condannate in Italia presso gli istituti esistenti nei luoghi di origine delle medesime. È inoltre attribuita priorità ai progetti con i Paesi terzi per il rimpatrio volontario degli stranieri titolari di permesso di soggiorno che si trovino in stato di disoccupazione a causa della crisi economica.

5. Lo schema del decreto di cui al comma 1 è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. Il termine per l'espressione del parere è stabilito in trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente il predetto termine, il decreto può essere comunque emanato.

6. Oltre alla dotazione finanziaria assegnata da parte del Ministero degli affari esteri, le sedi all'estero possono disporre di somme erogate da parte della Commissione europea o di altri Stati membri dell'Unione europea per la realizzazione di interventi di cooperazione allo sviluppo per conto degli stessi donatori. I finanziamenti di cui al presente comma sono gestiti e rendicontati secondo la normativa prevista dalla Commissione europea relativamente al trasferimento di fondi agli Stati membri.

7. Per la realizzazione delle attività di cooperazione nel campo della ricerca e dello sviluppo industriale, scientifico e tecnologico con il Governo dello Stato d'Israele, di cui alla legge 11 luglio 2002, n. 154, lo stanziamento previsto a decorrere dal 2004 è incrementato di euro 2.000.000 a decorrere dal 2009.

8. All'onere derivante dall'attuazione della disposizione di cui al comma 7, pari ad euro 2.000.000 a decorrere dall'anno 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, come determinata dalla tabella C allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 203.

9. Il ministro dell'Economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 14.

(Trasparenza dei flussi finanziari dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate)

1. Per prevenire l'indebito utilizzo delle risorse stanziato nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il periodo 2007-2013, con decreto del ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto

con i ministri interessati, sono definite le modalità e le procedure necessarie a garantire l'effettiva tracciabilità dei flussi finanziari relativi all'utilizzo, da parte dei soggetti beneficiari delle agevolazioni, delle risorse pubbliche e private impiegate per la realizzazione degli interventi oggetto di finanziamento a valere sui fondi strutturali comunitari e sul fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono tenute, nell'utilizzo delle risorse dei predetti fondi loro assegnate, ad applicare le modalità e le procedure definite dal decreto di cui al periodo precedente.

Art. 15.

(Fondo nazionale di garanzia per i servizi turistici)

1. All'articolo 86, comma 1, lettera f), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, dopo le parole: «di cui all'articolo 100» sono aggiunte le seguenti: «nonché dichiarazione che il venditore o l'organizzatore concorre ad alimentare il suddetto fondo nella misura stabilita dal comma 2 del citato articolo 100».
2. All'articolo 100 del citato codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, dopo il comma 3 è inserito il seguente:
«3-bis. Le istanze di rimborso al fondo non sono soggette ad alcun termine di decadenza».

Art. 16.

(Misure in tema di concorrenza e tutela degli utenti nel settore postale)

1. All'articolo 2, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, dopo le parole: «espletamento del servizio universale» sono aggiunte le seguenti: «e adotta i provvedimenti necessari ad

- assicurare la continuità della fornitura di tale servizio anche in considerazione della funzione di coesione economica, sociale e territoriale che esso riveste».
2. All'articolo 2, comma 2, lettera h), del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, dopo le parole: «rete postale pubblica» sono inserite le seguenti: «e ad alcuni elementi dei servizi postali, quali il sistema di codice di avviamento postale,».
 3. All'articolo 2, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, le parole: «del servizio universale» sono sostituite dalle seguenti: «dei servizi postali».
 4. All'articolo 3, comma 3, lettera c), del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, dopo le parole: «criteri di ragionevolezza» sono inserite le seguenti: «e in considerazione della funzione di coesione sociale e territoriale del servizio e della relativa rete postale,».
 5. La rubrica dell'articolo 14 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, è sostituita dalla seguente: «Reclami e rimborsi».
 6. Il comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, è sostituito dal seguente:
«1. Relativamente al servizio universale, compresa l'area della riserva, sono previste dal fornitore del servizio universale, nella carta della qualità di cui all'articolo 12, comma 1, procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, con particolare riferimento ai casi di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio, comprese le procedure per determinare l'attribuzione della responsabilità qualora sia coinvolto più di un operatore. È fissato anche il termine per la trattazione dei reclami medesimi e per la comunicazione del loro esito all'utente».
 7. Dopo il comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, come sostituito dal comma 6 del presente articolo, è inserito il seguente:
«1-*bis*. Le procedure per la gestione dei reclami di cui al comma 1 comprendono le procedure conciliative in sede locale nonché le procedure extragiudiziali per la risoluzione delle controversie, uniformate ai principi comunitari in materia».
 8. All'articolo 14, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, dopo le parole: «titolari di licenza individuale» sono inserite le seguenti: «e di autorizzazione generale».

Art. 17.

(Misure di semplificazione delle procedure relative ai piccoli appalti pubblici)

1. Al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di crisi economica in atto e per incentivare l'accesso alle commesse pubbliche da parte delle piccole e medie imprese, a decorrere dal 1° luglio 2009 sono abrogate le disposizioni di cui all'articolo 36, comma 5, terzo periodo, nonché all'articolo 37, comma 7, terzo periodo, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

Art. 18.

(Progetti di eccellenza per il rilancio della competitività turistica italiana)

1. All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il comma 1228 è sostituito dal seguente:
«1228. Per le finalità di sviluppo del settore del turismo e per il suo posizionamento competitivo quale fattore produttivo di interesse nazionale, onde consentire la realizzazione di progetti di eccellenza per lo sviluppo e la promozione del sistema turistico nazionale, nonché il recupero della sua competitività sul piano internazionale, il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri può stipulare appositi protocolli di intesa con le regioni e gli enti locali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Per il cofinanziamento delle iniziative e dei progetti presentati ai sensi del periodo precedente, è autorizzata la spesa di 48 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo provvede a cofinanziare le iniziative e i progetti di cui al presente comma attraverso accordi di programma con le regioni territorialmente interessate».

Art. 19.

(ENIT – Agenzia nazionale del turismo)

1. Il Governo è autorizzato a modificare il comma 1 dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 2006, n. 207, in conformità ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo che restano in vigore nelle more dell'approvazione del nuovo regolamento.
2. Il consiglio di amministrazione dell'ENIT – Agenzia nazionale del turismo è composto da un presidente e nove membri. Alle riunioni del consiglio di amministrazione interviene, senza diritto di voto, il capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri. In caso di parità di voti, quello del presidente vale doppio.
3. La ripartizione dei nove seggi fra le amministrazioni e le associazioni di categoria è stabilita con decreto del sottosegretario di Stato con delega al turismo da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.
4. Effettuata la ripartizione di cui al comma 3, i componenti del consiglio di amministrazione sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.
5. Fino all'insediamento del nuovo consiglio di amministrazione le funzioni dell'organo collegiale di amministrazione dell'ENIT – Agenzia nazionale del turismo sono svolte da un commissario straordinario nominato secondo le norme vigenti.

Capo III

Piano industriale della pubblica amministrazione

Art. 20.

(Misure urgenti per l'efficienza del Corpo forestale dello Stato)

1. Al fine di garantire maggiore efficacia, efficienza e tempestività nell'azione amministrativa e nell'erogazione dei servizi nonché per razionalizzare ed economizzare le procedure, il Corpo forestale dello Stato, limitatamente all'anno 2009, è autorizzato ad assumere personale operaio a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 aprile 1985, n. 124, entro il limite di spesa di 3 milioni di euro.
2. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, pari a 3 milioni di euro per l'anno 2009, si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.
3. Il ministro dell'Economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.
4. Il comma 3 dell'articolo 8 del decreto legislativo 3 aprile 2001, n. 155, si applica anche agli idonei nominati, nell'anno 2008, nelle qualifiche dirigenziali ai sensi della lettera c) del comma 346 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al primo periodo, pari a euro 201.540,69 per l'anno 2009 e a euro 24.037 per l'anno 2010, si provvede a valere sulle risorse di cui alla lettera c) del comma 346 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Art. 21.

(Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale)

1. Ciascuna delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ha l'obbligo di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.
2. Al comma 52-*bis* dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, la lettera c) è sostituita dalla seguente:
«c) obbligo, per la singola amministrazione o società che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo, di assegnare l'incarico medesimo secondo i principi del merito e della trasparenza, dando adeguatamente conto, nella motivazione dell'atto di conferimento, dei requisiti di professionalità e di esperienza del soggetto in relazione alla tipologia di prestazione richiesta e alla misura del compenso attribuito».
3. Il termine di cui all'alinea del comma 52-*bis* dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è differito fino al sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 22.

(Spese di funzionamento e disposizioni in materia di gestione delle risorse umane)

1. Dopo l'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:
«Art. 6-*bis*. – (Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni). – 1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio

interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica.

2. Relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, fermi restando i conseguenti processi di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto dell'articolo 6 nonché i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale.

3. I collegi dei revisori dei conti e gli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano i processi di cui al comma 1 vigilano sull'applicazione del presente articolo, dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286».

2. All'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come da ultimo modificato dall'articolo 46, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al penultimo capoverso, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: «di contratti d'opera» sono sostituite dalle seguenti: «di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa»;

b) le parole: «o dei mestieri artigianali» sono sostituite dalle seguenti: «, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Art. 23.

(Diffusione delle buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico)

1. Le amministrazioni pubbliche statali, individuati nel proprio ambito gli uffici che provvedono con maggiore tempestività ed efficacia all'adozione di provvedimenti o all'erogazione di servizi, che assicurano il contenimento dei costi di erogazione delle prestazioni, che offrono i servizi di competenza con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso e che assicurano il più alto grado di soddisfazione degli utenti, adottano le opportune misure al fine di garantire la diffusione delle relative buone prassi tra gli altri uffici.
2. Le prassi individuate ai sensi del comma 1 sono pubblicate nei siti telematici istituzionali di ciascuna amministrazione e comunicate alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica.
3. L'elaborazione e la diffusione delle buone prassi sono considerate ai fini della valutazione dei dirigenti e del personale.
4. In sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono conclusi accordi tra lo Stato, le regioni e gli enti locali per l'individuazione e la diffusione di buone prassi per le funzioni e i servizi degli enti territoriali.
5. Al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti, a decorrere dal 1° gennaio 2009 ogni amministrazione pubblica determina e pubblica, con cadenza annuale, nel proprio sito internet o con altre forme idonee:
 - a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore di tempestività dei pagamenti»;
 - b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente.
6. Con decreto del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di attuazione dell'obbligo informativo di cui al comma 5,

lettera a), avuto riguardo all'individuazione dei tempi medi ponderati di pagamento con riferimento, in particolare, alle tipologie contrattuali, ai termini contrattualmente stabiliti e all'importo dei pagamenti.

Art. 24.

(Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, del Centro di formazione studi e della Scuola superiore della pubblica amministrazione)

1. Al fine di realizzare un sistema unitario di interventi nel campo della formazione dei pubblici dipendenti, della riqualificazione del lavoro pubblico, dell'aumento della sua produttività, del miglioramento delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni e della qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, della misurazione dei risultati e dei costi dell'azione pubblica, nonché della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, il Governo è delegato ad adottare, secondo le modalità e i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo finalizzati al riordino, alla trasformazione, fusione o soppressione, anche sulla base di un confronto con le regioni e gli enti locali interessati a salvaguardare, ove possibile, la permanenza delle sedi già presenti sul territorio al fine di garantire il mantenimento degli attuali livelli occupazionali, del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) ridefinizione delle missioni e delle competenze e riordino degli organi, in base a principi di efficienza, efficacia ed economicità, anche al fine di assicurare un sistema coordinato e coerente nel settore della formazione e della reingegnerizzazione dei processi produttivi della pubblica amministrazione centrale e delle amministrazioni locali;

b) trasformazione, fusione o soppressione degli organismi di cui al presente comma in coerenza con la ridefinizione delle competenze degli stessi ai sensi della lettera a);

c) raccordo con le altre strutture, anche di natura privatistica, operanti nel settore della formazione e dell'innovazione tecnologica;

d) riallocazione delle risorse umane e finanziarie in relazione alla riorganizzazione e alla razionalizzazione delle competenze.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Alle attività previste dal presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste dalla legislazione vigente.

Art. 25.

(Trasformazione in fondazione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee)

1. Il Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee, istituito dall'articolo 1 della legge 12 luglio 1999, n. 237, è trasformato con decreto del ministro per i beni e le attività culturali in fondazione di diritto privato ed assume la denominazione di «Fondazione MAXXI – Museo nazionale delle arti del XXI secolo» svolgendo i compiti già propri del Centro suddetto anche attraverso la realizzazione, la gestione e la promozione dei Musei «MAXXI Arte» e «MAXXI Architettura». Con il medesimo decreto, il ministro per i Beni e le attività culturali approva lo statuto della Fondazione, che prevede l'esercizio da parte del Ministero della vigilanza sul conseguimento di livelli adeguati di pubblica fruizione delle opere d'arte e delle raccolte in uso o nella titolarità della Fondazione, e conferisce in uso mediante assegnazione al fondo di dotazione della Fondazione il compendio immobiliare sito in Roma, via Guido Reni – via Masaccio e le raccolte individuati con decreto ministeriale. Alla Fondazione, oltre al Ministero per i beni e le attività culturali, possono partecipare in qualità di soci fondatori promotori, mediante la sottoscrizione dell'atto costitutivo, gli enti pubblici territoriali nel cui ambito la Fondazione ha sede. Possono diventare soci, previo consenso dei soci fondatori promotori, altri soggetti, pubblici e privati, i quali contribuiscano ad incrementare il fondo di dotazione e il fondo di gestione della Fondazione. A decorrere dalla data di adozione dello statuto della Fondazione, è abrogata la lettera z) del comma 2 dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n.

233, e, al comma 4 dello stesso articolo 7, sono soppresse le parole: «, compreso il Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee», intendendosi soppresso anche il corrispondente ufficio di cui al medesimo comma 4.

2. Per la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al fondo di gestione della Fondazione è autorizzata, a titolo di contributo per le spese di funzionamento, la spesa rispettivamente di euro 1.637.144 per l'anno 2009, di euro 1.833.125 per l'anno 2010 e di euro 1.406.533 a decorrere dall'anno 2011, allo scopo intendendosi corrispondentemente ridotta l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 11, della legge 12 luglio 1999, n. 237, e successive modificazioni.

Art. 26.

(Misure occupazionali nei confronti di personale impiegato in attività socialmente utili attraverso società partecipate da Italia Lavoro S.p.A.)

1. Al fine di garantire la continuità occupazionale del personale impiegato in Ales S.p.A., la partecipazione azionaria attualmente detenuta da Italia Lavoro S.p.A. in Ales S.p.A. è trasferita al Ministero per i beni e le attività culturali, senza corrispettivo. A seguito del trasferimento, il patrimonio netto di Italia Lavoro S.p.A. è ridotto del valore contabile corrispondente alla partecipazione trasferita.

2. Tutte le operazioni di cui al presente articolo sono effettuate in regime di neutralità fiscale. Tutti i relativi atti, contratti, convenzioni e trasferimenti sono esenti da qualsivoglia tributo, comunque denominato.

Art. 27.

(Modifica della legge 27 settembre 2007, n. 165, recante delega in materia di riordino degli enti di ricerca)

1. All'articolo 1, comma 1, della legge 27 settembre 2007, n. 165, recante delega al Governo in materia di riordino degli enti di ricerca, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) nell'alinea, le parole: «il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge» sono sostituite dalle seguenti: «il 31 dicembre 2009»;
- b) nella lettera b), al primo periodo, dopo le parole: «degli statuti» sono inserite le seguenti: «e dei regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità, e del personale» ed il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca esercita il controllo sui regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità, sentito il ministro dell'economia e delle finanze, nonché sui regolamenti del personale, sentiti il ministro dell'Economia e delle finanze e il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione»;
- c) la lettera c) è sostituita dalla seguente:
«c) formulazione e deliberazione degli statuti, in sede di prima attuazione, da parte dei consigli di amministrazione integrati da cinque esperti di alto profilo scientifico, nominati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dal ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Agli esperti non è riconosciuto alcun compenso o indennità. I predetti statuti sono deliberati previo parere dei consigli scientifici»;
- d) alla lettera g) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché del consiglio di amministrazione dell'Agenzia spaziale italiana (ASI), prevedendo che con decreto del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca siano nominati il presidente e gli altri quattro componenti, dei quali uno designato dal ministro degli affari esteri, uno dal ministro della difesa e uno dal ministro dell'economia e delle finanze».
2. Le disposizioni di cui all'articolo 26, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, non si applicano agli enti di ricerca, di cui alla legge 27 settembre 2007, n. 165, qualora entro il 31 dicembre 2009 siano adottati i decreti legislativi attuativi della delega prevista dalla stessa legge n. 165 del 2007.
3. Le disposizioni di cui all'articolo 26, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, non si applicano altresì all'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), di cui all'articolo 2, comma 138, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, all'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ANSAS), di cui all'articolo 1, comma 610, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, all'Ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM), di cui al decreto legislativo del

Capo provvisorio dello Stato 21 ottobre 1947, n. 1346, ratificato con legge 21 marzo 1953, n. 190, e all'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), istituito con il decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, e riordinato ai sensi dell'articolo 1, commi 612, 613, 614 e 615, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, qualora entro il 31 dicembre 2009 siano adottati regolamenti di riordino degli stessi enti, tenendo conto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Art. 28.

(Personale a tempo determinato presso la Croce Rossa italiana)

1. A valere sulle convenzioni stipulate con gli enti del Servizio sanitario nazionale o con altri enti, l'associazione italiana della Croce Rossa, al fine di assicurare l'espletamento e la prosecuzione delle attività, in regime convenzionale, nel settore dei servizi sociali e socio-sanitari nonché per la gestione dei servizi di emergenza sanitaria, può prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato di cui all'articolo 2, comma 366, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, fino alla scadenza delle medesime convenzioni. Alla copertura dell'onere relativo la Croce Rossa provvede nell'ambito delle risorse finanziarie previste dalle convenzioni e in ogni caso senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 29.

(Disposizioni relative alle sedi diplomatiche e consolari)

1. All'articolo 60 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«15-bis. Fermo restando quanto previsto dal comma 15, il Ministero degli affari esteri, per le spese connesse al funzionamento e alla sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari nonché agli interventi di

emergenza per la tutela dei cittadini italiani all'estero, può assumere impegni superiori a quanto previsto dal predetto comma, nel rispetto, in ogni caso, del limite complessivo annuo anche a valere sulle altre unità previsionali di base del bilancio del medesimo Ministero».

2. All'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, dopo le parole: «delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 1° agosto 1991, n. 266,» sono inserite le seguenti: «degli uffici all'estero di cui all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18,».

Art. 30.

(Tutela non giurisdizionale dell'utente dei servizi pubblici)

1. Le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità contengono la previsione della possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia, che avviene entro i trenta giorni successivi alla richiesta; esse prevedono, altresì, l'eventuale ricorso a meccanismi di sostituzione dell'amministrazione o del soggetto inadempiente.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le autorità amministrative che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, e dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, nell'autonomia garantita dai rispettivi ordinamenti, nonché, per i servizi pubblici o di pubblica utilità non regolati dalle medesime autorità, esclusi i servizi pubblici locali, il ministro dello sviluppo economico, di concerto con il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, emanano un decreto che individua uno schema-tipo di procedura conciliativa ai sensi del comma 1, da recepire nelle singole carte dei servizi entro il termine di novanta giorni dalla data della sua adozione.

Art. 31.

(Modifiche all'articolo 41 della legge 16 gennaio 2003, n. 3)

1. I primi due periodi del comma 5 dell'articolo 41 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, sono sostituiti dai seguenti: «La Fondazione Ugo Bordoni è riconosciuta istituzione di alta cultura e ricerca ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico. La Fondazione elabora e propone, in piena autonomia scientifica, strategie di sviluppo del settore delle comunicazioni, da potere sostenere nelle sedi nazionali e internazionali competenti, e coadiuva operativamente il Ministero dello sviluppo economico e altre amministrazioni pubbliche nella soluzione organica ed interdisciplinare delle problematiche di carattere tecnico, economico, finanziario, gestionale, normativo e regolatorio connesse alle attività del Ministero e delle amministrazioni pubbliche. La Fondazione, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ovvero di altre Autorità amministrative indipendenti, svolge attività di ricerca ed approfondimento su argomenti di carattere tecnico, economico e regolatorio. Le modalità di collaborazione con il Ministero, con le altre amministrazioni pubbliche e con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e altre autorità amministrative indipendenti sono stabilite, nei limiti delle disponibilità delle amministrazioni, attraverso apposite convenzioni, predisposte sulla base di atti che stabiliscono le condizioni anche economiche cui la Fondazione Ugo Bordoni è tenuta ad attenersi nell'assolvere agli incarichi ad essa affidati».

2. Il primo periodo del comma 6 dell'articolo 41 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, è sostituito dal seguente: «Lo statuto, l'organizzazione e i ruoli organici della Fondazione Ugo Bordoni sono ridefiniti in coerenza con le attività indicate al comma 5 e con la finalità, prevalente e dedicata, di ricerca e assistenza in favore del Ministero dello sviluppo economico, di altre amministrazioni pubbliche, nonché delle autorità amministrative indipendenti».

3. Dall'applicazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Art. 32.

(Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea)

1. A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati.
2. Dalla stessa data del 1° gennaio 2010, al fine di promuovere il progressivo superamento della pubblicazione in forma cartacea, le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le stesse modalità previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, ivi compreso il richiamo all'indirizzo elettronico, provvedono altresì alla pubblicazione nei siti informatici, secondo modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di propria competenza.
3. Gli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 possono essere attuati mediante utilizzo di siti informatici di altre amministrazioni ed enti pubblici obbligati, ovvero di loro associazioni.
4. Al fine di garantire e di facilitare l'accesso alle pubblicazioni di cui ai commi 1 e 2 il CNIPA realizza e gestisce un portale di accesso ai siti di cui al medesimo comma 1.
5. A decorrere dal 1° gennaio 2010 e, nei casi di cui al comma 2, dal 1° gennaio 2013, le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale, ferma restando la possibilità per le amministrazioni e gli enti pubblici, in via integrativa, di effettuare la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggiore diffusione, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio.
6. Agli oneri derivanti dalla realizzazione delle attività di cui al presente articolo si provvede a valere sulle risorse finanziarie assegnate ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e successive modificazioni, con decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie 22 luglio 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 226 del 28 settembre 2005, al progetto «PC alle famiglie», non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge.

7. È fatta salva la pubblicità nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e i relativi effetti giuridici, nonché nel sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui al decreto del ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2001, e nel sito informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, prevista dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Art. 33.

(Delega al Governo per la modifica del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

1. Il Governo è delegato ad adottare, secondo le modalità e i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i ministri interessati, uno o più decreti legislativi volti a modificare il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- a) prevedere forme sanzionatorie, anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le pubbliche amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del codice;
- b) individuare meccanismi volti a quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole pubbliche amministrazioni, da utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione;
- c) individuare meccanismi volti a quantificare i mancati risparmi derivati dall'inottemperanza alle disposizioni del codice al fine di introdurre decurtazioni alle risorse finanziarie assegnate o da assegnare alle amministrazioni inadempienti;
- d) prevedere l'affidamento temporaneo delle funzioni di cui all'articolo 17 del codice ad altre strutture in caso di mancata istituzione del centro di competenza;

- e) modificare la normativa in materia di firma digitale al fine di semplificarne l'adozione e l'uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese, garantendo livelli di sicurezza non inferiori agli attuali;
- f) prevedere il censimento e la diffusione delle applicazioni informatiche realizzate o comunque utilizzate dalle pubbliche amministrazioni e dei servizi erogati con modalità digitali, nonché delle migliori pratiche tecnologiche e organizzative adottate, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti;
- g) individuare modalità di verifica dell'attuazione dell'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni centrali e delle ulteriori funzioni di cui all'articolo 16 del codice con l'introduzione di forme di monitoraggio che includano valutazioni sull'impatto tecnologico, nonché sulla congruenza e compatibilità delle soluzioni adottate, prevedendo l'affidamento al CNIPA delle relative attività istruttorie;
- h) disporre l'implementazione del riuso dei programmi informatici di cui all'articolo 69 del codice, prevedendo a tal fine che i programmi sviluppati per le amministrazioni pubbliche presentino caratteri di modularità ed intersettorialità;
- i) introdurre specifiche disposizioni volte a rendere la finanza di progetto strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici e per l'utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali;
- l) indicare modalità di predisposizione di progetti di investimento in materia di innovazione tecnologica e di imputazione della spesa dei medesimi che consentano la complessiva ed organica valutazione dei costi e delle economie che ne derivano;
- m) prevedere l'obbligo dell'utilizzo delle procedure e delle reti informatiche nelle comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni, di qualsiasi livello, tra loro, con i propri dipendenti e con i concessionari di pubblici servizi;
- n) prevedere la pubblicazione di indicatori di prestazioni nei siti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti;
- o) equiparare alle pubbliche amministrazioni le società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico;

- p) prevedere che tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 erogino i propri servizi, ove possibile, nelle forme informatiche e con le modalità telematiche, consolidando inoltre i procedimenti informatici già implementati, anche in collaborazione con soggetti privati;
- q) introdurre nel codice ulteriori disposizioni volte ad implementare la sicurezza informatica dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione al Sistema pubblico di connettività.
2. All'attuazione della delega di cui al presente articolo le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 34.

(Servizi informatici per le relazioni tra pubbliche amministrazioni e utenti)

1. Al codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) all'articolo 6 è aggiunto, in fine, il seguente comma:
- «2-bis. Le pubbliche amministrazioni regionali e locali hanno facoltà di assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica certificata atte alla trasmissione di documentazione ufficiale»;
- b) all'articolo 54, dopo il comma 2-bis sono inseriti i seguenti:
- «2-ter. Entro il 30 giugno 2009, le amministrazioni pubbliche che già dispongono di propri siti sono tenute a pubblicare nella pagina iniziale del loro sito un indirizzo di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta ai sensi del presente codice. Le amministrazioni devono altresì assicurare un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta, le modalità di lavorazione delle pratiche e i servizi disponibili.
- 2-quater. Entro il 31 dicembre 2009 le amministrazioni pubbliche che già dispongono di propri siti devono pubblicare il registro dei processi automatizzati rivolti al pubblico. Tali processi devono essere dotati di appositi strumenti per la verifica a distanza da parte del cittadino dell'avanzamento delle pratiche».

2. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai procedimenti, anche informatici, già disciplinati da norme speciali.

3. Dall'applicazione delle disposizioni introdotte dal presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 35.

(Diffusione delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo adotta, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, un regolamento recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, anche al fine di garantire l'interoperabilità del sistema di posta elettronica certificata con analoghi sistemi internazionali.

2. All'articolo 16-*bis* del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, primo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, garantendo l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali»;

b) al comma 6:

1) la parola: «unicamente» è soppressa;

2) dopo le parole: «decreto legislativo n. 82 del 2005,» sono inserite le seguenti: «o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, garantendo l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali,».

Art. 36.

(VOIP e Sistema pubblico di connettività)

1. Al fine di consentire l'attuazione di quanto previsto all'articolo 78, comma 2-*bis*, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, il CNIPA provvede alla realizzazione e alla gestione di un nodo di interconnessione per i servizi «Voce tramite protocollo internet» (VOIP) per il triennio 2009-2011, in conformità all'articolo 83 del medesimo codice.
2. All'attuazione del comma 1 si provvede nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente, assegnate al progetto «Lotta agli sprechi» dal decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie 24 febbraio 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 116 del 20 maggio 2005, non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché utilizzando le economie derivanti dalla realizzazione del Sistema pubblico di connettività di cui al decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie 27 ottobre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 304 del 29 dicembre 2004.
3. Al fine di accelerare la diffusione del Sistema pubblico di connettività disciplinato dal citato codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, presso le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nel rispetto dei principi di economicità e di concorrenza del mercato, il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione predisponde, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un programma biennale atto ad assicurare, entro il 31 dicembre 2010, l'adesione di tutte le citate amministrazioni al predetto sistema, la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi e la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi, al fine di migliorare la qualità e di ampliare la tipologia dei servizi, anche *on line*, erogati a cittadini e a imprese, nonché di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica.
4. All'attuazione del programma di cui al comma 3 del presente articolo sono prioritariamente destinate le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e

successive modificazioni, assegnate a programmi per lo sviluppo della società dell'informazione, e non ancora programmate.

5. All'articolo 2 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Tutte le disposizioni previste dal presente codice per le pubbliche amministrazioni si applicano, ove possibile tecnicamente e a condizione che non si producano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ovvero, direttamente o indirettamente, aumenti di costi a carico degli utenti, anche ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative».

Art. 37.

(Carta nazionale dei servizi)

1. All'articolo 66 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«8-bis. Fino al 31 dicembre 2010, la carta nazionale dei servizi e le altre carte elettroniche ad essa conformi possono essere rilasciate anche ai titolari di carta di identità elettronica».

2. Al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 marzo 2004, n. 117, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 2, comma 3, al primo periodo, le parole: «e accerta che il soggetto richiedente non sia in possesso della carta d'identità elettronica» e, al secondo periodo, le parole: «e se il soggetto richiedente non risulta titolare di una carta d'identità elettronica» sono soppresse;

b) all'articolo 8, il comma 5 è abrogato.

3. All'articolo 64, comma 3, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, l'ultimo periodo è soppresso.

Art. 38.

(Modifica dell'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53)

1. L'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, è sostituito dal seguente:

«Art. 9. - (Misure per conciliare tempi di vita e tempi di lavoro). – 1. Al fine di promuovere e incentivare azioni volte a conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, nell'ambito del Fondo per le politiche per la famiglia di cui all'articolo 19 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è destinata annualmente una quota individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato alle politiche per la famiglia, al fine di erogare contributi in favore di datori di lavoro privati, ivi comprese le imprese collettive, iscritti in pubblici registri, di aziende sanitarie locali, di aziende ospedaliere e di aziende ospedaliere universitarie i quali attuino accordi contrattuali che prevedano le seguenti tipologie di azione positiva:

a) progetti articolati per consentire alle lavoratrici e ai lavoratori di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, quali *part time* reversibile, telelavoro e lavoro a domicilio, banca delle ore, orario flessibile in entrata o in uscita, sui turni e su sedi diverse, orario concentrato, con specifico interesse per i progetti che prevedano di applicare, in aggiunta alle misure di flessibilità, sistemi innovativi per la valutazione della prestazione e dei risultati;

b) programmi ed azioni volti a favorire il reinserimento delle lavoratrici e dei lavoratori dopo un periodo di congedo parentale o per motivi comunque legati ad esigenze di conciliazione;

c) progetti che, anche attraverso l'attivazione di reti tra enti territoriali, aziende e parti sociali, promuovano interventi e servizi innovativi in risposta alle esigenze di conciliazione dei lavoratori. Tali progetti possono essere presentati anche da consorzi o associazioni di imprese, ivi comprese quelle temporanee, costituite o costituenti, che insistono sullo stesso territorio, e possono prevedere la partecipazione degli enti locali anche nell'ambito dei piani per l'armonizzazione dei tempi delle città.

2. Destinatari dei progetti di cui al comma 1 sono lavoratrici o lavoratori, inclusi i dirigenti, con figli minori, con priorità nel caso di disabilità ovvero di minori fino a dodici anni di età, o fino a quindici anni in caso di

affidamento o di adozione, ovvero con a carico persone disabili o non autosufficienti, ovvero persone affette da documentata grave infermità.

3. Una quota delle risorse di cui al comma 1, da stabilire con il provvedimento di cui al comma 4, è, inoltre, impiegata per l'erogazione di contributi in favore di progetti che consentano ai titolari di impresa, ai lavoratori autonomi o ai liberi professionisti, per esigenze legate alla maternità o alla presenza di figli minori ovvero disabili, di avvalersi della collaborazione o sostituzione di soggetti in possesso dei necessari requisiti professionali.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato alle politiche per la famiglia, di concerto con il ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e con il ministro per le pari opportunità, sentita la Conferenza unificata, nei limiti delle risorse di cui al comma 1, sono definiti i criteri e le modalità per la concessione dei contributi di cui al presente articolo e, in particolare, la percentuale delle risorse da destinare a ciascuna tipologia progettuale, l'importo massimo finanziabile per ciascuna tipologia progettuale e la durata delle azioni progettuali. In ogni caso, le richieste dei contributi provenienti dai soggetti pubblici saranno soddisfatte a concorrenza della somma che residua una volta esaurite le richieste di contributi dei soggetti privati.

5. Le risorse di cui al comma 1 possono essere, in misura non superiore al 10 per cento, destinate alle attività di promozione delle misure in favore della conciliazione, di consulenza alla progettazione, di monitoraggio delle azioni da effettuare anche attraverso reti territoriali».

2. I commi 1255 e 1256 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono abrogati.

Art. 39.

(Riallocazione di fondi)

1. Le somme di cui all'articolo 2-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente

legge, sono destinate al cofinanziamento dei progetti di sviluppo di reti di connettività, anche con tecnologie senza fili (*wireless*), e di servizi innovativi di tipo amministrativo e didattico presentati dalle università.

2. Al fine di favorire le iniziative di creazione di imprese nei settori innovativi promosse da giovani ricercatori, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, definisce un programma di incentivi e di agevolazioni, attuati in regime *de minimis*, dando priorità a progetti in grado di contribuire al miglioramento qualitativo e alla razionalizzazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione. All'attuazione del presente comma si provvede nel limite delle risorse finanziarie disponibili, assegnate, ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, al progetto «Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese» con decreto dei ministri delle attività produttive e per l'innovazione e le tecnologie 15 giugno 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 150 del 29 giugno 2004, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le risorse finanziarie assegnate al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri e al CNIPA con delibere del CIPE adottate ai sensi dell'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge e non destinate all'attuazione di accordi di programma quadro di cui all'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, possono essere riprogrammate dal CIPE in favore degli interventi proposti dallo stesso Dipartimento. Possono altresì essere destinate alle finalità di cui al periodo precedente le risorse finanziarie per l'anno 2009 di cui all'articolo 1, comma 892, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, non ancora programmate.

4. All'articolo 27, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, dopo le parole: «può inoltre promuovere e finanziare progetti» sono inserite le seguenti: «, anche di carattere internazionale,».

Art. 40.

(Modifiche agli articoli 38 e 48 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di impresa in un giorno e di risparmio energetico)

1. All'articolo 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), m), p) e r), della Costituzione, le disposizioni del presente articolo introducono, anche attraverso il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle amministrazioni, misure per assicurare, nel rispetto delle libertà fondamentali, l'efficienza del mercato, la libera concorrenza e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Esse costituiscono adempimento della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione»;

b) al comma 3:

1) all'alinea, dopo le parole: «Ministro per la Semplificazione normativa» sono inserite le seguenti: «, di concerto con il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione»;

2) alla lettera b), dopo le parole: «12 dicembre 2006,» sono inserite le seguenti: «con esclusione delle attività già disciplinate da legge speciale che ne individua anche l'autorità amministrativa competente,»;

c) al comma 4, dopo le parole: «Ministro per la Semplificazione normativa» sono inserite le seguenti: «, di concerto con il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione,».

2. All'articolo 48, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, la parola: «statali» è sostituita dalla seguente: «centrali».

Art. 41.

(Modifiche al decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123)

1. All'articolo 16 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo la lettera a) è inserita la seguente:

«*a-bis*) il personale non dirigenziale del ruolo speciale della protezione civile di cui al citato articolo 9-*ter* del decreto legislativo n. 303 del 1999, proveniente dalle aree funzionali del servizio sismico nazionale di cui alla tabella E allegata al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1993, n. 106, nonché il personale comandato o in fuori ruolo immesso nel medesimo ruolo speciale ai sensi del comma 3 dell'articolo 3 del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152, appartenente all'area seconda, posizione economica equivalente o superiore alla fascia retributiva F4, è immesso, mediante l'espletamento delle medesime procedure selettive di cui alla lettera a) e nei limiti delle risorse di cui al comma 3, secondo periodo, nella fascia retributiva F1 della terza area funzionale del medesimo ruolo;»;

b) al comma 3, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1, lettera *a-bis*), pari a euro 47.000 a decorrere dall'anno 2009, si provvede a valere sulla dotazione di parte corrente del Fondo di protezione civile di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, come rifinanziato dalla Tabella C allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 203».

Capo IV

GIUSTIZIA

Art. 42.

(Disposizioni concernenti la Corte dei conti)

1. All'articolo 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti: «Il giudice unico fissa ogni semestre il proprio calendario di udienze e, con proprio decreto, fissa la trattazione dei relativi giudizi. I provvedimenti cautelari del giudice unico sono reclamabili innanzi al collegio, il quale, nel caso in cui rigetti il reclamo, condanna alle spese»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Al fine di accelerare la definizione dei giudizi, i presidenti delle sezioni giurisdizionali regionali procedono, al momento della ricezione del ricorso e secondo criteri predeterminati, alla sua assegnazione ad uno dei giudici unici delle pensioni in servizio presso la sezione».

2. All'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Il presidente della Corte può disporre che le sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza. Se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio».

Art. 43.

(Norme urgenti per la funzionalità dell'Avvocatura dello Stato)

1. All'articolo 21, secondo comma, del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, la parola: «otto» è sostituita dalla seguente: «sette» e la parola: «due» è sostituita dalla seguente: «tre».
2. All'articolo 21 del citato testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, è aggiunto, in fine, il seguente comma:
«Le proporzioni previste dal secondo comma e le modalità di ripartizione delle competenze in caso di trasferimento da una sede all'altra possono essere modificate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'Avvocato generale dello Stato, sentito il Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato».
3. È istituito presso l'Avvocatura generale dello Stato il Fondo perequativo dei proventi derivanti da incarichi arbitrari. Al Fondo è attribuita la quota dei proventi stabilita dall'articolo 61, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il funzionamento del Fondo e la ripartizione delle somme ad esso attribuite sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'Avvocato generale dello Stato, sentito il Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato.
4. È istituito presso l'Avvocatura generale dello Stato il Fondo perequativo del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato. Al Fondo è attribuita la quota di proventi derivanti da incarichi di segretario di collegi arbitrari stabilita dall'articolo 61, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Al Fondo è attribuita, altresì, una quota delle competenze spettanti agli avvocati e procuratori dello Stato ai sensi dell'articolo 21 del citato testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, pari alla voce di onorario di cui all'articolo 14 della tariffa di cui al capitolo I allegato al regolamento di cui al decreto del ministro della Giustizia 8 aprile 2004, n. 127. Il funzionamento del

Fondo e la ripartizione delle somme ad esso attribuite sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'avvocato generale dello Stato, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale del personale amministrativo. La ripartizione delle somme deve avvenire prevalentemente su base territoriale, essere ispirata a criteri di merito ed efficienza e subordinata alla presenza in servizio.

Art. 44.

(Delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1, oltre che ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, in quanto applicabili, si attengono ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche, nonché la razionalizzazione dei termini processuali, l'estensione delle funzioni istruttorie esercitate in forma monocratica e l'individuazione di misure, anche transitorie, di eliminazione dell'arretrato;

b) disciplinare le azioni e le funzioni del giudice:

1) riordinando le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni;

2) riordinando i casi di giurisdizione estesa al merito, anche mediante soppressione delle fattispecie non più coerenti con l'ordinamento vigente;

3) disciplinando, ed eventualmente riducendo, i termini di decadenza o prescrizione delle azioni esperibili e la tipologia dei provvedimenti del giudice;

4) prevedendo le pronunce dichiarative, costitutive e di condanna idonee a soddisfare la pretesa della parte vittoriosa;

c) procedere alla revisione e razionalizzazione dei riti speciali, e delle materie cui essi si applicano, fatti salvi quelli previsti dalle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige;

d) razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi e introducendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni;

e) razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale;

f) riordinare la tutela cautelare, anche generalizzando quella *ante causam*, nonché il procedimento cautelare innanzi al giudice amministrativo in caso di ricorso per cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato, prevedendo che:

1) la domanda di tutela interinale non può essere trattata fino a quando il ricorrente non presenta istanza di fissazione di udienza per la trattazione del merito;

2) in caso di istanza cautelare *ante causam*, il ricorso introduttivo del giudizio è notificato e depositato, unitamente alla relativa istanza di fissazione di udienza per la trattazione del merito, entro i termini di decadenza previsti dalla legge o, in difetto di essi, nei sessanta giorni dalla istanza cautelare, perdendo altrimenti ogni effetto la concessa tutela interinale;

3) nel caso di accoglimento della domanda cautelare, l'istanza di fissazione di udienza non può essere revocata e l'udienza di merito è celebrata entro il termine di un anno;

g) riordinare il sistema delle impugnazioni, individuando le disposizioni applicabili, mediante rinvio a quelle del processo di primo grado, e disciplinando la concentrazione delle impugnazioni, l'effetto devolutivo dell'appello, la proposizione di nuove domande, prove ed eccezioni.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 abrogano espressamente tutte le disposizioni riordinate o con essi incompatibili, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, e dettano le opportune disposizioni di coordinamento in relazione alle disposizioni non abrogate.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Sugli schemi di decreto legislativo è acquisito il parere del Consiglio di Stato e delle competenti commissioni parlamentari. I pareri sono resi entro quarantacinque giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, i decreti possono essere emanati anche senza i predetti pareri. Ove il Governo, nell'attuazione della delega di cui al presente articolo, intenda avvalersi della facoltà di cui all'articolo 14, numero 2°, del testo unico sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, il Consiglio di Stato può utilizzare, al fine della stesura dell'articolato normativo, magistrati di tribunale amministrativo regionale, esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, i quali prestano la propria attività a titolo gratuito e senza diritto al rimborso delle spese. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono ad essi essere apportate le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con lo stesso procedimento e in base ai medesimi principi e criteri direttivi previsti per l'emanazione degli originari decreti.

5. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

6. All'articolo 1, comma 309, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, dopo le parole: «tribunali amministrativi regionali» sono aggiunte le seguenti: «, ivi comprese quelle occorrenti per incentivare progetti speciali per lo smaltimento dell'arretrato e per il miglior funzionamento del processo amministrativo».

omissis

Capo V

Privatizzazioni

Art. 70.

(Patrimonio dello Stato Spa)

1. All'articolo 7, comma 10, del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo periodo, dopo le parole: «iscrizione dei beni» sono inserite le seguenti: «e degli altri diritti costituiti a favore dello Stato»;

b) dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del ministro dell'economia e delle finanze che dispone il trasferimento dei crediti dello Stato e le modalità di realizzo dei medesimi produce gli effetti indicati dal primo comma dell'articolo 1264 del codice civile».

Art. 71.

(Società pubbliche)

1. All'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 12 è sostituito dai seguenti:

«12. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, commi 459, 460, 461, 462 e 463, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero da eventuali disposizioni speciali, gli statuti delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dallo Stato ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile, si adeguano alle seguenti disposizioni:

a) ridurre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione a cinque se le disposizioni statutarie vigenti prevedono un numero massimo di componenti superiore a cinque, e a sette se le citate disposizioni statutarie prevedono un numero massimo di componenti superiore a sette. I compensi deliberati ai sensi dell'articolo 2389, primo comma, del codice civile sono ridotti, in sede di prima applicazione delle presenti disposizioni, del 25 per cento rispetto ai compensi precedentemente deliberati per ciascun componente dell'organo di amministrazione;

b) prevedere che al presidente possano essere attribuite deleghe operative con delibera dell'assemblea dei soci;

c) sopprimere la carica di vicepresidente eventualmente contemplata dagli statuti, ovvero prevedere che la carica stessa sia mantenuta esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza dare titolo a compensi aggiuntivi;

d) prevedere che l'organo di amministrazione, fermo quanto previsto ai sensi della lettera b), possa delegare proprie attribuzioni a un solo componente, al quale soltanto possono essere riconosciuti compensi ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile;

e) prevedere, in deroga a quanto previsto dalla lettera d), fermo quanto previsto ai sensi della lettera b), la possibilità che l'organo di amministrazione conferisca deleghe per singoli atti anche ad altri membri dell'organo stesso, a condizione che non siano previsti compensi aggiuntivi;

f) prevedere che la funzione di controllo interno riferisca all'organo di amministrazione o, fermo restando quanto previsto dal comma 12-*bis*, a un apposito comitato eventualmente costituito all'interno dell'organo di amministrazione;

g) prevedere il divieto di corrispondere gettoni di presenza ai componenti degli organi sociali.

12-*bis*. Le società di cui al comma 12 provvedono a limitare ai casi strettamente necessari la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta. Per il caso di loro costituzione, in deroga a quanto previsto dal comma 12, lettera d), può essere riconosciuta a ciascuno dei componenti di tali comitati una remunerazione

complessivamente non superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo»;

b) al comma 27, le parole: «o indirettamente» sono soppresse;

c) dopo il comma 27 è inserito il seguente:

«27-*bis*. Per le amministrazioni dello Stato restano ferme le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze già previste dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. In caso di costituzione di società che producono servizi di interesse generale e di assunzione di partecipazioni in tali società, le relative partecipazioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista di concerto con i Ministeri competenti per materia»;

d) dopo il comma 28 è inserito il seguente:

«28-*bis*. Per le amministrazioni dello Stato, l'autorizzazione di cui al comma 28 è data con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente per materia, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze»;

e) al comma 29, le parole: «Entro diciotto mesi» sono sostituite dalle seguenti: «Entro trentasei mesi» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per le società partecipate dallo Stato, restano ferme le disposizioni di legge in materia di alienazione di partecipazioni»;

f) dopo il comma 32 sono inseriti i seguenti:

«32-*bis*. Il comma 734 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpreta nel senso che non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali.

32-*ter*. Le disposizioni dei commi da 27 a 31 non si applicano per le partecipazioni in società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati».

Capo VI

Clausola di salvaguardia

Art. 72.

(Clausola di salvaguardia)

1. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge nell'esercizio delle potestà loro attribuite dallo statuto di autonomia. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 18 giugno 2009.

NAPOLITANO

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri

Tremonti, ministro dell'economia e delle finanze

Scajola, ministro dello sviluppo economico

Brunetta, ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Sacconi, ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Calderoli, ministro per la semplificazione normativa

Alfano, ministro della giustizia

Visto, il Guardasigilli: Alfano

Allegato 1
(vedi nota all'articolo 4, comma 2)

omissis

○○○○○○○○○○○○○○

Nota illustrativa dell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"

Pubblicazione dei dati sulla dirigenza e sulle assenze e presenze del personale

L'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa e l'eliminazione degli sprechi passa anche attraverso misure che obbligano le amministrazioni a rendere pubblici i dati relativi alla dirigenza e ai tassi di assenza e di presenza del personale.

Nell'ambito delle disposizioni del Piano industriale della pubblica amministrazione è stata approvata una norma che obbliga le amministrazioni a pubblicare sui propri siti Internet:

- i *curricula vitae* dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali e i dati sulle loro retribuzioni;
- i recapiti di tutti gli uffici pubblici;
- i dati sui tassi di assenza e di presenza del personale delle pubbliche amministrazioni.

La disposizione sulla pubblicazione dei dati curriculari e retributivi e dei recapiti istituzionali si riferisce a tutti i dirigenti delle pubbliche amministrazioni di cui al T.U. sull'impiego alle dipendenze delle PP.AA. (decreto legislativo 165 del 2001), compresi i dirigenti di livello apicale e i segretari comunali e provinciali.

La rilevazione riguarda circa 190.000 dirigenti, tra i quali circa 3.800 appartenenti al comparto ministeri, 15.000 a regioni ed enti locali, 137.000 al comparto sanità, 10.000 al comparto scuola*.

La rilevazione delle assenze e delle presenze in servizio dei dipendenti delle PP.AA., che avrà cadenza mensile, si inserisce nel quadro generale dei provvedimenti e delle iniziative assunte dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione per il contrasto dell'assenteismo dei dipendenti e per l'incentivazione della produttività degli uffici pubblici e il suo scopo è quello di monitorare e migliorare la produttività degli uffici.

La disposizione sulla pubblicazione dei dati sulle assenze e sulle presenze riguarda tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e i dati derivanti saranno raccolti e pubblicati in forma aggregata per ufficio con modalità concordate con il Garante per la *privacy*.

Le amministrazioni dovranno pubblicare, entro il mese di luglio, i dati *on line*, in modo che siano facilmente reperibili ed accessibili sul sito Internet istituzionale, ad esempio evidenziando sull'*home page* una apposita sezione individuata attraverso un "nome" significativo (come "Operazione trasparenza"), che dovranno essere costantemente aggiornati a cura delle amministrazioni stesse e che saranno inviati al Dipartimento della funzione pubblica, che ne curerà la raccolta ed il monitoraggio.

* Dati conto annuale 2007.

NOTIZIE

SCHEDA

LA RIFORMA BRUNETTA

Il Consiglio dei ministri del 9 ottobre ha approvato il decreto legislativo di attuazione della legge n. 15 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Prende così il via la riforma Brunetta.

Nel primo biennio è prevista una fase sperimentale, per consentire di apportare “eventuali modifiche in corso d’opera” come ha dichiarato lo stesso ministro Brunetta ed, eventualmente, se il Parlamento lo vorrà, effettuare rendiconti semestrali.

Di seguito una breve sintesi dei principali contenuti della riforma.

Premiare il merito

Il risanamento della pubblica amministrazione passa attraverso la valorizzazione del merito, il cui punto cardine risiede nel processo di valutazione dei dipendenti, classificati in tre fasce di merito: i meritevoli avranno il pieno premio di produttività, quelli che attesteranno le loro prestazioni su una linea intermedia, avranno una decurtazione, i peggiori, gli improduttivi, non lo riceveranno.

Sono anche previsti premi maggiori per le *performances* d’eccellenza e per i progetti innovativi e l’accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione.

La Commissione per la valutazione della *performance*

E' composta da 5 esperti di "elevata professionalità" nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su delibera del Consiglio dei ministri e proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e per l'attuazione del programma, con il parere favorevole di due terzi delle Commissioni parlamentari competenti.

In ciascuna amministrazione le schede di valutazione saranno compilate da un organismo indipendente costituito da tre componenti.

La Commissione garantirà totale trasparenza nella misurazione della performance dei dipendenti pubblici.

Dirigenti

Hanno piena responsabilità nell'attribuzione del trattamento economico accessorio.

Valutano la *performance* individuale di ciascun dipendente sulla base di criteri certificati dal sistema di valutazione.

Hanno un ruolo-chiave nella riorganizzazione della macchina amministrativa essendo dotati di strumenti concreti per operare e se non svolgono efficacemente il loro lavoro saranno sanzionati.

Sono stabilite nuove procedure per l'accesso alla dirigenza per concorso pubblico e i vincitori dovranno formarsi, per almeno sei mesi, presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Contrattazione integrativa

Dal 1° gennaio 2011 le intese sulla trattativa integrativa non saranno più efficaci.

Le amministrazioni attiveranno la trattativa integrativa nel rispetto dei vincoli di bilancio definiti dalla programmazione annuale.

I limiti finanziari sono indicati nel contratto nazionale.

Nuovo codice disciplinare dei dipendenti pubblici

Il codice disciplinare dei dipendenti avrà forza normativa, introduce nuove sanzioni per nuovi comportamenti censurabili e inasprisce le punizioni già previste dalle regole attuali.

Con la riforma, in caso di assenza ingiustificata per più di tre giorni anche non consecutivi in un biennio, o di sette giorni in dieci anni è previsto il licenziamento.

Il dipendente che timbra il cartellino ed esce per motivi personali sarà licenziato in tronco e non sono previste circostanze attenuanti per ridurre la sanzione.

Per i casi di false attestazioni di presenza o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni di carattere penale anche nei confronti del medico corresponsabile.

Per garantire certezza e omogeneità di trattamento è stato definito un repertorio di infrazioni particolarmente gravi, passibili di licenziamento, che potrà essere ampliato ma non diminuito dalla contrattazione collettiva.

MAGGIO

I dipendenti pubblici promuovono il lavoro del ministro Brunetta

Un'indagine, realizzata dall'istituto Ekma Ricerche, su un campione di 1500 dipendenti pubblici, per verificare come sia percepita la rivoluzione-Brunetta nel pubblico impiego, ha dato risultati interessanti.

La società Ekma ha esplorato profondamente la percezione delle realtà di pubblica amministrazione da parte dei dipendenti pubblici, da parte di coloro, cioè, che concorrono a determinarne la sostanza, positiva o negativa che sia.

Dall'indagine emerge soddisfazione, sia per l'ambiente di lavoro che per il lavoro svolto.

In particolare, è stata indagata l'opinione dei dipendenti della pubblica amministrazione in relazione al lavoro svolto dal ministro Brunetta e ne risulta che il 52,3% lo giudica positivo; in particolare, è stato rilevato un alto livello di consenso per le singole iniziative e persino la possibilità di licenziare i dipendenti pubblici, ha registrato un consenso dell'80,6%.

Infine, le iniziative che migliorano i tempi di lavorazione delle pratiche e l'accessibilità ai servizi (Reti amiche, il piano di informatizzazione, il *call center*) hanno registrato un consenso che sfiora il 90%.

Contratto Forze armate e Forze di polizia

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 119 del 25 maggio, supplemento ordinario n. 77 L, sono stati pubblicati i decreti del Presidente della Repubblica che riguardano i contratti del quadriennio normativo 2006-2009 e del biennio economico 2006-2007.

I decreti recepiscono gli accordi sindacali e di concertazione sottoscritti a marzo dalla delegazione di parte pubblica, presieduta dal ministro Renato brunetta e le organizzazioni sindacali e i rappresentanti militari del personale.

L'incremento economico è pari al 6,3%.

Forum Pa 2009

Quest'anno il Forum Pa, la mostra-convegno dei servizi ai cittadini e alle imprese, si è dato un obiettivo ambizioso e affascinante: “Recuperare efficienza attraverso le idee. La pubblica amministrazione che ci fa uscire dalla crisi”.

All'apertura, dopo il taglio del nastro, il ministro Renato Brunetta, protagonista del convegno inaugurale “PA un anno dopo: facciamo il punto”, ha fatto il bilancio dei cambiamenti degli ultimi mesi.

Uno degli obiettivi del Forum di quest'anno è di spingere le pubbliche amministrazioni a lavorare in sinergia. Previsti premi per le amministrazioni migliori. Si va da “Lavoriamo insieme” per i migliori progetti e interventi delle amministrazioni nell'*e-government*, nella semplificazione, nella lotta alla corruzione e nelle pari opportunità, all' “Innovatore dell'anno”, che riguarda le persone ed è votato direttamente dalla community.

Digitale e *wifi* per le Università statali della capitale

Il ministro Brunetta e i rappresentanti delle Università statali romane hanno presentato, nell'ambito del Piano e-gov 2012, due progetti, uno per l'Università digitale, l'altro per servizi e reti *wifi* per le Università.

Le Università interessate sono La Sapienza, Tor Vergata e Roma Tre.

I progetti mirano a completare e potenziare la copertura internet di tutta l'area degli atenei e del territorio limitrofo, per coinvolgere cittadini, piccole e medie imprese e scuole; puntano ad introdurre la tecnologia *voip* per il personale amministrativo, per il personale docente e per gli studenti, adottando tecnologie *wireless* di nuova generazione (Wimax); tendono a semplificare e digitalizzare i rapporti amministrativi tra studenti e Università, con l'adozione di nuovi strumenti di autenticazione e accesso ai servizi, con l'assegnazione agli studenti di una casella di posta certificata, introducendo sistemi *on line* per la gestione dei pagamenti e de-materializzando i flussi documentali tra le Università e tra queste e il Ministero dell'Università, nell'ambito del sistema pubblico di connettività.

Magellano e il “Ricettario dei servizi della pa”

E' un progetto molto innovativo del Dipartimento della funzione pubblica, che coinvolge le pubbliche amministrazioni in una *community* virtuale, in cui convergano e siano condivise le conoscenze acquisite e le novità prodotte.

Magellano è un sistema di *knowledge management* su piattaforma web, che favorisce e facilita la collaborazione tra uffici pubblici, avendo un'unica porta d'accesso al *know how* e alle professionalità delle pubbliche amministrazioni.

Nelle amministrazioni pubbliche, infatti, esiste un patrimonio di conoscenze e competenze che, se condiviso, può elevare la qualità del lavoro pubblico e, di conseguenza, i servizi per i cittadini.

Ogni dipendente pubblico può contribuire, lavorando alla realizzazione di progetti comuni, alla diffusione delle conoscenze, fornendo informazioni ai cittadini e alle imprese sui servizi delle pubbliche amministrazioni.

Per agevolare il processo di conoscenza e diffusione di informazioni e servizi, il Dipartimento della funzione pubblica, proprio attraverso Magellano e con la collaborazione di un primo nucleo di amministrazioni che erogano servizi al cittadino, sta preparando il “Ricettario dei servizi della PA”; ogni “ricetta” riporta le informazioni-chiave del servizio erogato.

Magellano, che conta già circa 16.000 iscritti, è il luogo di raccolta e di incontro per le amministrazioni.

L’esperienza di Magellano è diventata un volume, scaricabile all’indirizzo www.magellanopa.it

Tagliaoneri

I primi risultati del provvedimento “Tagliaoneri”, introdotto dal “decreto Brunetta”, (dl 112/08), per ridurre i costi della burocrazia e favorire il recupero della competitività delle imprese e dell’intero Paese, sono stati presentati, a palazzo Chigi, dai ministri Brunetta e Sacconi.

La chiave di volta dell’operazione risiede nella misurazione dei costi amministrativi per le imprese, effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica con l’assistenza tecnica dell’Istat. La conoscenza di questo dato permette di individuare le procedure più costose e, di conseguenza, adottare i piani per ridurre gli oneri amministrativi del 25%; soglia in linea con gli obiettivi comunitari.

Le prime aree di regolazione pubblica su cui si è sperimentato il “Tagliaoneri” sono il settore del lavoro e della previdenza e la prevenzione degli incendi.

Progetto *Smart inclusion*: visita di Brunetta all’ospedale S. Pietro di Roma

Il ministro Renato Brunetta ha visitato i reparti di pediatria e neonatologia dell’ospedale S. Pietro del Fatebenefratelli di Roma.

L’Ospedale, in attesa di avere il riconoscimento come IRCCS (Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico), è molto impegnato nella ricerca per migliorare i percorsi diagnostici e i trattamenti terapeutici.

Il Ministro ha incluso l'Ospedale nel progetto *Smart inclusion*, che permette ai centri di degenza pediatrica di lunga durata collegamenti multimediali con le scuole, affinché i bambini ricoverati possano seguire le lezioni a distanza ed essere collegati durante la giornata con la famiglia.

Protocolli d'intesa

Comune di Zibello: prove di *customer satisfaction*

Il ministro Brunetta, che attribuisce una forte rilevanza alla valutazione della soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici, ha sottoscritto, con il sindaco di Zibello, in provincia di Parma, un protocollo d'intesa mirato proprio alla rilevazione regolare e periodica della *customer satisfaction*.

Il protocollo sottolinea la necessità di migliorare la qualità dei servizi pubblici, promuovendo gestioni più accurate, l'adozione di *standard* e il *benchmarking*.

La collaborazione tra Funzione pubblica e comune di Zibello segue alla consapevolezza delle due amministrazioni di condividere obiettivi comuni, proprio per migliorare la qualità dei servizi ai cittadini.

Lo strumento scelto è quello dell'uso degli emoticons; il Dipartimento della funzione pubblica fornisce i file grafici in formato vettoriale e le relative coordinate di indirizzo.

Il comune di Zibello trasmetterà un report di monitoraggio settimanale, almeno per il periodo di sperimentazione, che si è stabilito della durata massima di nove mesi.

Il ministro Brunetta ha fatto...BIM

Il Ministro ha sottoscritto, infatti, due protocolli d'intesa con i BIM (Bacini Imbriferi Montani), per l'erogazione di servizi pubblici a cittadini e imprese, per la realizzazione di progetti di *e-government* sul territorio, in particolare sulle aree montane in cui i BIM raccolgono i Comuni con centrali idroelettriche.

Il primo protocollo vede firmatari il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta e il presidente di Federbim, Edoardo Mensi.

La Federbim è un ente morale che rappresenta i vari consorzi BIM e vigila, intervenendo per restituire il giusto ruolo alla montagna, con la promozione dello sviluppo economico dei territori che rappresenta.

Gli ambiti operativi per la propulsione allo sviluppo e i servizi della pubblica amministrazione a cittadini e imprese, che passano per il canale dei BIM, sono molteplici: scuole, assistenza sociale, realizzazione di infrastrutture, sviluppo di energie rinnovabili, diffusione della connettività a banda larga, sostegno di iniziative culturali, turistiche e sportive.

Per questo, nell'ambito del Piano *e-government* 2012 e dell'iniziativa Reti amiche, il protocollo d'intesa ha definito tre obiettivi strategici: lo sviluppo dell'erogazione di servizi, secondo le modalità previste da Reti amiche; la promozione di *standard* e migliori pratiche per consentire riuso e condivisione; l'adozione di criteri di qualità, sicurezza e monitoraggio, come previsto da Reti amiche.

Il secondo protocollo è stato firmato dal ministro Brunetta e dal presidente del Consorzio BIM Piave di Belluno, Giovanni Piccoli.

Il protocollo avvia un rapporto di collaborazione per la partecipazione del Consorzio BIM Piave di Belluno all'attuazione del Piano di *e-governmmt* 2012 e dell'iniziativa Reti amiche; attraverso i canali del Consorzio BIM Piave, infatti, saranno erogati servizi pubblici a imprese e cittadini nel territorio di riferimento.

Ciò è reso possibile anche dalla presenza già operativa del Consorzio nello sviluppo del territorio nei più diversi campi: dalla costruzione di scuole e ospedali, alla realizzazione di reti gpl e gas metano, dalla diffusione della connettività a banda larga fino al sostegno di iniziative in campo culturale e sportivo.

Gli accordi previsti dal protocollo prevedono la valutazione, a cura del Cnipa e delle istituzioni competenti in materia, dei problemi tecnici, organizzativi e giuridici per l'erogazione attraverso il Consorzio, a imprese e cittadini.

Intesa tra Anci e Funzione pubblica

Il ministro Brunetta e il vicepresidente vicario dell'Anci, Chiamparino, hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per la “modernizzazione e la messa in efficienza della pubblica amministrazione”.

L'accordo è parte del processo di avvicinamento dell'azione dei poteri pubblici al cittadino, in atto nel nostro Paese e rientra nel vasto progetto di *check-up* della pubblica amministrazione, in vista del riassetto del sistema fiscale e finanziario in senso federale.

Proprio per questo, diventa strategico il lavoro di concerto tra il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e l'Anci, che costituisce il sistema della rappresentanza di Comuni, Città metropolitane ed Enti di derivazione comunale.

Il ministro Brunetta, d'altronde, non solo intende coinvolgere il mondo dei Comuni nel processo di riorganizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione, attraverso canali diretti e permanenti fra le istituzioni territoriali, ma ritiene fondamentale il contributo delle associazioni di enti locali per il raggiungimento delle priorità identificate nel suo “Piano industriale”.

Il protocollo d'intesa rappresenta un accordo-quadro che detta quattro specifiche linee d'azione per accompagnare il riassetto generale delle istituzioni e delle amministrazioni: valutazione del personale e *customer satisfaction*, innovazione tecnologica e processi interamministrativi, supporto specialistico ai piccoli Comuni e, ultime ma non ultime, comunicazione e sensibilizzazione.

Questi quattro canali di intervento garantiranno amministrazioni evolute tecnologicamente, efficienti e più vicine ai cittadini.

L'Aquila: 2000 chiavette per internet agli universitari

Le istituzioni pubbliche e le aziende private sono impegnate in attività di sostegno e solidarietà verso gli abruzzesi colpiti dal terremoto.

Grande attenzione è rivolta agli studenti universitari, ai quali Telecom Italia concede, gratuitamente, la connessione con internet, affinché possano proseguire le loro attività di studio e ricerca.

L'iniziativa è sostenuta da un protocollo d'intesa firmato dai ministri Brunetta e Gelmini, dal Rettore dell'Università aquilana e dal Presidente di Telecom Italia.

In particolare, Telecom dona a 2000 studenti, i cui nominativi sono selezionati dall'Università, altrettanti modem USB e altrettante carte SIM per una connessione gratuita fino a 100 ore al mese, per quattro mesi.

Alla scadenza del quarto mese gli studenti assegnatari delle SIM potranno continuare a navigare con l'offerta speciale di 100 ore al mese, al costo di 20 euro mensili.

Reti amiche on the job

E' la sintesi del protocollo d'intesa firmato dal ministro Brunetta e dalla presidente di Confindustria, Marcegaglia, per la realizzazione di servizi avanzati per imprese e cittadini.

Lo scopo dell'accordo è di individuare soluzioni e strumenti che migliorino l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, permettendo alle imprese di usufruire, direttamente, da terminali dedicati, dei servizi pubblici, attraverso i collegamenti a internet, installati dalle stesse imprese.

Nella prima fase di attuazione del progetto "Reti amiche on the job" il ministro Brunetta e Confindustria definiranno accordi con le amministrazioni che si renderanno disponibili, per diverse attività.

Perno degli interventi saranno la semplificazione e la digitalizzazione dei flussi documentali delle pubbliche amministrazioni e dei servizi informativi tra cittadini e imprese, tra cittadini e pubbliche amministrazioni e tra pubbliche amministrazioni locali e cittadini e imprese.

Sarà cura di Confindustria promuovere il progetto presso le imprese associate.

Treccani on line

Il Piano e-gov 2012, varato dal ministro Brunetta, prevede tra gli obiettivi prioritari di legislatura un programma di interventi per lo sviluppo di strumenti e servizi tecnologici avanzati per la didattica, tra cui, nell'ambito del

progetto “Didattica digitale”, la disponibilità di una piattaforma tecnologica, “Innovascuola”, per la libera consultazione di testi scolastici e contenuti didattici digitali.

L’Istituto per l’Enciclopedia italiana Spa ha il compito, tra gli altri, di diffondere l’Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti per lo sviluppo della cultura umanistica e scientifica e per esigenze educative.

Queste le premesse che hanno reso possibile un protocollo d’intesa tra il ministro Brunetta e l’amministratore delegato dell’Istituto dell’enciclopedia italiana, Tatò, che prevede un’ampia offerta di risorse e ambienti applicativi di rete, per consentire a cittadini e docenti, in particolare, di sviluppare contenuti culturali, su data-base dell’Istituto.

Due saranno i portali interessati all’operazione: il portale del cittadino del Cnipa (www.italia.gov.it) e il portale dell’Istituto (www.treccani.it/Portale/sito/scuola).

Il primo sarà arricchito di contenuti, informativi, culturali e tecnici, offerti dall’Istituto stesso.

Il secondo sarà collegato al portale Innovascuola (www.innovascuola.gov.it), del Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie, per sviluppare e rendere disponibili nuovi servizi e diffondere i contenuti culturali dell’Istituto.

GIUGNO

Videomessaggio di Brunetta alla giornata ONU della pa

Una grande cerimonia a New York per la Giornata della pubblica amministrazione delle Nazioni Unite, che ha visto anche la partecipazione del Segretario generale Ban Ki-moon.

Ministri e rappresentanti di Governo di vari Paesi hanno presentato e illustrato le rispettive esperienze di modernizzazione e riforma della pubblica amministrazione.

Il ministro Brunetta ha affidato il suo intervento a un videomessaggio, cliccabile all'indirizzo www.innovazionepa.gov.it/ministro/salastampa/notizie/6490.htm

Brunetta interviene alla Fit (Federazione italiana tabaccai)

All'assemblea annuale dei tabaccai il ministro Brunetta ha dichiarato che, con Reti Amiche, l'amministrazione pubblica è uscita dai palazzi e dagli uffici, coinvolgendo "soggetti privati a collaborare nel rendere accessibili i servizi pubblici".

Ha ricordato che le amministrazioni pubbliche si stanno sottoponendo, alacrememente, a un processo di rinnovamento per cambiare i processi produttivi e rendere più facilmente disponibili i prodotti.

Ha infine confermato l'intento di "dematerializzare il più possibile tante occasioni di pagamento" per far sì che tutti i cittadini possano usare il web, o direttamente oppure, quelli che non hanno dimestichezza con le nuove tecnologie, tramite Reti Amiche, che "non solo diventano l'anello di congiunzione fra il cittadino e lo Stato ma, anche, fra il passato e il futuro".

Effetto Brunetta sull'assenteismo

La Commissione sull'assenteismo è stata istituita dal ministro Brunetta per studiare le cause del fenomeno e valutare l'efficacia delle misure di contrasto, approvate da Parlamento e Governo con la legge 133/08.

Il primo dato che emerge dalla ricerca è che l'assenteismo è presente in tutte le amministrazioni, sia centrali che locali.

Si rileva, inoltre, che l'assenteismo si riduce con l'aumentare del livello di istruzione e della qualifica professionale del lavoratore ed è legato alla situazione familiare; è, infatti, più frequente tra le donne con figli o anziani a carico.

Infine, appare evidente che l'assenteismo è calato sensibilmente, grazie ai provvedimenti introdotti dalla legge 133/08, tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009.

Shangai 2010: "Italia degli innovatori"

E' la mostra delle eccellenze tecnologiche nazionali che sarà allestita nel padiglione italiano dell'Esposizione Universale di Shangai, nel 2010, dal 1° maggio al 31 ottobre.

Il ministro Brunetta ha presentato insieme con il commissario generale per l'esposizione, Quintieri, l'invito pubblico per la partecipazione all'iniziativa di Shangai.

Le imprese, le università, gli istituti di ricerca, i parchi scientifici e tecnologici sono stati sollecitati a segnalare le proprie innovazioni di prodotti e servizi, già realizzati o in fase di attuazione.

In linea con il tema dell'Esposizione, "*Better city, better life*: una vita migliore nel futuro sviluppo delle città del pianeta", gli interventi devono riferirsi a innovazioni per la città e per i cittadini volte a migliorare la qualità della vita.

Il padiglione dell'Italia si ispira alla "Città dell'uomo" e alla tradizione delle città italiane capaci di evolversi attraverso i millenni.

Sul sito istituzionale del Ministero della pubblica amministrazione e dell'innovazione, all'indirizzo www.innovazionepa.gov.it, c'è una sezione dedicata all'iniziativa.

Club A

Sta per “*Accountability club*”, un'iniziativa tenuta a battesimo dal ministro Brunetta, a palazzo Vidoni, nel corso di un incontro con i rappresentanti dei comuni di Bolzano, Cagliari, Cremona, La Spezia, Modena, Palermo, Prato, Trieste, Venezia, la Provincia di Pescara e l'Unione dei comuni della bassa Romagna.

Obiettivo della sessione di lavoro è il raggiungimento di un buono *standard* di responsabilità e di trasparenza nei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Nella stessa occasione è stata avviata una stretta collaborazione tra il Dipartimento della funzione pubblica e Civicum, una fondazione senza scopo di lucro che promuove una cultura di efficacia ed efficienza, nella gestione dei beni comuni.

L'auspicio di tutti è che le amministrazioni pubbliche si confrontino apertamente sugli strumenti per raggiungere un alto livello di trasparenza nella gestione dei beni comuni, affinché i cittadini capiscano e sappiano come vengono spesi i loro soldi.

Brunetta presenta il Compa a Milano

Il salone europeo della comunicazione pubblica, dei servizi al cittadino e alle imprese mantiene, anche per il 2009, la suddivisione in tre aree tematiche: lo spazio forum per i convegni, lo spazio *meeting* per *workshop* tecnico-professionali, l'area formativa per incontri tra professionisti delle pubbliche amministrazioni e della comunicazione, studenti e neo-laureati che vogliono aggiornare le loro competenze.

Nel corso della presentazione, a Palazzo Marino, il ministro Brunetta ha sottolineato che “la mia battaglia per la riforma della pubblica amministrazione non è né di destra né di sinistra”, ricordando che la legge che porta il suo

nome mira “a fare emergere quella produttività inespresa che è pari al 50% e per cui potremmo avere il 50% in più di scuole, ospedali, sicurezza e via dicendo”.

Tra i temi che saranno approfonditi all’edizione di novembre 2009 la comunicazione sociale, ambientale, le nuove tecnologie e le *best practices*.

Notai e Comuni: un risultato concreto

Il protocollo d’intesa sottoscritto nel 2008 ha dato i suoi buoni frutti, che sono stati presentati dal ministro Brunetta e dal Presidente del Consiglio nazionale del Notariato.

La sperimentazione del progetto “Reti Amiche” è operativa in 25 Comuni nelle provincie di Padova, Verona, Vicenza e Venezia e sta per essere estesa a Forlì, Roma, Brescia e Prato.

Obiettivo del progetto è la riduzione dei costi di distribuzione dei servizi e delle informazioni delle pubbliche amministrazioni e l’abbattimento delle code dei cittadini agli sportelli.

I notai, infatti, collegati tra loro e con le pubbliche amministrazioni possono acquisire e verificare *on line* le informazioni di stato civile e anagrafiche necessarie per l’espletamento delle loro attività, conseguenti alle richieste dei cittadini.

Premio Qualità

La prima edizione del Premio nazionale per l’innovazione ha visto protagoniste d’eccellenza tre amministrazioni pubbliche: l’Azienda USL 7 di Siena, la Direzione didattica di Occhiobello (RO) e la Procura della Repubblica di Bolzano.

Sono state premiate, al Quirinale, dal Presidente della Repubblica e dal ministro Brunetta.

Tra le motivazioni dichiarate per l’eccellenza della USL 7 di Siena si ricordano l’applicazione dei modelli di “Qualità totale”, un’attenta gestione delle risorse strutturali ed energetiche e un pareggio reale del bilancio certificato.

La Direzione didattica di Occhiobello ha adottato la modalità della *leadership* diffusa e partecipata per l'eccellente formazione degli alunni, valorizza costantemente le competenze del personale ed è sempre ai primi posti nel confronto con le migliori scuole.

La Procura della Repubblica di Bolzano ha ridotto i tempi della giustizia, ha introdotto forme di controllo continuo della qualità e del costo dei servizi, informatizzando i processi e coinvolgendo i dipendenti.

Riduzione degli oneri amministrativi

La Commissione europea ha istituito, nel 2007, il “Gruppo ad alto livello degli *stakeholders* indipendenti sugli oneri amministrativi”, il cui Presidente, Edmund Stoiber, è stato ricevuto dal ministro Brunetta, a palazzo Vidoni.

Durante l'incontro, il Ministro ha illustrato a Stoiber i risultati ottenuti dal Governo italiano nella riduzione degli oneri amministrativi, in alcuni settori prioritari.

Brunetta ha assicurato l'impegno dell'Italia a tagliare, entro il 2012, almeno il 25% degli oneri amministrativi, illustrando le prossime tappe del processo, che si inserisce nell'ampia strategia di semplificazione a favore delle imprese e dei cittadini.

Il Ministro, inoltre, ha assicurato al presidente Stoiber la piena disponibilità dell'Italia a contribuire al lavoro del Gruppo ad alto livello, coinvolgendo i Ministeri interessati, nonché gli *stakeholders* privati, per agevolare il processo di semplificazione.

L'Autorità di bacino dell'Arno ci mette la faccia

Poiché la *customer satisfaction* è uno dei pilastri dell'attività dell'Autorità di bacino dell'Arno, il Segretario generale dell'Autorità, Gaia Checcucci, ha sottoscritto con il ministro Brunetta una dichiarazione per aderire all'iniziativa “Mettiamoci la faccia”, prevista dalle Linee-guida del Dipartimento della funzione pubblica.

La sperimentazione è prevista per un periodo che va da 3 a 6 mesi e i risultati delle rilevazioni saranno pubblicati sul sito web dell’Autorità e comunicati alla Funzione pubblica nei tempi concordati.

Protocolli d’intesa

Altopascio adotta le faccine

Crescono le amministrazioni che aderiscono alla sperimentazione degli emoticons per rilevare la *customer satisfaction*. Stavolta tocca ad Altopascio in provincia di Lucca.

Il ministro Renato Brunetta e il sindaco Maurizio Marchetti hanno firmato un protocollo d’intesa per siglare il patto di sinergica sperimentazione, che avrà la durata massima di nove mesi.

Il progetto risponde alle esigenze tracciate ed espresse nel Piano industriale del ministro Brunetta, che sottolinea la necessità di “migliorare la qualità dei servizi pubblici promuovendo la gestione orientata al miglioramento continuo, l’adozione di standard, la misurazione della soddisfazione e il *benchmarking*”.

Il comune di Altopascio sperimenterà il sistema di rilevazione della *customer satisfaction* con gli emoticon sui servizi, monitorando la sperimentazione e valutando i risultati per decidere un’eventuale prosecuzione ed estensione. Dovrà, inoltre, adottare un sistema di *reporting* periodico che permetta anche alla Funzione pubblica di seguirne l’evoluzione e decidere, eventualmente, di estendere il sistema a una platea più ampia di amministrazioni pubbliche.

Dematerializzazione

Il ministro Brunetta e l’Amministratore delegato di *Adobe Systems Ireland Limited* hanno sottoscritto un protocollo d’intesa per la realizzazione di un Centro di competenza sulla dematerializzazione dei documenti nella pubblica amministrazione.

Adobe Systems collaborerà a progetti e iniziative su dematerializzazione e trasparenza.

Scuola, *welfare* e giustizia sono i settori prioritari del Piano e-gov 2012, su cui la dematerializzazione ha un impatto rilevante.

Perciò Adobe impiegherà la propria competenza per rendere disponibile un accesso rapido e funzionale alle informazioni e ai servizi delle amministrazioni, attraverso processi più semplici e con minore consumo di carta.

Parteciperà, inoltre, a progetti per la realizzazione, nell'ambito della Giustizia e della Previdenza sociale, di servizi evoluti e semplificati, per consentire lo scambio delle informazioni e la riduzione dei documenti e dei fascicoli cartacei.

Le licenze e i servizi Adobe, per la creazione del Centro di competenza che promuova l'uso della tecnologia ICT, saranno forniti gratuitamente.

In particolare, la Adobe Systems metterà a disposizione dell'Università aquilana un'infrastruttura tecnologica per agevolare l'interazione a distanza tra studenti e università.

F.I.A.S.O. in campo per migliorare l'efficienza dei servizi

La F.I.A.S.O. è la Federazione italiana aziende sanitarie e ospedaliere il cui presidente Monchiero ha firmato, insieme al ministro Brunetta, al presidente del Formez, Flamment e al presidente del Cnipa Pistella, un protocollo d'intesa per migliorare i rapporti fra cittadini, ASL e Aziende ospedaliere.

Il ministro Brunetta ha esteso al settore della salute il principio della "qualità del servizio al cittadino", che può raggiungere un buon livello con la capacità di ascolto delle pubbliche amministrazioni, la rilevazione del gradimento del cliente e il premio alla produttività dei dipendenti.

L'accordo siglato con il protocollo dura due anni e si articola su quattro punti preminenti:

- la partecipazione di Asl e ospedali all'iniziativa "Mettiamoci la faccia", per rilevare il grado di soddisfazione degli assistiti;
- il coinvolgimento di Asl e ospedali nel progetto "Linea Amica": con il numero verde 803001 gli utenti avranno uno strumento per rimuovere gli ostacoli per accedere alle prestazioni;

- lo sviluppo di modelli di interoperabilità tecnologica fra le strutture sanitarie per rendere più rapido l'accesso dei cittadini ai servizi;
- l'applicazione della norma del “decreto Brunetta” che prevede di destinare gli incentivi alla produttività con un criterio meritocratico, solo al personale che avrà maggiormente contribuito a migliorare l'efficienza dei servizi erogati per i cittadini.

IBM on the job

Un protocollo d'intesa tra il ministro Brunetta e il Presidente di Ibm Italia è stato firmato per avviare la distribuzione di servizi avanzati della pubblica amministrazione.

L'impegno espresso nel protocollo è di individuare soluzioni e strumenti finalizzati a migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, con specifico riferimento al progetto “Reti amiche *on the job*”.

La realizzazione del progetto, infatti, consentirà ai lavoratori delle imprese, attraverso internet, di accedere, direttamente dalla propria postazione di lavoro o da terminali dedicati, ai servizi delle amministrazioni pubbliche.

A questo protocollo seguiranno, con il supporto del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, gli accordi tra IBM Italia e le singole amministrazioni erogatrici di servizi, tra cui Inps, Enti locali e ASL.

Open source della didattica e degli uffici

Sviluppare due obiettivi del Piano e-gov 2012, “Scuola digitale” e “Burocrazia digitale”, è quello che si propongono il ministro Brunetta e l'Amministratore delegato di Sun Microsystems, Maria Grazia Filippini, con l'intesa raggiunta e sancita da un protocollo.

L'obiettivo "Scuola digitale" sarà centrato con la realizzazione di due prototipi, "Scuola primaria" e "Scuola superiore", e un Centro di competenza; gli investimenti saranno a carico di Sun Microsystems Italia, senza oneri per la Funzione pubblica.

"Scuola primaria" prevede l'allestimento di tre aule informatizzate con soluzioni di *desktop* virtuale, presso una scuola primaria di Roma.

"Scuola superiore" prevede l'allestimento di un laboratorio d'informatica, sulla stessa tecnologia, presso un istituto tecnico di Roma.

Il Centro di competenza sarà costituito all'Università La Sapienza di Roma, con modalità concordate tra Università e Sun, e riguarderà le linee-guida per l'implementazione di ambienti *desktop* virtuale nella didattica, le *best practices* e la formazione per la diffusione di una didattica digitale innovativa.

L'obiettivo "Burocrazia digitale" prevede la realizzazione, d'intesa con la Provincia di Vicenza, di un prototipo di integrazione dei processi di lavoro tra gli uffici pubblici, per ridurre i costi migliorando la qualità dei servizi.

La collaborazione tra Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e Sun Microsystems Italia intende realizzare azioni comuni per diffondere l'utilizzo delle nuove tecnologie ICT open source che, permettendo una congrua riduzione dei costi, libereranno risorse per finanziare i progetti di innovazione.

Prevenire la corruzione

Il consigliere Antonio Naddeo, capo del Dipartimento della funzione pubblica, cui sono state trasferite le funzioni e i compiti dell'Alto commissario anticorruzione, ha sottoscritto un'intesa con tre Centri di ricerca universitaria, la Scuola di specializzazione in scienze amministrative dell'Università di Bologna, il Dipartimento "Istituzioni e società" dell'Università di Perugia e il Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Libera Università degli studi sociali di Roma.

Il protocollo prevede un rapporto stabile tra le parti firmatarie, per favorire il rispetto della legalità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Gli obiettivi principali sono la diffusione della cultura della legalità nelle istituzioni, nei titolari di funzioni pubbliche, nei pubblici dipendenti e nella società civile, la prevenzione e il contrasto della corruzione e la promozione della trasparenza delle istituzioni pubbliche.

Per attuare il protocollo è stato costituito un Comitato tecnico paritetico, composto dal Capo del dipartimento della funzione pubblica, da altri due componenti, indicati dalla Funzione pubblica e da tre componenti designati rispettivamente dalle altre parti firmatarie dell'intesa.

Programma di innovazione per Montecatini Terme

Il ministro Renato Brunetta e il vicesindaco di Montecatini Terme, Alberto Lapenna hanno firmato un protocollo d'intesa per l'innovazione dei processi e dei servizi del Comune di Montecatini Terme.

L'impegno assunto con il documento prevede di avviare e valorizzare un rapporto di collaborazione per condividere le migliori pratiche organizzative e tecnologiche, utilizzando le opportunità offerte sistematicamente, per garantire continuità ai risultati raggiunti.

In particolare, si perseguono gli obiettivi di sviluppo dell'iniziativa "Linea amica", di individuazione e promozione di *best practice*, di applicazione e incremento dei modelli di rilevazione dell'efficienza e delle performance degli apparati e dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati il Comune si impegna a potenziare il sistema di rilevazione delle indagini di *customer satisfaction*, partecipando all'iniziativa "Mettiamoci la faccia" promossa dal Dipartimento della funzione pubblica.

Il Comune, inoltre, dovrà sviluppare corsi di informatica per quei cittadini a rischio di *digital divide*, dovrà definire e diffondere le Carte dei servizi per la promozione dei servizi comunali, utilizzando le piattaforme di *social networking*, i portali e i *totem* multimediali.

LUGLIO

G8: riferimenti lusinghieri per l'attività di Brunetta

La dichiarazione finale del G8, tenuto a L'Aquila, contiene riferimenti su *e-government* per lo sviluppo e lotta alla corruzione, che sottolineano l'importante lavoro svolto dal Ministero di Brunetta.

I leader del G8 hanno confermato la volontà di sostenere i programmi di miglioramento delle capacità per la buona governance, favorendo la riduzione del *gap* digitale, lo sviluppo delle capacità istituzionali, la modernizzazione dei servizi pubblici e il rafforzamento dei processi legislativi e democratici; in questa cornice si inserisce perfettamente il progetto del ministro Brunetta che prevede un programma di formazione a distanza per i dirigenti delle pubbliche amministrazioni dei paesi in via di sviluppo.

Per la lotta alla corruzione, il Ministro rinnova l'impegno di intensificarla, anche con la cooperazione internazionale e l'assistenza alle economie emergenti e, inoltre, ricorda la decisione di consolidare l'*Accountability report* che, annualmente, fa il punto sulle misure adottate dal G8, proprio nella lotta alla corruzione.

Primo monitoraggio sulla legge 104

Raccogliere informazioni sull'utilizzo effettivo dei benefici previsti dalle diverse normative, indagando su genere, fasce professionali e rapporti di parentela. Questa è la finalità del monitoraggio attivato dal ministro Brunetta per fotografare lo stato attuale dell'applicazione dei benefici previsti dalla legge 104/1992.

L'indagine prevede la compilazione di un questionario *on line*, articolato in 10 sezioni e 47 domande, da parte di 15.013 amministrazioni.

La rilevazione è stata coordinata dal Formez e realizzata in collaborazione con FAND (Federazione associazione nazionale diabetici), FISH (Federazione italiana per il superamento dell'handicap), UICI (Unione italiana ciechi

e ipovedenti) e Cittadinanzattiva, che saranno impegnati anche nella valutazione dei risultati con l'obiettivo di migliorare i servizi e ottimizzare i benefici previsti per i disabili e i loro familiari, semplificando il rapporto tra disabili e pubbliche amministrazioni.

Carta dei doveri

“Stiamo lavorando alla predisposizione di un importante disegno di legge che riguarda l’emanazione della carta dei doveri delle pubbliche amministrazioni, per la definizione dei doveri generali dei pubblici dipendenti a garanzia dei corrispettivi diritti dei cittadini e delle imprese, con le caratteristiche dell’esigibilità e delle sanzioni”. Così il ministro Brunetta ha annunciato la predisposizione imminente della carta dei doveri, nel corso dell’audizione presso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

Brunetta, inoltre, ha ricordato l’attuazione delle politiche di semplificazione della regolazione allo scopo di ridurre gli oneri amministrativi, sperimentando nuove metodologie di produzione normativa.

“Lanceremo – ha detto Brunetta – una grande iniziativa di consultazione telematica per consentire ai cittadini di contribuire attivamente a dare un taglio ai costi della burocrazia. Saranno proprio le segnalazioni dei cittadini – ha concluso il Ministro – che ci aiuteranno a individuare i principali casi di complicazione burocratica e a intervenire con misure di semplificazione, che corrispondano alle reali esigenze dei cittadini”.

Operazione trasparenza

L’Operazione trasparenza avviata dal ministro Renato Brunetta continua a sviluppare la sua efficacia, determinando un virtuoso comportamento delle pubbliche amministrazioni, nel rispettare le scadenze di legge. Sono pubblicati *on line*, infatti, i dati che si riferiscono agli incarichi di consulenza e collaborazione esterna affidati, per il 2008, dalle amministrazioni pubbliche e comunicati all’anagrafe delle prestazioni.

Gli incarichi sono tutti regolarmente approvati dal responsabile del procedimento di ogni amministrazione e trasmessi all'indirizzo www.anagrafeprestazioni.it

Legge 69/2009, articolo 21

L'articolo 21 della legge 69/2009 obbliga le pubbliche amministrazioni a pubblicare i *curricula*, le retribuzioni, i numeri telefonici e gli indirizzi di posta elettronica dei dirigenti, oltre ai tassi di assenteismo dei dipendenti.

“Si tratta di un obbligo di legge che ho richiamato in una circolare inviata nei giorni scorsi a tutte le pubbliche amministrazioni – ha dichiarato il ministro Brunetta in un'audizione alla Camera dei deputati – ed è un obbligo che estenderemo presto anche ai magistrati e ai professori universitari, cercando il consenso delle rispettive categorie”.

“Mettiamoci la faccia”: prima *convention* nazionale

“L'avvio della sperimentazione e l'utilizzo dei dati. Un'occasione per apprendere dalle esperienze” è il titolo della *convention* di cui ha aperto i lavori il ministro Renato Brunetta insieme al presidente dell'Anci, Chiamparino, al vicepresidente di Confindustria per i servizi innovativi, Lucarelli e al direttore dell'Anitec, Bedani.

E' un incontro tecnico in cui le amministrazioni che hanno già avviato la sperimentazione del rilevamento di *customer satisfaction* con gli emoticon, le ormai famose “faccine”, si confrontano con le amministrazioni che non hanno ancora avviato l'esperimento.

La *convention* si articola su tre sessioni tematiche: la prima dedicata alle scelte organizzative della fase d'avvio della sperimentazione; nella seconda c'è spazio per le soluzioni tecnologiche e l'acquisizione delle forniture; la terza, infine, è dedicata alle modalità di utilizzo dei dati per la comunicazione e per migliorare il servizio.

“Linea Amica” al *Question time*

E' sbarcata al *Question time* della Camera dei deputati quella Linea Amica il cui successo inorgoglisce il ministro Brunetta.

Il Ministro, rispondendo all'interrogazione di un deputato sull'attività del servizio, ha ricordato che si tratta di “un'esperienza unica in Europa” e ha segnalato che “chiamando il numero verde 803001 i cittadini ricevono, oltre a cortesia, disponibilità ed esperienza, l'accompagnamento fino alla soluzione del caso e non sono mai lasciati soli”.

Dopo aver citato i numeri della prima fase, 100.000 contatti, 50.000 pratiche avviate di cui il 98% evase, meno di 15 secondi il tempo medio di attesa al telefono, gradimento al 98%, il Ministro ha anticipato la fase 2 del servizio.

“Il prossimo obiettivo – ha detto, infatti, Brunetta – è finanziare la fase 2 che consentirà a oltre mille amministrazioni di essere in rete telefonica e web, con organizzazione unica e condivisione di banche-dati comuni. Oltre 250.000 contatti al giorno su un'unica rete *voip* fanno sì che il cittadino, da casa, risolva gran parte delle sue transazioni con le pubbliche amministrazioni e senza interruzioni estive”.

Protocolli d'intesa

Accordi-quadro

Firmati dal presidente dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie Renato Ugo, sono stati presentati e illustrati dal ministro Renato Brunetta cinque accordi-quadro, con il Cnr (Consiglio nazionale delle ricerche), la Crui (Conferenza dei rettori delle università italiane), l'Iss (Istituto superiore di sanità), l'Enea (Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente) e la Fondazione Silvio Tronchetti Provera.

L'Agenzia, che ha sede a Milano presso la Camera di commercio, dovrà autofinanziarsi, per lo svolgimento delle sue attività istituzionali, proprio attraverso accordi con enti pubblici e privati.

Gli ambiti di prevalente interesse sono la ricerca, l'innovazione tecnologica e l'alta formazione.

Con gli accordi sottoscritti l'Agenzia potrà contare sulle competenze e sulle risorse umane sia degli Enti pubblici che hanno sottoscritto i protocolli sia del segmento privato.

Nel dettaglio gli accordi si articolano così:

- con il Cnr è prevista una collaborazione nell'ambito dei progetti di alta formazione manageriale, di *technology foresight* e della valorizzazione dei brevetti del Cnr che fornirà, inoltre, all'Agenzia il supporto tecnico-scientifico per la diffusione dei risultati della ricerca pubblica, presso le piccole e medie imprese e i distretti industriali;

- la Crui favorisce, anche con esperienze estere, l'incremento della professionalità nelle università degli operatori degli ILO (*Internal Liaison Office*) e TTO (*Technology Transfer Office*) rafforzando, così, le capacità di diffusione dei risultati della ricerca, dei brevetti e dell'innovazione della ricerca universitaria;

- l'Iss garantisce un'alta formazione manageriale finalizzata alla valorizzazione del *know how* e delle proprie ricerche verso il mondo produttivo; molto significativa è l'attività di *technology foresight* nei settori avanzati della cura della salute;

- l'Enea fornisce il supporto tecnico-scientifico per l'individuazione da parte dell'Agenzia di tecnologie utili per lo sviluppo, nell'ambito dell'innovazione tecnologica, dei distretti industriali o cluster di piccole e medie imprese;

- la Fondazione Silvio Tronchetti Provera consente importanti sinergie per condividere la promozione e l'organizzazione di eventi, convegni, seminari, attività formative e corsi di specializzazione; permette, inoltre, all'Agenzia un più facile accesso a Centri di ricerca internazionali, nell'ambito del progetto di alta formazione manageriale, tra cui il *Massachusetts institute of technology*, di cui la Fondazione è *sponsor* e *partner* per l'Italia.

Info all'indirizzo www.aginnovazione.gov.it

Catricalà firma il protocollo e l'Antitrust ci mette la faccia

Il ministro Brunetta e il presidente dell'Antitrust, Catricalà, hanno firmato un protocollo d'intesa per la sperimentazione del progetto "Mettiamoci la faccia", attraverso la rilevazione della *customer satisfaction*.

L'Antitrust, con cadenza trimestrale, predispone relazioni informative sulla soddisfazione dei consumatori, che hanno beneficiato dei servizi telefonici offerti dal *call center* predisposto per la segnalazione di presunti casi di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e occulta.

Con cadenza mensile, invece, sarà pubblicato sul sito dell'Autorità (www.agcm.it) un *report* dettagliato, con il numero degli utenti che hanno usufruito del *call center*, il numero degli utenti che hanno valutato il servizio, rispetto al totale dei fruitori, l'indicazione del giudizio prevalente, l'indicazione dei motivi dell'eventuale insoddisfazione e la relativa distribuzione geografica.

Durante la fase di sperimentazione, per una durata massima di sei mesi, gli uffici dell'Antitrust trasmetteranno alla Funzione pubblica *report* settimanali, con osservazioni utili alla definizione di indirizzi da adottare per "la successiva estensione della modalità di rilevazione della *customer satisfaction* attraverso emoticons ad una platea più ampia di amministrazioni pubbliche".

Digitalizzazione notifiche e sentenze

Due protocolli d'intesa sono stati firmati per la digitalizzazione della giustizia.

Il ministro Brunetta ha firmato con il ministro Alfano, il presidente della Corte d'appello di Venezia, Romei Pasetti, i Tribunali e i Consigli degli Ordini degli avvocati di Bassano del Grappa, Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza.

Non solo tecnologie avanzate prevedono i protocolli, ma anche un programma di collaborazione per la messa a punto di procedure che, pur essendo previste dalle norme, non hanno ancora trovato piena attuazione nella pratica corrente.

In particolare, un protocollo prevede la comunicazione dei biglietti di cancelleria per telematica nei procedimenti civili di secondo grado, la digitalizzazione dei fascicoli di primo grado e l'inserimento in rete dei dati pubblici delle sentenze di primo grado.

L'altro protocollo prevede un progetto per la comunicazione dei biglietti di cancelleria per via telematica nei procedimenti civili di primo grado e la digitalizzazione dei fascicoli di primo grado per rendere disponibili in rete, in attuazione del CAD, i dati pubblici dei procedimenti.

Tra i benefici attesi dalla realizzazione dei programmi previsti, in primo luogo, la riduzione della durata dei processi civili, il risparmio dei costi e il miglioramento dell'efficienza per la possibilità di utilizzare meglio le risorse umane imbrigliate ancora nella burocrazia tradizionale, appesantita dall'abuso della carta.

Intesa in Campidoglio

Hanno firmato un protocollo d'intesa il ministro Renato Brunetta e il sindaco di Roma, Gianni Alemanno.

Il documento prevede una collaborazione per lo sviluppo dei servizi informatici e di rete per i cittadini del Comune di Roma, nell'ambito degli obiettivi strategici del Piano e-gov 2012.

Infatti, gli interessi e i progetti delle due amministrazioni convergono.

Da una parte, il ministro Brunetta intende coinvolgere gli Enti locali nell'attuazione del Piano e-gov 2012 mettendo al centro del sistema dei servizi pubblici il cittadino e favorendo la percezione della qualità del servizio e la valutazione e misurabilità dei servizi, erogati secondo gli indirizzi della riforma della pubblica amministrazione.

Dall'altra, il Comune di Roma, nell'ambito degli obiettivi strategici del piano *e-government* 2012, ha definito un progetto specifico per promuovere servizi *on line* per i cittadini e le imprese, con progetti innovativi dei servizi del Comune, per migliorare l'efficienza riducendo i costi, con una più elevata qualità e trasparenza nei confronti dei cittadini.

Perciò la collaborazione prevista dal protocollo si riferisce agli obiettivi strategici del Piano e-gov 2012 del Comune di Roma che vanno dalla scuola, alla giustizia, alle imprese, al turismo, fino alla sicurezza dei sistemi informativi e delle reti.

L'adesione al piano di e-gov da parte del Comune di Roma lo pone al centro dell'ICT nazionale, a partire dai servizi per i cittadini e le imprese.

Servizi avanzati per imprese e cittadini

Li vogliono realizzare il ministro Brunetta e il presidente della Confcommercio-imprese per l'Italia, Sangalli. Ed è per questo che hanno firmato un protocollo d'intesa, nell'ambito di "Reti amiche *on the job*".

Confcommercio-imprese per l'Italia si fa promotrice, presso il sistema delle imprese commerciali, turistiche e dei servizi, dell'erogazione di servizi delle pubbliche amministrazioni per i cittadini e per le imprese, nell'ambito del progetto "Reti amiche".

Il progetto previsto dal protocollo, infatti, ha l'obiettivo di erogare servizi pubblici ai cittadini, alle imprese e ai loro dipendenti, tramite punti di accesso collegati alla rete internet o alla televisione digitale terrestre.

Confcommercio-imprese per l'Italia promuoverà gli accordi necessari per l'erogazione di servizi quali, ad esempio, visure e pagamenti Inps, visure e documentazione anagrafica e catastale, pagamento del canone Rai, del bollo Aci, di multe e altri tributi e contributi.

Grazie alla collaborazione tra pubblico e privato, la burocrazia è più vicina al cittadino anche con la moltiplicazione dei punti di accesso.

Università digitale

Così si chiama, in sintesi, il protocollo d'intesa firmato dal ministro Brunetta e dal rettore dell'università aquilana, Ferdinando di Orio.

Il progetto “Università digitale” si inserisce tra le iniziative previste dal protocollo “Scuola e Università” che punta alla realizzazione dell’Obiettivo settoriale 2 del Piano e-gov 2012 (obiettivo Università), che prevede, entro il 2012, la dotazione di servizi avanzati per studenti, docenti e personale amministrativo, a partire da una completa copertura *wi-fi* e disponibilità di servizio *voip*, in tutte le sedi.

Il protocollo aquilano prevede il raggiungimento degli obiettivi entro giugno 2010.

In particolare si tratta di completare e potenziare la copertura internet dell’ateneo, estendere la copertura alle aree residenziali degli studenti e delle scuole del territorio, introdurre la tecnologia *voip*, per telefonia fissa e mobile, a favore del personale amministrativo, del personale docente e degli studenti.

Linea Amica Salute Abruzzo

Gli abruzzesi hanno il loro numero verde, 800.862.862. Un numero telefonico gratuito, per prenotazioni sanitarie.

Si possono prenotare esami diagnostici e visite mediche specialistiche, ambulatoriali.

Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha affidato al Formez la gestione dell'iniziativa, in cooperazione con la Protezione civile.

I cittadini delle aree terremotate possono accedere, oltre che ai servizi sanitari della Regione Abruzzo, anche a quelli dei territori limitrofi, quali ASL confinanti, del Lazio.

L'operazione "Linea Amica Salute Abruzzo" è resa possibile nell'ambito delle politiche impostate dal ministro Brunetta, che mettono al centro del sistema dei servizi pubblici il cittadino, per favorire la percezione unitaria delle pubbliche amministrazioni, potenziando la valutabilità e la misurabilità dei servizi erogati.

"Le agenzie operative del Dipartimento della funzione pubblica – ha dichiarato il Ministro in visita a L'Aquila – sono a disposizione della Protezione civile".

Nel corso della visita, il ministro Brunetta e il capo della Protezione civile, Bertolaso hanno affrontato temi fondamentali per favorire la rinascita della città, a partire dalla pubblica amministrazione, per sviluppare progetti di informatizzazione dei nuovi uffici pubblici, promuovere la formazione e la riqualificazione dei funzionari locali, per gestire al meglio la ricostruzione e rilanciare l'Università con l'iniziativa "100 lezioni" dei migliori docenti italiani ed europei.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Parere n. 3 del 16 luglio 2009

A

Oggetto: quesiti in materia di contratti di lavoro flessibile.

Con nota del 19 giugno 2009, n. 26220, codesto Ente pone una serie di quesiti in materia di tipologie contrattuali flessibili.

Contratto a tempo determinato

Un primo punto riguarda la possibilità di applicare l'art. 24, del CCNL del personale non dirigente del comparto delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione per il quadriennio normativo 2006-2009 (sottoscritto il

13 maggio 2009), che prevede per gli enti di ricerca che “possono continuare a stipulare contratti a termine di durata non superiore a cinque anni a condizione che negli stessi sia prevista la clausola risolutiva collegata alla verifica annuale dell’effettiva consistenza delle risorse necessarie per la copertura del corrispondente onere.”

I destinatari della citata disposizione sono gli enti di ricerca. Come già lo scrivente ha avuto modo di rilevare, nella nota del 26 gennaio 2009, n. 3651, codesto ente, nel rispetto della connotazione degli enti di origine, va a configurarsi come ente di ricerca e rientra, pertanto, nel campo di applicazione della citata disposizione contrattuale.

L’art. 5, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 368/2001, in materia di contratti sul lavoro a tempo determinato, prevede che, ferma restando la disciplina della successione di contratti di lavoro a tempo determinato 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” la durata dei contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti, fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, non può superare complessivamente i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l’altro.

La disposizione di legge richiamata, nel fissare il limite temporale dei 36 mesi, fa salve le diverse disposizioni contenute nei contratti collettivi. Nel caso di specie fa salvo il disposto di cui al citato articolo 24 del CCNL 2006-2009, che consente di superare il tetto dei 36 mesi ed arrivare fino ad un massimo di cinque anni.

La lettura della norma va orientata nel senso che i limiti temporali sopradescritti si applicano anche ai contratti a tempo determinato già in essere. Per detti contratti i rapporti di lavoro potranno proseguire per il tempo residuale dato dalla differenza tra i limiti massimi di durata sopra richiamati ed i tempi già svolti in ragione dei pregressi rapporti di lavoro con l’ente, per lo svolgimento di mansioni equivalenti riconducibili alla medesima procedura di reclutamento. Ciò, comunque e sempre, nel rispetto della compatibilità finanziaria connessa con le risorse a disposizione per il progetto o in generale con quelle previste dalla normativa vigente.

Il limite temporale dei 36 mesi, o dei cinque anni come stabilito dalla previsione del CCNL, si sostanzia in un contatore che faccia riferimento a rapporti di lavoro inerenti allo svolgimento di mansioni equivalenti riconducibili, come già detto, alla medesima procedura di reclutamento, anche se riferite a progetti diversi. In merito alla proroga, si ricorda che l'art. 4 del d.lgs. 368/2001 sancisce che "Il termine del contratto a tempo determinato può essere, con il consenso del lavoratore, prorogato solo quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a tre anni. In questi casi la proroga è ammessa una sola volta e a condizione che sia richiesta da ragioni oggettive e si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato. Con esclusivo riferimento a tale ipotesi la durata complessiva del rapporto a termine non potrà essere superiore ai tre anni." Laddove la proroga è stata esercitata non è più possibile ricorrervi. Rimane salva la norma del CCNL che può consentire di utilizzare contratti con durata iniziale quinquennale, fatta salva la condizione della verifica finanziaria. Nel limite massimo del quinquennio si può poi ricorrere al rinnovo del contratto.

Contratti di collaborazione coordinata e continuativa

In materia si segnala l'evoluzione normativa intervenuta. In particolare si richiama l'art. 22, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, che riformula l'art. 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001, consentendo di prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte a supporto dell'attività didattica e di ricerca.

Si fa inoltre presente che l'art. 17, comma 26, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 modifica l'art. 36, comma 3, del d.lgs. 165/2001 eliminando il limite temporale massimo di utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

La nuova formulazione del citato art. 36, comma 3, prevede che, “al fine di combattere gli abusi nell’utilizzo del lavoro flessibile, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di apposite istruzioni fornite con direttiva del ministro per la Pubblica amministrazione e l’innovazione, le amministrazioni redigono un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento. Al dirigente responsabile di irregolarità nell’utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato.”.

La finalità del legislatore di combattere gli abusi del lavoro flessibile rimane forte e segue la strada di una maggiore responsabilizzazione della dirigenza. Non sono, infatti, consentite forme di elusione dei limiti temporali del contratto di lavoro a tempo determinato, ricorrendo ad altre tipologie contrattuali di tipo flessibile. Si tratterebbe, infatti, di porre in essere comportamenti in frode alla legge di cui dovrebbero rispondere i responsabili dei relativi atti. In particolare i dirigenti devono adottare misure volte a combattere le forme di precariato e non certo soluzioni che possano favorirle. In questo senso opera la modifica introdotta dal citato decreto d.l. 78/2009, attraverso un controllo più rigoroso sugli atti dell’amministrazione.

Ne deriva che il ricorso al medesimo lavoratore con un’altra tipologia contrattuale potrà avvenire legittimamente solo nel rigoroso rispetto:

- dei principi di imparzialità e trasparenza che devono caratterizzare le singole procedure di reclutamento,
- delle regole previste dalla normativa di settore che escludono di utilizzare tipologie contrattuali flessibili legate al fabbisogno ordinario, salvo le esigenze temporanee o eccezionali di cui all’art. 36, comma 2,
- seguendo criteri di integrità e correttezza volti a combattere l’abuso del lavoro flessibile ed ogni forma di precariato.

In merito alla durata di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, si rinvia ai principi di cui all’art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001. In particolare si ricorda che la prestazione oggetto del contratto deve

essere di natura temporanea e altamente qualificata. Ciò lascia intendere che un corretto utilizzo dell'istituto deve muoversi in ambiti temporali limitati, coerenti con la durata del progetto che deve essere specifico e determinato. Progetti diversi richiedono procedure comparative diverse, salvo che il bando o il regolamento non prevedano discipline speciali compatibili e coerenti con la normativa di riferimento.

Assegni di ricerca

In merito alla disposizione dell'art. 51, comma 6, della legge 449/1997 appare evidente che i limiti di bilancio (la disposizione recita “nell'ambito delle disponibilità di bilancio”) condizionano le scelte in merito al conferimento di assegni per la collaborazione ad attività di ricerca. Inoltre la durata non può superare i quattro anni e possono essere rinnovati nel limite massimo di otto anni con lo stesso soggetto, ovvero di quattro anni se il titolare ha usufruito della borsa per il dottorato di ricerca. Sulla durata i vincoli sono connessi al progetto ma anche alle regole fissate nel bando originario.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

- Circolare 30 aprile 2009, n. 1 Decreto legge n.,112/2008, convertito in legge n. 133 del 2008 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” - Art. 71- Fasce orarie di reperibilità - Malati oncologici
- Direttiva 26 maggio 2009, n. 2 Utilizzo di internet e della casella di posta elettronica istituzionale sul luogo di lavoro.
- Circolare 17 luglio 2009, n. 3 Legge 18 giugno 2009, n. 69 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” - Pubblicazione dei dati sulla dirigenza e sulle assenze e presenze del personale - Prime indicazioni operative.
- Circolare 16 settembre 2009, n. 4 Oggetto: risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro - legge 3 agosto 2009, n. 102, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali” - art. 17, commi 35 *novies* e *decies*, del decreto legge come modificato in sede di conversione.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della Funzione pubblica

Circolare 30 aprile 2009, n. 1

Alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

Decreto legge n.,112/2008, convertito in legge n. 133 del 2008 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” - Art. 71- Fasce orarie di reperibilità - Malati oncologici.

Con le circolari n. 7 e 8 del 2008 sono state date le prime indicazioni applicative in relazione alle disposizioni del decreto legge n. 112 del 2008, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008.

La materia riveste particolare rilevanza e delicatezza ed ha dato luogo alla sottoposizione a questo dipartimento di numerosi quesiti relativi, in particolare, all'applicazione della disciplina legale sulle fasce di reperibilità in caso di malattia, specie in presenza di patologie gravi che richiedano terapie salvavita, anche di lunga durata.

Al riguardo, deve premettersi che la *ratio* della normativa è incentrata sulla necessità di mettere a disposizione della pubblica amministrazione strumenti atti a rendere più efficaci e diffusi i controlli sulle assenze dal servizio del personale causate da malattia, disincentivando, allo stesso tempo, il fenomeno delle frequenti assenze dal servizio non giustificate dalla presenza di patologie che non consentano lo svolgimento delle proprie incombenze lavorative.

Di contro, è interesse precipuo del legislatore e della pubblica amministrazione quello di favorire il recupero ed il reinserimento dei lavoratori colpiti da malattie, specie se gravi, e di ridurre al minimo la necessità di rimanere fuori dal ciclo produttivo durante il periodo di cura della patologia.

Pertanto, oltre a fornire ulteriori precisazioni in relazione all'applicazione dell'art 71 della legge n. 133/2008, al fine di meglio indirizzare le pubbliche amministrazioni nell'attività di controllo delle assenze e nell'applicazione della disciplina legale sulle fasce di reperibilità, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione delle amministrazioni su istituti quali il tempo parziale ed il telelavoro che possono consentire al dipendente di prestare la propria attività lavorativa anche nel corso dei periodi di cura, in particolare in presenza di patologie gravi che richiedano terapie salvavita anche di lunga durata.

1. Fasce di reperibilità

L'art. 71 del d.l. 112/2008 ha disposto, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nuove fasce orarie di reperibilità: il comma 3 prevede, infatti, l'obbligo per il lavoratore malato di essere reperibile presso il proprio domicilio, o altro indirizzo preventivamente indicato, nella fascia oraria dalle 8 alle 20, con esclusione del solo periodo dalle 13 alle 14.

La disposizione si applica a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, a prescindere dalla patologia da cui sono affetti. Infatti, la norma, che non è derogabile da contratti o accordi collettivi, non fa riferimento ad un eventuale diverso trattamento previsto per patologie croniche o invalidanti o per chi è sottoposto a terapie salvavita, quali, ad esempio, le terapie per la cura delle malattie oncologiche.

Al riguardo, già con la circolare n. 8/2008 era stata richiamata l'attenzione sulla opportunità di non gravare eccessivamente l'amministrazione di adempimenti relativi alle visite fiscali nel caso in cui l'assenza, preventivamente comunicata dal dipendente, sia dovuta all'effettuazione di visite specialistiche, cure o esami diagnostici. Infatti, il medesimo comma 3 dell'art. 71, nel fare riferimento alle "esigenze funzionali e organizzative", consente all'amministrazione di tenere conto, di volta in volta, delle specifiche circostanze, valutando, altresì, l'effettiva utilità della visita di controllo al fine dell'accertamento della patologia del dipendente.

Alle medesime "esigenze funzionali e organizzative" l'amministrazione potrà, inoltre, fare riferimento per compiere specifiche valutazioni circa la necessità di procedere all'accertamento dello stato di malattia per mezzo della visita del medico fiscale nei casi in cui il singolo episodio morboso si inserisca in un unico ciclo di trattamento per la cura di patologie gravi quali quelle oncologiche, a condizione che la patologia del dipendente sia stata inizialmente accertata dall'amministrazione (ovvero risulti certificata da una struttura pubblica ospedaliera, ASL o struttura convenzionata) e che il ciclo di cura medesimo sia stato prescritto dai medesimi soggetti sopra richiamati.

Resta fermo il fatto che, ove quanto è stato oggetto dell'iniziale accertamento fiscale (riferito sia alla patologia, sia ai trattamenti prescritti per la cura della medesima), dovesse essere modificato da prescrizioni mediche successive, l'amministrazione deve procedere alla richiesta della visita del medico fiscale diretta a compiere l'accertamento sulla nuova situazione.

2. Utilizzo di modalità flessibili di lavoro: *part-time* e telelavoro

Come sopra evidenziato, è interesse della pubblica amministrazione quello di favorire il più rapido e soddisfacente reinserimento dei lavoratori colpiti da malattie, specie se gravi, riducendo il più possibile la necessità di rimanere fuori dal ciclo produttivo durante il periodo di cura della patologia.

Al riguardo, l'art. 12 *bis* del d.lgs. n. 61 del 2000, come modificato dalla legge finanziaria per il 2008 (legge n. 247/2007, art. 1, comma 44), ha sancito a favore dei dipendenti colpiti da patologie oncologiche (per i quali residui, anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita, una ridotta capacità lavorativa, da accertarsi da una commissione medica istituita presso l'azienda USL territorialmente competente), il diritto alla trasformazione, a richiesta, del rapporto di lavoro da tempo pieno in tempo parziale, ed il diritto alla eventuale, successiva riconversione a tempo pieno.

La disposizione, in quanto *lex specialis* approvata in favore di una specifica categoria di soggetti, deve ritenersi ancora vigente anche a fronte della successiva entrata in vigore dell'art. 73 del d.l. n. 112 del 2008, che ha innovato il regime della trasformazione da tempo pieno a tempo parziale dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni.

Ai sensi del medesimo art. 12 *bis*, commi 2 e 3, è accordata, inoltre, una priorità rispetto agli altri lavoratori ad ottenere la trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale per i dipendenti che assistono i malati oncologici o soggetti riconosciuti inabili al lavoro (comma 2) e per i genitori di figli conviventi di età minore di tredici anni o portatori di *handicap* (comma 3).

Per queste ultime ipotesi la precedenza opera in base al nuovo regime del *part-time* risultante dalle innovazioni apportate dal citato art. 73.

Si sottolinea l'importanza di un più esteso utilizzo di modalità flessibili di gestione del rapporto atte a favorire la prestazione lavorativa anche nel corso dei periodi di malattia e di cura, e a diminuire l'esigenza di fruire dei congedi da parte dei lavoratori, incentivandone il più rapido e sostenibile ritorno all'attività produttiva.

A tale riguardo, si richiama l'attenzione delle amministrazioni, oltre che sulla ricordata disciplina speciale del *part-time*, sulla necessità che gli enti assumano concrete iniziative per l'avvio o l'estensione dei progetti di telelavoro, in applicazione della disciplina prevista dall'accordo quadro del 23 marzo 2000 e dai CCNL dei diversi comparti.

Anche tale modalità di lavoro, infatti, appare idonea a favorire la più estesa partecipazione all'attività dei dipendenti affetti da gravi patologie che richiedano terapie salvavita, specie se di lunga durata e ripetute nel tempo.

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

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della Funzione pubblica

Direttiva 26 maggio 2009, n. 2

Oggetto: utilizzo di internet e della casella di posta elettronica istituzionale sul luogo di lavoro.

Premessa

Le risorse ICT costituiscono, ormai da tempo, il principale strumento di lavoro posto a disposizione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

L'ampia distribuzione di tali risorse tra i dipendenti ne favorisce il diffuso utilizzo anche per finalità diverse da quelle lavorative. La prassi, ancorché ben conosciuta dalle amministrazioni, è difficile da monitorare, sia per il costo dell'eventuale attività di monitoraggio, sia per le implicazioni relative alla tutela della riservatezza e dei dati personali.

D'altronde, tale utilizzo non istituzionale non provoca, di norma, costi aggiuntivi, tenuto conto della modalità di pagamento "*flat*" (non riferita, pertanto, al consumo) utilizzata nella generalità dei casi dalle amministrazioni per l'utilizzo di quasi tutte le risorse ICT (postazioni di lavoro, connessioni di rete e posta elettronica).

In considerazione della delicatezza della materia, che tocca i diritti individuali (quale il diritto alla segretezza della corrispondenza) e richiede, pertanto, un giusto bilanciamento con il potere di controllo dell'amministrazione, si ritiene opportuno fornire indicazioni utili a facilitare, da un lato, il corretto utilizzo degli strumenti ICT da parte dei dipendenti e, dall'altro, il proporzionato esercizio del potere datoriale di controllo da parte delle amministrazioni in indirizzo.

1. Esercizio del potere di controllo e doveri di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni

Le pubbliche amministrazioni, in quanto datori di lavoro, sono tenute ad assicurare la funzionalità ed il corretto impiego degli strumenti ICT da parte dei propri dipendenti, definendone le modalità di utilizzo nell'organizzazione dell'attività lavorativa ed adottando le misure necessarie a garantire la sicurezza, la disponibilità e l'integrità dei sistemi informativi.

Nell'esercizio del potere di controllo, le amministrazioni devono attenersi ad alcune regole e principi generali:

- innanzitutto deve essere rispettato il principio di proporzionalità, che si concreta nella pertinenza e non eccedenza delle attività di controllo. Le limitazioni della libertà e dei diritti individuali devono, infatti, essere proporzionate allo scopo perseguito; è in ogni caso esclusa l'ammissibilità di controlli prolungati, costanti e indiscriminati;
- inoltre, l'introduzione di tecnologie e di strumenti per il controllo sull'uso della rete e della posta elettronica deve essere fatto rispettando le procedure di informazione/consultazione delle rappresentanze dei lavoratori previste dai contratti collettivi;
- infine, i lavoratori devono essere preventivamente informati dell'esistenza di dispositivi di controllo atti a raccogliere i dati personali.

A fronte del potere di controllo dell'amministrazione datore di lavoro, esiste in capo ai dipendenti l'obbligo, sancito da norme di legge (anche di rilevanza penale) e di contratto, di adottare comportamenti conformi al corretto espletamento della prestazione lavorativa ed idonei a non causare danni o pericoli ai beni mobili ed agli strumenti ad essi affidati, tra i quali vi sono le attrezzature ICT ed i sistemi informativi messi a disposizione dall'amministrazione.

Al riguardo, si ritiene opportuno ricordare, oltre alle disposizioni del Codice disciplinare contenuto nei contratti collettivi di comparto (che dispongono sanzioni in caso di "negligenza nella cura dei locali e dei beni mobili o

strumenti a lui affidati o sui quali, in relazione alle sue responsabilità, debba espletare azione di vigilanza”), anche il dettato del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al decreto del ministro per la Funzione pubblica del 28 novembre 2000 che, ove richiamato dal Codice disciplinare dei CCNL dei diversi comparti, costituisce, oltre che norma di valenza etico-comportamentale, anche vero e proprio obbligo la cui inosservanza da parte dei dipendenti è passibile di sanzione.

In particolare, l’art. 10, comma 3, del Codice di comportamento dispone che “Il dipendente non utilizza a fini privati materiale o attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio”. Pertanto, l’utilizzo delle risorse ICT da parte dei dipendenti, oltre a non dover compromettere la sicurezza e la riservatezza del sistema informativo, non deve pregiudicare ed ostacolare le attività dell’amministrazione od essere destinato al perseguimento di interessi privati in contrasto con quelli pubblici.

Anche la giurisprudenza, in particolare quella della Corte dei conti (tra le altre, sez. giurisd. Piemonte, sent. 1856/2003, e sez. giurisd. Basilicata, sent. n. 83/2006), ha sanzionato l’indebito utilizzo della connessione ad internet da parte di un dipendente, statuendo che essa configura profili di responsabilità a carico del medesimo per il danno patrimoniale cagionato all’amministrazione, consistente nel mancato svolgimento della prestazione lavorativa durante le ore di connessione.

Con riferimento al potere di controllo, la Corte ha, inoltre, osservato come, a seguito di ripetute e significative anomalie (rilevate, ad esempio, per la presenza di virus provenienti da siti non istituzionali), l’amministrazione possa svolgere verifiche *ex post* sui dati inerenti l’accesso alla rete dei propri dipendenti.

Per adempiere il proprio dovere di diligenza e vigilanza nell’utilizzo dei beni e strumenti ad esso affidati, il dipendente ha, pertanto, anche l’obbligo di impedire ad altri indebiti utilizzi della propria apparecchiatura informatica, non rilevando, al fine del difetto di responsabilità, il fatto che altri, in sua assenza, abbia potuto usare la postazione lavorativa. In difetto, il comportamento del dipendente si configura come negligente, inescusabile e gravemente colposo.

2. I principi contenuti nelle linee-guida del Garante della protezione dei dati personali

Con deliberazione del 1° marzo 2007, n. 13 (pubblicata in G.U. n. 58 del 10 marzo 2007), il Garante della protezione dei dati personali ha fornito le linee guida per l'utilizzo nei luoghi di lavoro della posta elettronica e di internet.

Allo stato, lasciando da parte i profili di illecito penale e/o disciplinare sopra richiamati, tale deliberazione costituisce, in particolare per quanto attiene alla disciplina del trattamento dei dati, sicuro punto di riferimento e regolamentazione delle modalità di utilizzo del sistema informativo delle pubbliche amministrazioni da parte dei dipendenti nell'ambito del rapporto di lavoro.

La deliberazione, nel definire, per i datori di lavoro, le regole in materia di trattamento dei dati personali raccolti in occasione delle attività di verifica del corretto utilizzo della rete Internet e del sistema di posta elettronica da parte dei lavoratori, fissa dei principi che non riguardano esclusivamente la tutela della *privacy* ma riprendono anche le disposizioni contenute nel “Codice dell'amministrazione digitale” (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 pubblicato in G.U. del 16 maggio 2005, n. 112 - S.O. n. 93, aggiornato dal d.lgs. n. 159 del 4 aprile 2006, pubblicato in G.U. del 29 aprile 2006, n. 99 - S.O. n. 105 recante “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante codice dell'amministrazione digitale”).

In particolare, come definito anche dalle linee-guida del Garante, il datore di lavoro (secondo i poteri a lui affidati dalle norme del codice civile, articoli 2086, 2087 e 2104), può riservarsi di controllare l'effettivo adempimento della prestazione lavorativa ed il corretto utilizzo degli strumenti di lavoro. Nell'esercizio di tali prerogative, tuttavia, deve rispettare la libertà e la dignità dei lavoratori, tenendo presente, al riguardo, quanto disposto dalle norme poste a tutela del lavoratore (ci si riferisce, in particolare, al divieto di installare “apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori” di cui all'art. 4 della legge n. 300 del 1970).

Inoltre, secondo i richiamati principi di pertinenza e non eccedenza, i mezzi e l'ampiezza del controllo devono essere proporzionati allo scopo: in base a tale considerazione il datore di lavoro potrebbe, ad esempio, verificare se vi è stato indebito utilizzo della connessione ad internet da parte del dipendente attraverso il controllo degli accessi e dei tempi di connessione, senza però indagare sul contenuto dei siti visitati.

I lavoratori devono essere posti in grado di conoscere quali sono le attività consentite, a quali controlli sono sottoposti, le modalità del trattamento dei dati e in quali sanzioni possono incorrere nel caso di abusi. Al riguardo, viene raccomandata l'adozione di un disciplinare interno adeguatamente pubblicizzato e di idonee misure di tipo organizzativo.

3. Utilizzo della rete internet

In capo all'amministrazione datore di lavoro, alla cui proprietà è riconducibile il sistema informativo (ivi inclusi le apparecchiature, i programmi ed i dati inviati, ricevuti e salvati), è posto l'onere di predisporre misure per ridurre il rischio di usi impropri di internet, consistenti in attività non correlate alla prestazione lavorativa, quali la visione di siti non pertinenti, l'*upload* e il *download* di *files*, l'uso di servizi di rete con finalità ludiche o comunque estranee all'attività lavorativa.

A tale proposito, si raccomanda alle amministrazioni di dotarsi di *software* idonei ad impedire l'accesso a siti internet aventi contenuti e/o finalità vietati dalla legge.

Inoltre, l'amministrazione, tenendo conto delle peculiarità proprie di ciascuna organizzazione produttiva ed, eventualmente, anche dei diversi profili professionali autorizzati all'uso della rete, potrà adottare una o più delle misure indicate dalla citata deliberazione del Garante della *privacy* che, a mero titolo riepilogativo, si riportano di seguito:

- individuazione di categorie di siti considerati correlati o meno con la prestazione lavorativa;
- configurazione di sistemi o utilizzo di filtri che prevengano determinate operazioni -reputate inconferenti con l'attività lavorativa, quali l'*upload* o l'accesso a determinati siti (inseriti in una sorta di *black list*) e/o il *download* di file o *software* aventi particolari caratteristiche (dimensionali o di tipologia di dato);
- trattamento di dati in forma anonima o tale da precludere l'immediata identificazione di utenti mediante loro opportune aggregazioni (ad es., con riguardo ai *file* di *log* riferiti al traffico web, su base collettiva o per gruppi sufficientemente ampi di lavoratori);
- eventuale conservazione nel tempo dei dati strettamente limitata al perseguimento di finalità organizzative, produttive e di sicurezza.

Tuttavia, l'utilizzo di internet per svolgere attività che non rientrano tra i compiti istituzionali potrebbe essere regolamentato e, quindi, consentito ai dipendenti per assolvere incombenze amministrative e burocratiche senza allontanarsi dal luogo di lavoro (ad esempio, per effettuare adempimenti *on line* nei confronti di pubbliche amministrazioni e di concessionari di servizi pubblici, ovvero per tenere rapporti con istituti bancari e assicurativi). Tale modalità, purché contenuta nei tempi strettamente necessari allo svolgimento delle transazioni, avrebbe, inoltre, il vantaggio di contribuire a ridurre gli spostamenti delle persone e gli oneri logistici e di personale per l'amministrazione che eroga il servizio, favorendo, altresì, la dematerializzazione dei processi produttivi.

4. Utilizzo della posta elettronica istituzionale

Con riferimento all'utilizzo della casella di posta elettronica istituzionale deve osservarsi che il contenuto dei messaggi, come pure i file allegati e i dati esteriori delle comunicazioni, riguardano forme di corrispondenza assistite da garanzie di segretezza tutelate anche costituzionalmente, la cui *ratio* risiede nel proteggere il nucleo essenziale della dignità umana e il pieno sviluppo della personalità nelle formazioni sociali (qual è anche il luogo di lavoro); un'ulteriore protezione deriva dalle norme penali a tutela dell'inviolabilità dei segreti (artt. 2 e

15 Cost.; Corte cost. 17 luglio 1998, n. 281 e 11 marzo 1993, n. 81; art. 616, comma 4, c.p.¹; art. 49 Codice dell'amministrazione digitale).

Al fine di contemperare le esigenze di corretto ed ordinato svolgimento della vita lavorativa e di prevenzione di inutili intrusioni nella sfera personale dei lavoratori e di violazioni della segretezza della corrispondenza, sarebbe, pertanto, opportuno che le amministrazioni esplicitassero regole e strumenti per l'utilizzo della posta elettronica.

Ciò consentirebbe, infatti, di evitare, ovvero almeno limitare, l'insorgere di difficoltà in ordine all'utilizzo della posta elettronica poiché, per la configurazione stessa dell'indirizzo *e-mail*, nei singoli casi, può risultare dubbio se il lavoratore, in qualità di destinatario o mittente, utilizzi la posta operando quale espressione dell'amministrazione o ne faccia, invece, un uso personale pur restando nell'ambito lavorativo istituzionale.

Si invitano, pertanto, le amministrazioni in indirizzo, attraverso i dirigenti responsabili, ad attuare tutte le misure di informazione, controllo e verifica consentite al fine di regolamentare la fruizione delle risorse ICT e responsabilizzare i dipendenti nei confronti di eventuali utilizzi non coerenti con la prestazione lavorativa e non conformi alle norme che disciplinano il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

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

¹ Reato di violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza: "Agli effetti delle disposizioni di questa sezione, per "corrispondenza" si intende quella epistolare, telegrafica, telefonica, informatica o telematica, ovvero effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza".

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Circolare 17 luglio 2009, n. 3

Alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1,
comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Oggetto: legge 18 giugno 2009, n. 69 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” - Pubblicazione dei dati sulla dirigenza e sulle assenze e presenze del personale - Prime indicazioni operative.

Premessa

La legge 18 giugno 2009, n. 69 recante “Disposizioni per lo sviluppo economico la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”, entrata in vigore il 4 luglio 2009, contiene, tra gli altri provvedimenti, il piano industriale della pubblica amministrazione. Le norme del Capo III introducono disposizioni volte a favorire l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa e l'eliminazione degli sprechi attraverso misure che riguardano anche la pubblicità dei dati relativi alla dirigenza pubblica ed ai tassi di assenza e di maggiore presenza del personale.

In particolare, l'art. 21, comma 1, della legge, in attuazione dei principi di trasparenza e di buona amministrazione, obbliga le amministrazioni a pubblicare sui siti internet di ciascun ente od organismo i *curricula vitae* dei dirigenti, i dati relativi agli emolumenti da questi percepiti e i rispettivi recapiti, oltre alle informazioni inerenti i tassi di assenza e di presenza del personale di ciascun ufficio dirigenziale.

Al fine di consentire a tutte le amministrazioni di dare rapida e completa applicazione alle misure di trasparenza e pubblicità sopra indicate si ritiene opportuno, sentito, altresì, anche il Garante per la protezione dei dati personali, fornire alcune indicazioni operative atte a facilitare l'individuazione dei dati che devono essere resi pubblici e le più idonee modalità con cui effettuare la pubblicazione stessa sui siti internet di ciascun ente.

1. Dati relativi ai dirigenti

L'art. 21, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, prevede l'obbligo “di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali...”.

Al riguardo, si precisa che la disposizione fa riferimento a tutti i dirigenti, anche di livello apicale, delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, ed ai segretari comunali e provinciali di livello A B e C.

- *Retribuzioni annuali dei dirigenti*

Oggetto di pubblicazione saranno i dati relativi a tutti gli emolumenti percepiti annualmente dal dirigente, secondo le voci retributive specificate nei contratti collettivi di lavoro di ciascun comparto e nel contratto individuale stipulato dal dirigente medesimo con l'amministrazione di servizio. Dovranno, pertanto, essere

pubblicati sia gli emolumenti afferenti il trattamento fondamentale, sia quelli percepiti a titolo di retribuzione accessoria, secondo le voci specificate nell'allegato schema e comunque ricomprese nel contratto individuale di lavoro.

- Curricula vitae

Le amministrazioni dovranno avere cura di mettere a disposizione sul sito internet i dati curriculari di tutti i dirigenti in servizio, titolari di incarichi di funzione, di *staff* o di studio e ricerca.

Il CV dovrà essere compilato, e periodicamente aggiornato, a cura dell'interessato. Alla presente circolare è allegato il modello da utilizzare per la compilazione del *curriculum*. Tale modello sarà, inoltre, reperibile e scaricabile, ovvero compilabile *on line*, dal sito internet del Dipartimento della funzione pubblica.

Si raccomanda di riportare nel CV esclusivamente informazioni pertinenti rispetto all'incarico svolto dal dirigente. Prima della pubblicazione *on line*, le amministrazioni avranno cura di verificare che le informazioni contenute nei CV, che devono essere esposte in forma sintetica, siano coerenti e non eccedenti in relazione alle esigenze della pubblicazione sul sito internet istituzionale.

- Indirizzi di posta elettronica e numeri telefonici

I siti internet dovranno, inoltre, contenere i riferimenti telefonici e di posta elettronica degli uffici dirigenziali, nonché gli indirizzi istituzionali della posta elettronica dei dirigenti.

- Modalità di pubblicazione on line

Le informazioni rese disponibili sul sito internet dell'amministrazione devono essere pubblicate in un formato e con modalità tali da non consentire modificazioni da parte di utenti della rete.

2. Dati relativi ai tassi di assenza e presenza del personale

La disposizione dell'art. 21 ha, altresì, stabilito l'obbligo di pubblicare sul sito internet istituzionale "i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale".

La norma - che si inserisce nel quadro generale dei provvedimenti e delle iniziative assunte dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione per il contrasto dell'assenteismo dei dipendenti e per l'incentivazione della produttività degli uffici pubblici - intende rendere disponibili, in forma aggregata, le informazioni relative alle assenze ed alle presenze del personale degli uffici delle pubbliche amministrazioni, consentendo, attraverso tali dati, di monitorarne e migliorarne la produttività.

A tale riguardo, si precisa, pertanto, che le amministrazioni in indirizzo dovranno pubblicare per ogni ufficio od unità organizzativa di livello dirigenziale:

- i dati mensili relativi alle percentuali di assenza del personale, individuate rapportando il numero dei giorni di assenza complessivi al numero dei giorni lavorativi del mese di riferimento. Nel computo delle assenze dovranno essere calcolati insieme, in modo indifferenziato, tutti i giorni di mancata presenza lavorativa, a qualsiasi titolo verificatasi (malattia, ferie, permessi, aspettativa, congedo obbligatorio, ecc.), del personale dell'ufficio od unità organizzativa (compreso il dirigente);
- il dato relativo alla presenza dovrà emergere dal rapporto percentuale tra il numero dei giorni lavorativi complessivamente prestati dal personale dell'ufficio od unità organizzativa (compreso il dirigente) e il numero dei giorni lavorativi del mese di riferimento.

3. Modalità della pubblicazione

La pubblicazione dei dati relativi ai tassi di assenza e di presenza del personale dovrà essere effettuata con cadenza mensile.

Le amministrazioni avranno, inoltre, cura di aggiornare, ogni qual volta necessario per intervenute modifiche organizzative o contrattuali, i dati sulle retribuzioni ed i recapiti dei dirigenti.

Al fine di ottemperare pienamente al dettato legislativo, è necessario che i dati siano facilmente reperibili ed accessibili sul sito internet istituzionale. La modalità preferibile è, pertanto, quella di evidenziare sull'*home page* del sito una apposita sezione, adeguatamente segnalata ed, eventualmente, individuata attraverso un “nome” significativo (al riguardo, a titolo esemplificativo, si richiama il sito internet del Dipartimento della funzione pubblica, www.funzionepubblica.it, dove è presente la sezione “Operazione Trasparenza”, che contiene molti dei dati indicati dall’art. 21 della legge n. 69 del 2009).

La pubblicazione sul sito internet dovrà avvenire nel più breve tempo possibile e, comunque, entro il corrente mese di luglio 2009.

Per permettere la standardizzazione dei dati e consentire alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica di effettuare il monitoraggio sul corretto adempimento delle disposizioni dell’art. 21, comma 1, della legge n. 69/2009, si chiede, infine, a tutte le amministrazioni in indirizzo di utilizzare le procedure di invio dati reperibili sul sito del Dipartimento della funzione pubblica al seguente indirizzo:

<http://www.innovazionepa.it/dirigenti2009>.

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l’innovazione
Renato Brunetta

indice circolari ▲

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio del trattamento del personale

Alle pubbliche amministrazioni di cui all'art.
1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

Circolare n. 4 del 16 settembre 2009

Oggetto: risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro - legge 3 agosto 2009, n. 102, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali” - art. 17, commi 35 *novies* e *decies*, del decreto legge come modificato in sede di conversione.

Premessa.

L'art. 17, comma 35 *novies*, del decreto legge n. 78 del 2009, inserito in sede di conversione dalla l. n. 102 del 2009, ha sostituito il comma 11 dell'art. 72 del decreto legge n. 112 del 2008 relativo alla risoluzione unilaterale del contratto di lavoro dei dipendenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Su tale norma erano già stati forniti indirizzi applicativi con la Circolare n. 10 del 2008 (reperibile sul sito internet del Dipartimento della funzione pubblica).

Si ritiene opportuno segnalare la novità legislativa all'attenzione delle amministrazioni poiché a causa dell'evoluzione normativa sono mutate le condizioni per l'esercizio del recesso da parte dell'amministrazione.

Il comma 11 dell'art. 72 nel testo vigente prevede:

«11. Per gli anni 2009, 2010 e 2011, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono, a decorrere dal compimento dell'anzianità massima contributiva di quaranta anni del personale dipendente, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro e il contratto individuale, anche del personale dirigenziale, con un preavviso di sei mesi, fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenza dei trattamenti pensionistici. Con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i ministri dell'Economia e delle finanze, 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 si applicano anche nei confronti dei soggetti che abbiano beneficiato dell'articolo 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai magistrati, ai professori universitari e ai dirigenti medici responsabili di struttura complessa».

Il successivo comma 35 *decies* del medesimo art. 17 contiene poi una disposizione transitoria, stabilendo: “Restano ferme tutte le cessazioni dal servizio per effetto della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro a causa del compimento dell’anzianità massima contributiva di quaranta anni, decise dalle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in applicazione dell’articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 4 marzo 2009, n. 15, nonché i preavvisi che le amministrazioni hanno disposto prima della medesima data in ragione del compimento dell’anzianità massima contributiva di quaranta anni e le conseguenti cessazioni dal servizio che ne derivano.”.

La nuova disciplina è entrata in vigore il 5 agosto 2009, giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione del decreto in Gazzetta ufficiale (G.u. 4 agosto 2009 n. 179, Supplemento ordinario n. 140).

Prima dell’intervento operato dalla citata l. n. 102, l’art. 72, comma 11, del d.l. n. 112 del 2008 era stato già oggetto di modifica normativa ad opera dell’art. 6, comma 3, della legge n. 15 del 2009 (pubblicata sulla G.u. del 5 marzo 2009, n. 53), il quale aveva sostituito il requisito dell’anzianità massima contributiva di quaranta anni con quello dell’anzianità di servizio effettivo di quaranta anni.

Tale disposizione infatti stabiliva:

“Al comma 11 dell’articolo 2 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le parole: <<dell’anzianità massima contributiva di 40 anni>> sono sostituite dalle seguenti: <<dell’anzianità massima di servizio effettivo di 40 anni.>>.”.

Questa disciplina è rimasta in vigore durante il periodo 20 marzo – 4 agosto 2009.

1. Le modifiche normative apportate dalla l. n. 102 del 2009.

Le modifiche normative hanno riguardato fundamentalmente i seguenti aspetti:

- a. l'ambito soggettivo di applicazione, quanto ai dipendenti interessati;
- b. il carattere eccezionale dell'intervento, limitato ad un triennio;
- c. il requisito richiesto per l'esercizio della facoltà;
- d. il momento in cui la facoltà può essere esercitata;
- e. la previsione esplicita secondo cui l'esercizio della facoltà di risoluzione avviene nell'ambito dei poteri datoriali.

a. Ambito soggettivo di applicazione.

Nel nuovo testo dell'art. 72 si chiarisce in maniera esplicita che la disciplina si applica anche nei confronti del personale dirigenziale, circostanza sussistente anche nella vigenza dell'originario art. 72 comma 11 (Circolare n. 10 del 2008), il quale faceva genericamente riferimento al "personale dipendente". La novella presenta sotto questo aspetto carattere ricognitivo.

Analogo discorso vale per la parte della disposizione che riguarda i dipendenti che hanno beneficiato dell'art. 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, trattandosi anche in questa ipotesi di dipendenti dell'amministrazione, benché il loro rapporto di lavoro sia stato ricostituito o prolungato per effetto di una norma speciale. In particolare, si tratta di coloro che hanno ottenuto il prolungamento o il ripristino del rapporto con l'amministrazione di appartenenza in virtù della norma in questione essendo stati in

precedenza “sospesi dal servizio o dalla funzione e, comunque, dall’impiego o avendo chiesto di essere collocati anticipatamente in quiescenza a seguito di un procedimento penale conclusosi con sentenza definitiva di proscioglimento perché il fatto non sussiste o l’imputato non lo ha commesso o se il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato ovvero con decreto di archiviazione per infondatezza della notizia di reato”.

La disposizione esclude dal campo di applicazione, oltre che i magistrati ed i professori universitari, come già previsto dal previgente testo, anche i dirigenti medici responsabili di struttura complessa, in precedenza non menzionati. Da quest’ultimo punto di vista, la norma ha chiaramente carattere novativo ed ha la finalità di rendere omogenea la disciplina relativa ai dirigenti preposti alle strutture complesse assimilando il trattamento dei medici a quello dei professori universitari, che già erano esclusi dall’ambito di operatività dell’originario art. 72 comma 11. L’efficacia degli atti già adottati in applicazione di tale disposizione è regolata dall’art. 17, comma 35 *decies*, della l. n. 102 in esame (sul quale par. 3).

La determinazione dei criteri e delle modalità di applicazione dell’istituto nei confronti del personale dei comparti difesa, sicurezza ed esteri è demandata ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con i ministri dell’Economia e delle finanze, dell’Interno, della Difesa e degli Affari esteri (con una procedura che, richiedendo il concerto anziché il parere dei ministri dell’Interno, della Difesa e degli Affari esteri, risulta modificata rispetto al precedente testo).

b. Carattere eccezionale dell’intervento, limitato ad un triennio.

A differenza del regime precedente, la normativa prevede ora la possibilità di un intervento limitato nel tempo. Infatti, secondo la legge vigente la risoluzione unilaterale può essere operata limitatamente agli anni 2009, 2010 e 2011. La facoltà può essere quindi esercitata sino al 31 dicembre 2011 e nei confronti di quei dipendenti che abbiano maturato il requisito entro tale data.

La delimitazione dell'applicazione dell'istituto all'ambito temporale del triennio lo accomuna a quello dell'esonero dal servizio, disciplinato dal medesimo art. 72, evidenziandosi in tal modo il carattere sperimentale delle norme e strumentale rispetto all'obiettivo della riduzione del personale in servizio e degli interventi di razionalizzazione dell'organizzazione.

c. Il requisito richiesto per l'esercizio della facoltà.

Come risulta dalla lettura della disposizione, il requisito fissato ora dalla legge per poter risolvere unilateralmente il contratto è quello dell'anzianità contributiva. In base al testo vigente, il recesso può essere esercitato dall'amministrazione nei confronti di quei dipendenti che abbiano maturato quaranta anni di contributi, a prescindere dal numero di anni di servizio svolto.

Per effetto della novella, viene reintrodotta la condizione dell'anzianità contributiva prevista dall'originaria disposizione di cui all'art. 72, comma 11. Viene con ciò modificato il regime precedente di cui alla menzionata l. n. 15, che aveva cambiato sul punto il comma 11 citato sostituendo il requisito dell'anzianità contributiva con quello del servizio effettivo.

d. Il momento in cui la facoltà può essere esercitata.

L'art. 72, comma 11, come modificato, stabilisce ora che la facoltà di risoluzione può essere esercitata "a decorrere dal compimento dell'anzianità massima contributiva di quaranta anni del personale dipendente". In base alla norma, il verificarsi della condizione, ossia il compimento dei quaranta anni di anzianità contributiva, rappresenta il momento iniziale a partire dal quale la risoluzione può intervenire e pertanto la sua efficacia può decorrere dal giorno successivo a quello del compimento dell'anzianità contributiva prevista, fermo restando che l'amministrazione deve aver comunicato il preavviso al dipendente interessato con almeno sei mesi di anticipo.

Stante la novella legislativa, deve quindi intendersi superata l'interpretazione fornita con la circolare n. 10 del 2008, legata alla diversa formulazione della disposizione, secondo cui la facoltà in questione poteva esercitarsi solo in occasione del compimento del requisito contributivo. La nuova disciplina permette all'amministrazione di scegliere il momento in cui far cessare il rapporto, in tal modo soddisfacendo sia l'esigenza di adeguamento al fabbisogno professionale reale sia la necessità di evitare che il dipendente possa trovarsi privo del trattamento retributivo e di quello previdenziale per effetto della scelta datoriale. In proposito, anche secondo la nuova disposizione rimane fermo "quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici". Come già chiarito nella Circolare n. 10 a proposito della vecchia disciplina, ciò significa che la risoluzione del contratto di lavoro non incide sulla prefissata decorrenza legale della pensione.

Resta fermo in ogni caso il limite temporale del 2011 oltre il quale la risoluzione unilaterale non può operare.

e. L'esercizio della facoltà di recesso nell'ambito dei poteri datoriali.

Come chiarito dalla nuova disposizione, l'amministrazione esercita la facoltà di risoluzione unilaterale nell'ambito del potere datoriale. Infatti, per il personale ad ordinamento privatistico il potere in questione riguarda la gestione del rapporto di lavoro, non ha natura pubblicistica e non è pertanto soggetto alle regole proprie del procedimento amministrativo quanto piuttosto ai principi tipici dei rapporti di lavoro privato. In quest'ottica, si raccomanda alle amministrazioni di fare particolare attenzione onde evitare comportamenti contraddittori o contrari a buona fede e correttezza ingenerando nei dipendenti false aspettative e creando occasioni di contenzioso, secondo quanto già detto nella circolare n. 10 del 2008, alla quale comunque si rinvia (par. 3 – "Criteri per la risoluzione").

Per quanto riguarda specificamente il personale del Servizio sanitario nazionale, sentito il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in considerazione della peculiarità delle funzioni svolte, spetta a ciascuna amministrazione definire i criteri per l'applicazione della norma finalizzati a salvaguardare le

specifiche professionalità. Tali criteri potranno tener conto delle peculiari competenze e/o esperienze professionali (al fine di non depauperare il patrimonio di conoscenze-professionalità), delle figure di cui si riscontrino o di cui in prospettiva si prevedano difficoltà di reperimento sul mercato, tenuto conto anche della programmazione formativa, in particolare universitaria, nonché del personale che ha beneficiato di specifici percorsi formativi attivati dall'azienda, con riferimento, ad esempio, alle aree delle alte tecnologie o ad ambiti chirurgici specialistici. Ne consegue che il ricorso al recesso unilaterale trova particolare applicazione nei processi riorganizzativi o di ristrutturazione derivanti da programmazione aziendale/regionale, da piani di rientro o dalla particolare situazione economico finanziaria di ciascuna azienda.

2. Immediata applicabilità della nuova disciplina.

La norma è immediatamente applicabile nei confronti del personale dirigenziale e non dirigenziale.

Per gli incarichi dirigenziali conferiti dopo l'entrata in vigore della disposizione, rimane salvo quanto già detto nella Circolare n. 10 del 2008 circa l'esigenza che la riserva di avvalersi della facoltà di recesso sia esplicitata nell'ambito del provvedimento di conferimento dell'incarico (se l'amministrazione ha questa intenzione). Inoltre, sempre per tali incarichi è opportuno che le amministrazioni, nel momento in cui procedono alla negoziazione degli obiettivi con i dirigenti interessati, tengano conto dell'intenzione di recedere dal contratto fissando delle scadenze compatibili con la data della programmata cessazione del rapporto.

3. Il diritto intertemporale.

Come detto, l'art. 6, comma 3, della legge n. 15 del 2009, intervenendo sul comma 11 dell'art.72 del d.l. n. 112 aveva sostituito il requisito dell'anzianità contributiva con quello dell'anzianità di servizio effettivo. Per effetto di tale modifica, dopo l'entrata in vigore della disposizione (20 marzo 2009) era sorto il problema della valenza

degli atti adottati in vigore dell'originario art. 72 comma 11, avendo la norma originaria una portata idonea a coinvolgere una più vasta platea di destinatari. Infatti, con il passaggio dall'anzianità contributiva all'anzianità di servizio effettivo, alcuni dipendenti pubblici - legittimamente destinatari di una comunicazione di recesso con preavviso durante la vigenza della "vecchia" disciplina - sono risultati non aver maturato l'anzianità richiesta dal successivo art. 6, comma 3, della l. n. 15 del 2009.

Tale criticità è stata risolta in sede di approvazione della l. n. 102 in esame, mediante la previsione dell'art. 17, comma 35-decies sopra riportato. Questa norma ha confermato l'efficacia degli atti compiuti in base all'originario art. 72, comma 11, del d.l. n. 112 del 2008 e gli effetti da essi derivanti. Infatti, in virtù della disposizione, debbono considerarsi efficaci le risoluzioni già intervenute in applicazione dell'art. 72, comma 11, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della l. n. 15, nonché i preavvisi di risoluzione del contratto comunicati prima della data di entrata in vigore della medesima legge, anche nel caso in cui il termine finale del semestre sia caduto successivamente a tale data. Conseguentemente, in virtù del menzionato comma 35-decies, si verificano le cessazioni del rapporto di lavoro come effetto della risoluzione unilaterale oggetto del preavviso anche se il termine finale del semestre sia caduto successivamente alla data di entrata in vigore della l. n. 15.

Naturalmente, ciò vale solo nel caso in cui l'amministrazione nel frattempo non abbia proceduto a revocare il preavviso già comunicato al dipendente in considerazione dell'entrata in vigore dell'art. 6 della l. n. 15 del 2009 oppure non abbia mantenuto il dipendente in servizio anche dopo la scadenza del termine semestrale accettando la sua prestazione, dovendosi intendere in tal caso sopravvenuta una revoca implicita del preavviso già comunicato.

In sostanza, per l'amministrazione che ha già provveduto in base al "vecchio" art. 72, comma 11, non sono necessari né la comunicazione di un nuovo preavviso né il decorso di un nuovo termine semestrale, in quanto la legge ha fatto salvi gli effetti del preavviso già comunicato.

Inoltre, mediante la disposizione in esame sono fatti salvi gli atti compiuti in base all'originario art. 72, comma 11, anche nei confronti dei dirigenti medici di struttura complessa, i quali, come detto, sono esclusi dal campo di applicazione della disciplina sulla risoluzione unilaterale solo a partire dall'entrata in vigore della l. n. 102 del 2009.

Si fa rinvio per il resto ai chiarimenti già forniti in merito all'istituto con la Circolare n. 10 del 2008.

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

- Legge 5 maggio 2009, n. 42 Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.
- DPCM 6 maggio 2009 Disposizioni in materia di rilascio e di uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini.
- Legge 3 agosto 2009, n. 102 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.

LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.
(in G.U. n. 103 del 6 maggio 2009)

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

promulga la seguente legge:

Capo I

Contenuti e regole di coordinamento finanziario

Art. 1.

(Ambito di intervento)

1. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il

funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27.

Art. 2.

(Oggetto e finalità)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni.

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;

b) lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

- c) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212;
- d) coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale;
- e) attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;
- f) determinazione del costo e del fabbisogno *standard* quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione;
- g) adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;
- h) individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «conferenza unificata», coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita; al fine di dare attuazione agli articoli 9 e 13, individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci

preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine; individuazione dei principi fondamentali per la redazione, entro un determinato termine, dei bilanci consolidati delle regioni e degli enti locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati, con previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), a carico dell'ente in caso di mancato rispetto di tale termine;

i) previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese *pro capite* secondo modelli uniformi concordati in sede di conferenza unificata;

l) salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche;

m) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:

1) del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;

n) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

o) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale;

p) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

q) previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1);

- r) previsione che la legge regionale possa, nel rispetto della normativa comunitaria e nei limiti stabiliti dalla legge statale, valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto, utilizzati dai cittadini residenti e dalle imprese con sede legale e operativa nelle regioni interessate dalle concessioni di coltivazione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, e successive modificazioni;
- s) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- t) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella conferenza di cui all'articolo 5; se i predetti interventi sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative dei livelli di governo i cui tributi sono oggetto degli interventi medesimi, la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni;
- u) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accredito diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo; previsione che i tributi erariali compartecipati abbiano integrale evidenza contabile nel bilancio dello Stato;
- v) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca-dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;
- z) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e 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 o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117,

secondo comma, lettera m), della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all'articolo 18 della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), che sono commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria;

aa) previsione che le sanzioni di cui alla lettera z) a carico degli enti inadempienti si applichino anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera h), o nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

bb) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;

cc) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;

dd) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b);

ee) riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota *standard* e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

- ff) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;
- gg) individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti;
- hh) territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione;
- ii) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;
- ll) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;
- mm) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del ministro dell'Economia e delle finanze, del ministro per le Riforme per il federalismo, del ministro per la Semplificazione normativa, del ministro per i Rapporti con le regioni e del ministro per le Politiche europee, di concerto con il ministro dell'Interno, con il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della commissione di cui all'articolo 3 e delle commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

5. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali.

6. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e reca i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui al comma 2, lettera h). Un altro decreto legislativo, da adottare entro il termine previsto al comma 1 del presente articolo, contiene la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'articolo 20. Contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, il Governo trasmette alle Camere, in allegato a tale schema, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.

7. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con la procedura di cui ai commi 3 e 4.

Art. 3.

(Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. È istituita la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente

della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione. Il presidente della commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati d'intesa tra loro. La commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina del presidente, per l'elezione di due vicepresidenti e di due segretari che, insieme con il presidente, compongono l'ufficio di presidenza.

2. L'attività e il funzionamento della commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori.

3. Gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento della commissione e del comitato di cui al comma 4 sono posti per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni del comitato di cui al comma 4 sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti del comitato di cui al comma 4 non spetta alcun compenso.

4. Al fine di assicurare il raccordo della commissione con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, è istituito un comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della conferenza unificata. Il comitato, che si riunisce, previo assenso dei rispettivi presidenti, presso le sedi del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, è composto da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle regioni, due in rappresentanza delle province e quattro in rappresentanza dei comuni. La commissione, ogniqualvolta lo ritenga necessario, procede allo svolgimento di audizioni del comitato e ne acquisisce il parere.

5. La commissione:

a) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 2;

b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 o dalla conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5;

c) sulla base dell'attività conoscitiva svolta, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2.

6. La commissione può chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della commissione. Con la proroga del termine per l'espressione del parere si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per l'esercizio della delega. Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

7. La commissione è sciolta al termine della fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21.

Art. 4.

(Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «commissione», formata da trenta componenti e composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione. Partecipano alle riunioni della commissione un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle assemblee legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

2. La commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni

informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari.

3. La commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La commissione opera nell'ambito della conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della conferenza di cui all'articolo 5 a decorrere dall'istituzione di quest'ultima. Trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, e ai consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi.

Art. 5.

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della conferenza unificata, della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata «conferenza», di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all'articolo 18; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;

- b) la conferenza propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;
- c) la conferenza verifica l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'articolo 16;
- d) la conferenza assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 10, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;
- e) la conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;
- f) la conferenza mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti;
- g) la conferenza si avvale della commissione di cui all'articolo 4 quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie; a tali fini, è istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni *standard* e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio;
- h) la conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni *standard* nonché agli obiettivi di servizio e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di conferenza unificata.

2. Le determinazioni della conferenza sono trasmesse alle Camere.

Art. 6.

(Compiti della commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria)

1. All'articolo 2, primo comma, della legge 27 marzo 1976, n. 60, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili».

Capo II

Rapporti finanziari Stato-regioni

Art. 7.

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle partecipazioni al gettito dei tributi erariali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le regioni dispongono di tributi e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative;

b) per tributi delle regioni si intendono:

1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;

- 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
 - 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;
- c) per i tributi di cui alla lettera b), numero 1), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; per i tributi di cui alla lettera b), numero 2), le regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale;
- d) le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità di cui all'articolo 119 della Costituzione. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:
- 1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;
 - 2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;
 - 3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;
 - 4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;
- e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

Art. 8.

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono:

1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16;

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numero 1), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), e con quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9;

f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni;

g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare

il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in una sola regione; definizione, altresì, delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9;

h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2), fatta eccezione per quelli già destinati al fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e attualmente corrisposti a valere sul gettito dell'IRAP, è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;

i) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge e secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni.

2. Nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1).

3. Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti.

Art. 9.

(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale di carattere verticale a favore delle regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera h), per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2); le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;

b) applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:

1) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 8 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni;

2) le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera g) del presente articolo;

d) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno *standard*;

e) è garantita la copertura del differenziale certificato positivo tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, escluso il gettito derivante dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale, alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettere d) e g), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni; nel caso in cui l'effettivo gettito dei tributi sia superiore ai dati previsionali, il differenziale certificato è acquisito al bilancio dello Stato;

f) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno *standard* di cui è assicurata l'integrale copertura;

g) definizione delle modalità in base alle quali per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2), le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:

1) le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non ricevono risorse dal fondo;

2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera h), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

3) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;

h) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera d) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.

Art. 10.

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;

b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento:

1) per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);

2) per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 27, comma 4;

c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche;

d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* di cui all'articolo 8, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

Capo III

Finanza degli enti locali

Art. 11.

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane, in:

1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;

2) spese relative alle altre funzioni;

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16;

b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo;

c) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante;

d) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione e secondo le modalità di cui all'articolo 7

della legge 5 giugno 2003, n. 131, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

e) soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 13 e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali;

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione;

g) valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, ove, associandosi, raggiungano una popolazione complessiva non inferiore a una soglia determinata con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, dei territori montani e delle isole minori.

Art. 12.

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto

previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale;

d) disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali;

g) previsione che le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

i) previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini;

l) previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai comuni e alle province virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima regione.

Art. 13.

(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed e), del medesimo articolo e dei contributi di cui all'articolo 16, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), avviene in base a:

1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti

dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti;

d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata ai fini di cui alla lettera c) sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*;

f) definizione delle modalità in base alle quali, per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province e le città metropolitane sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative;

g) definizione delle modalità per cui le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni, alle province e alle città metropolitane inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

h) i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province e le città metropolitane del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti

locali secondo le modalità previste dalla lettera g), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Art. 14.

(Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)

1. Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge.

Capo IV

Finanziamento delle città metropolitane

Art. 15.

(Finanziamento delle città metropolitane)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2 e in coerenza con i principi di cui agli articoli 11, 12 e 13, è assicurato il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane mediante l'attribuzione ad esse

dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il medesimo decreto legislativo assegna alle città metropolitane tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, lettera d).

Capo V

Interventi speciali

Art. 16.

(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;

- c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale;
- d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione;
- e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziare dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti.

Capo VI

Coordinamento dei diversi livelli di governo

Art. 17.

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;
- b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita per ciascuna regione e ciascun ente locale; determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria;
- c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni;
- d) individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di regioni ed enti locali;
- e) introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla

regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali.

Art. 18.

(Patto di convergenza)

1. Nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali. Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.

Capo VII

Patrimonio di regioni ed enti locali

Art. 19.

(Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;
- d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Capo VIII

Norme transitorie e finali

Art. 20.

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria per le regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9 si applicano a regime dopo l'esaurimento di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 9;

b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 9 avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di cinque anni;

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante in cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare, previa intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) i meccanismi compensativi di cui alla lettera c) vengono attivati in presenza di un organico piano di riorganizzazione dell'ente, coordinato con il Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza di cui all'articolo 18;

e) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alle lettere b) e c);

f) garanzia per le regioni, durante la fase transitoria, della copertura del differenziale certificato, ove positivo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 8, comma 1, lettera g);

g) acquisizione al bilancio dello Stato, durante la fase transitoria, del differenziale certificato, ove negativo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 8, comma 1, lettera g);

h) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all'articolo 10, comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle regioni di cui al medesimo articolo, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo 10 e che si effettui una verifica, concordata in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

2. La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale.

Art. 21.

(Norme transitorie per gli enti locali)

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei

- medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;
- b) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province in base alla presente legge sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti di cui all'articolo 11, comma 1, lettera e), e che si effettui una verifica di congruità in sede di conferenza unificata;
- c) considerazione, nel processo di determinazione del fabbisogno *standard*, dell'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti locali sottodotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovradotati;
- d) determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 16, e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province, ai sensi dell'articolo 12, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;
- e) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese. Fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:
- 1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali, ai sensi del comma 2;
 - 2) per comuni e province l'80 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo;
 - 3) ai fini del numero 2) si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo di cui all'articolo 2;
- f) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alla lettera e).

2. Ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno *standard* o alla capacità fiscale di cui agli articoli 11 e 13, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno *standard*, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194.

3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

f) funzioni del settore sociale.

4. Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;

c) funzioni nel campo dei trasporti;

d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;

e) funzioni nel campo della tutela ambientale;

f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

5. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano la possibilità che l'elenco delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 sia adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di conferenza unificata.

Art. 22.

(Perequazione infrastrutturale)

1. In sede di prima applicazione, il ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con il ministro per le Riforme per il federalismo, il ministro per la Semplificazione normativa, il ministro per i Rapporti con le regioni e gli altri ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

a) estensione delle superfici territoriali;

b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;

c) *deficit* infrastrutturale e *deficit* di sviluppo;

d) densità della popolazione e densità delle unità produttive;

e) particolari requisiti delle zone di montagna;

f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;

g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21, al fine del recupero del *deficit* infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati, sulla base della

ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno *standard*. Gli interventi di cui al presente comma da effettuare nelle aree sottoutilizzate sono individuati nel programma da inserire nel documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Art. 23.

(Norme transitorie per le città metropolitane)

1. Il presente articolo reca in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge, la disciplina per la prima istituzione delle stesse.

2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta di istituzione spetta:

a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;

b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;

c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

3. La proposta di istituzione di cui al comma 2 contiene:

a) la perimetrazione della città metropolitana, che, secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti. Il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo;

b) l'articolazione del territorio della città metropolitana al suo interno in comuni;

c) una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, che definisce le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplina le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui al comma 6, lettera b).

4. Sulla proposta di cui al comma 2, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni, è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini della provincia. Il *referendum* è senza *quorum* di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il *quorum* di validità è del 30 per cento degli aventi diritto.

5. Con regolamento da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del ministro dell'Interno, di concerto con i ministri della Giustizia, per le Riforme per il federalismo, per la Semplificazione normativa e per i Rapporti con le regioni, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del *referendum* di cui al comma 4, osservando le disposizioni della legge 25 maggio 1970, n. 352, in quanto compatibili.

6. Al fine dell'istituzione di ciascuna città metropolitana, il Governo è delegato ad adottare, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del ministro dell'Interno, del ministro per le Riforme per il federalismo, del ministro per la Semplificazione normativa e del ministro per i Rapporti con le regioni, di concerto con i ministri per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'Economia e delle finanze e per i Rapporti con il Parlamento, uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione della città metropolitana in conformità con la proposta approvata nel *referendum* di cui al comma 4;

b) istituzione, in ciascuna città metropolitana, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, di un'assemblea rappresentativa, denominata «consiglio provvisorio della città metropolitana», composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia;

c) esclusione della corresponsione di emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di retribuzione ai componenti del consiglio provvisorio della città metropolitana in ragione di tale incarico;

d) previsione che, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente;

e) previsione che, ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi;

f) previsione che, per le finalità di cui alla lettera e), siano altresì considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano:

- 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

7. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 6, corredati delle deliberazioni e dei pareri prescritti, sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla conferenza unificata, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle commissioni medesime.

8. La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati dalla legge di cui al comma 1, che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione alle nuove perimetrazioni stabilite ai sensi del presente articolo. Lo statuto definitivo della città metropolitana è adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento in base alla legge di cui al comma 1.

9. La legge di cui al comma 1 stabilisce la disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale.

Art. 24.

(Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione)

1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.
2. Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.
3. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:
 - a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;
 - b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
 - c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
 - d) edilizia pubblica e privata;
 - e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;
 - f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;
 - g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.
4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale.

L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riguardo al decentramento municipale, lo statuto di Roma capitale che entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

5. Con specifico decreto legislativo, adottato ai sensi dell'articolo 2, sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) specificazione delle funzioni di cui al comma 3 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi;

b) fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica, e delle funzioni di cui al comma 3.

6. Il decreto legislativo di cui al comma 5 assicura i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 3. Con il medesimo decreto è disciplinato lo *status* dei membri dell'Assemblea capitolina.

7. Il decreto legislativo di cui al comma 5, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione a Roma capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo gratuito, a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera d).

8. Le disposizioni di cui al presente articolo e quelle contenute nel decreto legislativo adottato ai sensi del comma 5 possono essere modificate, derogate o abrogate solo espressamente. Per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

9. A seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale.

10. Per la città metropolitana di Roma capitale si applica l'articolo 23 ad eccezione del comma 2, lettere b) e c), e del comma 6, lettera d). La città metropolitana di Roma capitale, oltre alle funzioni della città metropolitana, continua a svolgere le funzioni di cui al presente articolo.

Art. 25.

(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle partecipazioni, nel rispetto della autonomia organizzativa di regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;

b) definizione, con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

Art. 26.

(Contrasto dell'evasione fiscale)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle partecipazioni, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali nella scelta delle

forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) previsione di adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dell'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi;
- b) previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Capo IX

Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano

Art. 27.

*(Coordinamento della finanza delle regioni
a statuto speciale e delle province autonome)*

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali;

c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera mm), e alle condizioni di cui all'articolo 16, comma 1, lettera d).

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore.

5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate.

6. La commissione di cui all'articolo 4 svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata.

7. Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai ministri per i Rapporti con le regioni, per le Riforme per il federalismo, per la Semplificazione normativa, dell'Economia e delle finanze e per le Politiche europee nonché dai presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee-guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo.

Capo X

Salvaguardia finanziaria ed abrogazioni

Art. 28.

(Salvaguardia finanziaria)

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.
2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:
 - a) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni;
 - b) sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria.
3. All'istituzione e al funzionamento della commissione e della conferenza di cui agli articoli 4 e 5 si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni della commissione e della conferenza di cui al primo periodo sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai componenti della commissione e della conferenza non spetta alcun compenso.
4. Dalla presente legge e da ciascuno dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e all'articolo 23 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 29.
(*Abrogazioni*)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 5 maggio 2009.

NAPOLITANO

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri

Tremonti, ministro dell'Economia e delle finanze

Bossi, ministro delle Riforme per il federalismo

Calderoli, ministro per la Semplificazione normativa

Fitto, ministro per i Rapporti con le regioni

Ronchi, ministro per le Politiche europee

Maroni, ministro dell'Interno

Visto, il Guardasigilli: Alfano

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Decreto 6 maggio 2009 “Disposizioni in materia di rilascio e di uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini”

(in G.U. n. 119 del 25 maggio 2009)

Il Presidente del Consiglio dei ministri

- visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante «Codice dell’amministrazione digitale» e successive modificazioni e, in particolare, gli articoli 1, 6 e 48;
- visto il decreto del Presidente della Repubblica dell’11 febbraio 2005, n. 68, «Regolamento recante disposizioni per l’utilizzo della PEC, a norma dell’art. 27 della legge del 16 gennaio 2003, n. 3»;
- visto il decreto del ministro per l’Innovazione le tecnologie 2 novembre 2005, «Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata»;
- visto il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, recante «Misure urgenti per il sostegno alle famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale»;
- visto, in particolare, l’art. 16-*bis* del medesimo decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, ai sensi del quale per favorire la realizzazione degli obiettivi di massima diffusione delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni ai cittadini che ne fanno richiesta è attribuita una casella di posta elettronica certificata il cui utilizzo abbia effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta;
- visto, inoltre, il comma 6 del medesimo art. 16-*bis* del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, che prevede che ogni amministrazione pubblica utilizzi unicamente la posta elettronica certificata con effetto equivalente,

- ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta, per le comunicazioni e le notificazioni aventi come destinatari dipendenti della stessa o di altra amministrazione pubblica;
- visto, altresì, il comma 7 del citato art. 16-*bis* del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, ai sensi del quale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, siano definite le modalità di rilascio e di uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, nonché le modalità di attivazione del servizio mediante procedure di evidenza pubblica, anche utilizzando strumenti di finanza di progetto;
 - visto che il citato comma 7 dell'art. 16-*bis* del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 2, prevede che con il medesimo decreto di cui al comma 7 siano stabilite anche le modalità di attuazione di quanto previsto al comma 6, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio delle stesse amministrazioni pubbliche;
 - visto che, ai sensi dell'art. 16-*bis*, comma 8, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, agli oneri derivanti dall'attuazione del citato comma 5, si provvede mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate, ai sensi dell'art. 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, al progetto «Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese» con decreto dei ministri delle attività produttive e per l'innovazione e le tecnologie 15 giugno 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 150 del 29 giugno 2004, non impegnate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto;
 - visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»;
 - visto il proprio decreto 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, Renato Brunetta;
 - ritenuto di dover individuare le modalità di rilascio e di utilizzo della casella di posta elettronica certificata assegnata ai sensi dell'art. 16-*bis*, commi 5, 6 e 7 del citato decreto-legge n. 185 del 2008;
 - acquisita l'intesa della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni, nella seduta del 29 aprile 2009;

- sulla proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

decreta:

Art. 1.

Oggetto

1. Il presente decreto definisce le modalità di rilascio e di utilizzo della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini ai sensi dell'art. 16-*bis*, commi 5 e 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, di seguito: «PEC», con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione ai sensi dell'art. 8 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, nonché le modalità di attivazione del servizio mediante procedure di evidenza pubblica, anche utilizzando strumenti di finanza di progetto.

Art. 2.

Modalità di attivazione e rilascio casella di PEC al cittadino

1. Al cittadino che ne fa richiesta la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, direttamente o tramite l'affidatario del servizio, assegna un indirizzo di PEC.
2. L'attivazione della PEC e le comunicazioni che transitano per la predetta casella di PEC sono senza oneri per il cittadino.
3. Le modalità di richiesta, di attivazione, di utilizzo e di recesso dal servizio di PEC sono definite nell'allegato A che costituisce parte integrante del presente decreto.

Art. 3.

Utilizzo della PEC per il cittadino

1. La PEC consente l'invio di documenti informatici per via telematica la cui trasmissione avviene ai sensi degli articoli 6 e 48 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, con gli effetti di cui all'art. 16-bis, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185.
2. Per i cittadini che utilizzano il servizio di PEC, l'indirizzo valido ad ogni effetto giuridico, ai fini dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, è quello espressamente rilasciato ai sensi dell'art. 2, comma 1.
3. Le modalità e le procedure tecniche relative alla conoscibilità dell'atto saranno precisate nell'ambito delle specifiche del servizio.
4. La volontà del cittadino espressa ai sensi dell'art. 2, comma 1, rappresenta la esplicita accettazione dell'invio, tramite PEC, da parte delle pubbliche amministrazioni di tutti i provvedimenti e gli atti che lo riguardano.

Art. 4.

Modalità di attivazione della PEC per le pubbliche amministrazioni

1. Le pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, istituiscono una casella di PEC per ogni registro di protocollo e ne danno comunicazione al CNIPA che provvede alla pubblicazione in rete consultabile per via telematica.
2. Le pubbliche amministrazioni, nell'adempiere a quanto previsto dall'art. 57, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, includono gli estremi di eventuali pagamenti per ogni singolo procedimento.
3. Ai sensi dell'art. 54, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, le pubbliche amministrazioni rendono disponibili sul loro sito istituzionale, per ciascun procedimento, ogni tipo di informazione idonea a consentire l'inoltro di istanze da parte dei cittadini titolari di PEC, inclusi i tempi previsti per l'espletamento della procedura.

4. Le pubbliche amministrazioni accettano le istanze dei cittadini inviate tramite PEC nel rispetto dell'art. 65, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 82 del 2005. L'invio tramite PEC costituisce sottoscrizione elettronica ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo n. 82 del 2005; le pubbliche amministrazioni richiedono la sottoscrizione mediante firma digitale ai sensi dell'art. 65, comma 2, del citato decreto legislativo.

Art. 5.

Procedura di scelta dell'affidatario

1. Per l'individuazione dell'affidatario, anche costituito in associazione temporanea d'impresa o consorzio, del servizio di PEC ai cittadini, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie avvia le procedure di evidenza pubblica, anche utilizzando gli strumenti di finanza di progetto ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».

2. Nella procedura di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie definisce le caratteristiche tecniche del servizio, i livelli di servizio garantiti, gli obblighi, anche informativi, dell'affidatario nonché gli ulteriori servizi da mettere a disposizione, anche con specifico riferimento alle categorie a rischio di esclusione ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo n. 82 del 2005.

Art. 6.

Monitoraggio del servizio PEC

1. L'affidatario del servizio fornisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e alle pubbliche amministrazioni, per quanto di competenza di ciascuna di esse, elementi quantitativi e qualitativi relativi alle pubbliche amministrazioni adempienti ed a quelle non adempienti, nonché ogni altro elemento atto a verificare l'effettiva funzionalità, anche con riferimento ai tempi di espletamento delle procedure del servizio di PEC.

2. Tali elementi sono presi in considerazione ai fini della valutazione dei risultati conseguiti dalle pubbliche amministrazioni in base alle norme vigenti in materia.

Art. 7.

Accessibilità degli indirizzi di PEC ai cittadini

1. L'affidatario del servizio di PEC ai cittadini di cui all'art. 6, comma 1, rende consultabili alle pubbliche amministrazioni, in via telematica, gli indirizzi di PEC di cui al presente decreto, nel rispetto dei criteri di qualità e sicurezza ed interoperabilità definiti dal CNIPA e nel rispetto della disciplina in materia di tutela dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Art. 8.

Diffusione e pubblicità dell'iniziativa

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie cura la realizzazione di campagne di comunicazione volte a diffondere e pubblicizzare i contenuti dell'iniziativa e le modalità di rilascio e di uso della casella di PEC ai cittadini, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo n. 82 del 2005.

Art. 9.

Comunicazioni tra pubbliche amministrazioni e dipendenti

1. I pubblici dipendenti, all'atto dell'assegnazione di una casella di PEC da parte dell'amministrazione di appartenenza, possono optare per l'utilizzo della stessa ai fini di cui all'art. 16-bis, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185.

2. Per adempire alle finalità di cui all'art. 16-bis, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, le pubbliche amministrazioni ovvero altri soggetti pubblici da loro delegati o le loro associazioni rappresentative, mediante convenzione stipulata direttamente con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie o con l'affidatario del servizio, definiscono le modalità, nel rispetto della normativa vigente, con le quali viene attribuita la casella di PEC ai propri dipendenti.

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

Roma, 6 maggio 2009

Il ministro delegato per la Pubblica amministrazione e l'innovazione
Renato Brunetta

Allegato A “Modalità per la richiesta, l'attivazione, l'utilizzo e il recesso del servizio di posta elettronica certificata per i cittadini”.

Modalità di richiesta del servizio.

Qualunque cittadino italiano maggiorenne, compresi i cittadini residenti all'estero, può chiedere l'attivazione di un'utenza personale di posta elettronica certificata accedendo al sito dedicato al servizio di posta elettronica certificata per i cittadini (di seguito sito).

Sul sito sono evidenziate:

- le regole per l'attivazione e l'utilizzo del servizio da parte del cittadino;
- i requisiti tecnici per l'accesso al servizio;
- le buone prassi per l'utilizzo del servizio in condizioni di massima sicurezza;
- i manuali d'uso di riferimento .

Sul sito è altresì disponibile tutta la documentazione inerente le caratteristiche del servizio reso, gli obblighi contrattuali dell'affidatario del servizio e la normativa di riferimento.

Per effettuare la richiesta il cittadino inserisce in appositi campi i propri dati anagrafici comprensivi del codice fiscale; deve inoltre scegliere la *password* ovvero idonei sistemi di accesso sicuro al servizio. Il sistema verifica la coerenza dei dati, sulla base delle informazioni fornite.

La richiesta si perfeziona con l'attivazione mediante esplicita operazione con cui il cittadino dichiara di avere preso visione delle condizioni indicate e di averle espressamente accettate. La registrazione di tale operazione, confermata dalla successiva attivazione dell'utenza, costituisce evidenza, valida ai fini di legge, della volontà del cittadino di aderire alle condizioni d'uso del servizio di posta elettronica certificata.

La fase di richiesta si conclude con la comunicazione del suo esito e, se positivo, con l'indicazione delle modalità di attivazione.

Attivazione del servizio.

L'attivazione dell'utenza di posta elettronica certificata per i cittadini ha luogo presso uffici pubblici o aperti al pubblico largamente diffusi sul territorio e dotati di connessione telematica, la cui tipologia e localizzazione è

resa pubblica attraverso mezzi di comunicazione di massa. L'elenco di tali uffici è inoltre reperibile sul sito di richiesta del servizio.

I cittadini possono recarsi presso gli uffici abilitati all'attivazione a partire dalla data comunicata dal sito all'atto della registrazione entro e non oltre tre mesi a partire da tale data, muniti di un documento di riconoscimento valido e del documento recante il codice fiscale.

L'ufficio abilitato effettua la verifica della correttezza dei dati identificativi collegandosi al sito e, nel caso di verifica positiva, provvede alla stampa della richiesta che viene firmata dal richiedente dando così luogo all'attivazione del servizio, anche tramite la consegna delle credenziali di accesso al medesimo.

L'ufficio abilitato provvede inoltre ad informare il richiedente, in modo compiuto e chiaro, sulle condizioni d'uso del servizio.

Utilizzo del servizio.

Il cittadino deve utilizzare il servizio attenendosi alle modalità operative ed alle regole indicate sul sito.

L'uso del servizio è personale e riservato. Non è consentito accedere ad un'utenza per conto di terzi o cedere la propria utenza a terzi.

La *password* per l'accesso al servizio deve essere mantenuta segreta e modificata periodicamente seguendo le regole pubblicate sul sito.

Il cittadino può richiedere, attraverso funzioni rese disponibili dal sito, la notifica dell'avvenuta ricezione di un messaggio di posta elettronica certificata, mediante comunicazione verso un altro indirizzo di posta elettronica da lui prescelto. L'affidatario del servizio può rendere disponibili, secondo regole predefinite, funzionalità

addizionali utili per la gestione della corrispondenza, quali la notifica tramite sms, l'invio di comunicazioni in formato cartaceo, l'inoltro dei messaggi verso altre caselle di posta elettronica, la conservazione delle *e-mail* a lungo periodo, ecc.

All'indirizzo di posta elettronica certificata del cittadino possono essere associati uno o più recapiti a cui inviare le comunicazioni in forma cartacea, nei casi previsti, nonché numeri di telefono sia fissi che mobili, numeri di fax, indirizzi di posta elettronica ed ogni altro strumento utile per comunicazioni inerenti il servizio. In caso di variazione, è compito e responsabilità del cittadino aggiornare tali riferimenti, anche utilizzando gli appositi servizi telematici di gestione del suo profilo personale.

Possono altresì essere resi disponibili servizi di gestione del fascicolo individuale digitale concernente gli atti amministrativi relativi al rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione, nonché altri servizi idonei ad assicurare una migliore funzionalità della PEC. L'affidatario deve altresì assicurare la gestione degli elenchi degli indirizzi di posta elettronica certificata rendendone disponibile la consultazione alle pubbliche amministrazioni.

L'affidatario deve mantenere traccia delle operazioni svolte sulla casella elettronica certificata ed adotta inoltre le opportune soluzioni tecniche organizzative che garantiscono la riservatezza, la sicurezza e l'integrità nel tempo delle informazioni. Recesso dal servizio.

In qualunque momento il cittadino può comunicare la sua volontà di recedere dal servizio di posta elettronica certificata. La comunicazione è effettuata, previa autenticazione, tramite un'apposita funzione del sito.

Il recesso comporta la cessazione del servizio e la conseguente cancellazione dagli elenchi contenenti gli indirizzi di posta elettronica certificata dei cittadini entro ventiquattro ore dall'avvenuta comunicazione del recesso.

In conseguenza del recesso, le comunicazioni tra il cittadino e la pubblica amministrazione si realizzano secondo le procedure tradizionali.

LEGGE 3 AGOSTO 2009, N. 102

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali
(in G.U. n. 179 del 4 agosto 2009)

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

il Presidente della Repubblica

promulga la seguente legge:

Art. 1.

1. Il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.
2. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'articolo 24, commi da 1 a 72, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78.
3. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Roma, 3 agosto 2009

NAPOLITANO

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri
Tremonti, ministro dell'Economia e delle finanze
Visto, il Guardasigilli: Alfano

TESTO COORDINATO*

Testo del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (in G.U. n. 150 del 1° luglio 2009), coordinato con la legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 (in G.U. n. 179 del 4 agosto 2009 - suppl. ord. . 140), recante: «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini».

omissis

* Avvertenza: le modifiche apportate dalla legge di conversione sono stampate tra i segni ((...)).

Art. 17.

Enti pubblici: economie, controlli, Corte dei conti

omissis

2. All'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 le parole: «30 giugno 2009» sono sostituite dalle seguenti: «31 ottobre 2009» e le parole da «su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione» fino a «ministri interessati» sono sostituite dalle seguenti: «su proposta del ministro o dei ministri interessati, di concerto con il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, il ministro per la Semplificazione normativa, il ministro per l'Attuazione del programma di Governo e il ministro dell'Economia e delle finanze».

3. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da adottare entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto, a ciascuna amministrazione vigilante sono assegnati, tenuto conto dei rispettivi settori e aree di riferimento, nonché degli effetti derivanti dagli interventi di contenimento della spesa di cui ai successivi commi 5, 6 e 7 del presente articolo, gli obiettivi dei risparmi di spesa da conseguire a decorrere dall'anno 2009, nella misura complessivamente indicata dall'articolo 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le amministrazioni vigilanti competenti trasmettono tempestivamente i rispettivi piani di razionalizzazione con indicazione degli enti assoggettati a riordino.

4. Nelle more della definizione degli obiettivi di risparmio di cui al comma 3, il ministro dell'Economia e delle finanze è autorizzato ad accantonare e rendere indisponibile in maniera lineare, una quota delle risorse disponibili delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, individuate ai sensi dell'articolo 60, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai fini dell'invarianza degli effetti sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione.

((4-*bis*. Gli schemi dei provvedimenti di cui al comma 4 sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorsi inutilmente i termini per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati.))

5. Le amministrazioni vigilanti, previa verifica delle economie già conseguite dagli enti ed organismi pubblici vigilati in relazione ai rispettivi provvedimenti di riordino, adottano interventi di contenimento strutturale della spesa dei predetti enti e organismi pubblici, ulteriori rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente, idonei a garantire l'integrale conseguimento dei risparmi di cui al comma 3.

6. All'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 sono aggiunte le seguenti lettere:

«h) la riduzione del numero degli uffici dirigenziali esistenti presso gli enti con corrispondente riduzione degli organici del personale dirigenziale e non dirigenziale ed il contenimento delle spese relative alla logistica ed al funzionamento;

i) la riduzione da parte delle amministrazioni vigilanti del numero dei propri uffici dirigenziali con corrispondente riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale nonché il contenimento della spesa per la logistica ed il funzionamento.».

7. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto, e sino al conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa assegnati a ciascuna amministrazione ai sensi del comma 3, le amministrazioni e gli enti interessati dall'attuazione del comma 3 del presente articolo non possono procedere a nuove assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato, ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale. Sono fatte salve le assunzioni ((del personale diplomatico,)) dei corpi di polizia ((e delle amministrazioni preposte al controllo delle frontiere,)) delle forze armate, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle università, degli enti di ricerca, del personale di magistratura e del comparto scuola nei limiti consentiti dalla normativa vigente. ((Per le finalità di cui al comma 4 dell'articolo 34-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, sono altresì fatte salve le assunzioni dell'Agenzia italiana del farmaco nei limiti consentiti dalla normativa vigente.))

8. Entro il 30 novembre 2009 le amministrazioni di cui al comma 3 comunicano, per il tramite dei competenti uffici centrali di bilancio, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale

dello Stato ed al Dipartimento della funzione pubblica le economie conseguite in via strutturale in riferimento alle misure relative agli enti ed organismi pubblici vigilati ed, eventualmente, alle spese relative al proprio apparato organizzativo. Le economie conseguite dagli enti pubblici che non ricevono contributi a carico dello Stato, inclusi nell'((elenco adottato dall'ISTAT ai sensi)) del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ad eccezione delle autorità amministrative indipendenti, sono rese indisponibili fino a diversa determinazione del ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri interessati. Ove gli obiettivi di contenimento della spesa assegnati ai sensi del comma 3 non risultino conseguiti o siano stati conseguiti in modo parziale, fermo restando quanto previsto dal comma 7, trova applicazione la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 2, comma 641, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

9. In esito alla comunicazione da parte delle amministrazioni delle suddette economie di cui al comma 8, con decreto del ministro dell'Economia e delle finanze, ((di concerto)) con il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e i ministri interessati, è determinata la quota da portare in riduzione degli stati di previsione della spesa, in relazione ai minori risparmi conseguiti in termini di indebitamento netto rispetto agli obiettivi assegnati ai sensi del comma 3, in esito alla conclusione o alla mancata attivazione del processo di riordino, di trasformazione o soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici vigilati, previsto dall'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, come ((modificato)) dal presente articolo.

10. Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, e per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ((e all'articolo 3, comma 90,)) della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

((Tale percentuale può essere innalzata fino al 50 per cento dei posti messi a concorso per i comuni che, allo scopo di assicurare un'efficace esercizio delle funzioni e di tutti i servizi generali comunali in ambiti territoriali adeguati, si costituiscono in un'unione ai sensi dell'articolo 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fino al raggiungimento di ventimila abitanti.))

11. Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni di cui al comma 10, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono altresì bandire concorsi pubblici per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata dal personale di cui al comma 10 del presente articolo ((nonché dal personale di cui)) all'articolo 3, comma 94, lettera b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

12. Per il triennio 2010-2012, le amministrazioni di cui al comma 10, nel rispetto dei vincoli finanziari previsti in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, possono assumere, limitatamente alle qualifiche di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni, il personale in possesso dei requisiti di anzianità previsti dal comma 10 del presente articolo maturati nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione. Sono a tal fine predisposte da ciascuna amministrazione apposite graduatorie, previa prova di idoneità ove non già svolta all'atto dell'assunzione. Le predette graduatorie hanno efficacia non oltre il 31 dicembre 2012.

13. Per il triennio 2010-2012 le amministrazioni di cui al comma 10 possono destinare il 40 per cento delle risorse finanziarie disponibili ((ai sensi della normativa)) vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, per le assunzioni dei vincitori delle procedure concorsuali bandite ai sensi dei commi 10 e 11.

omissis

15. Il termine per procedere alle stabilizzazioni di personale relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2007, di cui all'articolo 1, comma 526 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, è prorogato al 31 dicembre 2010 e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 dicembre 2009.

16. Il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato di cui all'articolo 1, comma 527 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, è prorogato al 31 dicembre 2010 e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 dicembre 2009.

17. Il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2008, di cui all'articolo 66, commi 3, 5 e 14 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, è prorogato al 31 dicembre 2010 e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 marzo 2010.

18. Il termine per procedere alle assunzioni di personale relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2008, di cui all'articolo 66, ((comma 13, del decreto-legge)) 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, è prorogato al 31 dicembre 2010.

19. ((L'efficacia delle graduatorie)) dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, approvate successivamente al ((30 settembre 2003, è prorogata fino al)) 31 dicembre 2010.

omissis

23. All'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1-*bis* è sostituito dal seguente: «1-*bis*. ((A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto,)) limitatamente alle assenze per malattia di cui al comma 1 del personale del comparto sicurezza e difesa nonché del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, gli emolumenti di carattere continuativo correlati allo specifico status e alle peculiari condizioni di impiego di tale personale sono equiparati al trattamento economico fondamentale»;

- b) al comma 2 dopo le parole: «mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica» sono aggiunte le seguenti: «o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale»;
- c) al comma 3 è soppresso il secondo periodo;
- d) il comma 5 è abrogato. Gli effetti di tale abrogazione concernono le assenze effettuate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto;
- e) dopo il comma 5, sono inseriti i seguenti:
- «5-*bis*. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali.
- 5-*ter*. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-*bis*, ripartita fra le regioni tenendo conto ((del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori;)) gli accertamenti ((di cui al medesimo comma 5-*bis*)) sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo.».

omissis

26. All'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 2, penultimo periodo, dopo le parole «somministrazione di lavoro» sono aggiunte le seguenti «ed il lavoro accessorio di cui alla lettera d), del comma 1, dell'articolo 70 ((del medesimo decreto legislativo n. 276 del 2003,)) e successive modificazioni ed integrazioni»;
- b) il comma 3 è ((sostituito dal seguente:)) «3. Al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di apposite istruzioni fornite con Direttiva del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, le amministrazioni redigono, ((senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica,)) un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della

funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato.»;

c) il comma 4 è sostituito dal seguente: «4. Le amministrazioni pubbliche comunicano, nell'ambito del rapporto di cui al precedente comma 3, anche le informazioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.»;

d) dopo il comma 5 è aggiunto ((il seguente: «5-bis.)) Le disposizioni previste dall'articolo 5, commi 4-*quater*, 4-*quinquies* e 4-*sexies* del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 si applicano esclusivamente al personale reclutato secondo le procedure ((di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b), del presente decreto».)

omissis

35-novies. Il comma 11 dell'articolo 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«11. Per gli anni 2009, 2010 e 2011, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono, a decorrere dal compimento dell'anzianità massima contributiva di quaranta anni del personale dipendente, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro e il contratto individuale, anche del personale dirigenziale, con un preavviso di sei mesi, fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenza dei trattamenti pensionistici. Con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i ministri dell'economia e delle finanze, 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 si applicano anche nei confronti dei soggetti che abbiano beneficiato dell'articolo 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai magistrati, ai professori universitari e ai dirigenti medici responsabili di struttura complessa».

35-decies. Restano fermi tutte le cessazioni dal servizio per effetto della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro a causa del compimento dell'anzianità massima contributiva di quaranta anni, decise dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in applicazione dell'articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 4 marzo 2009, n. 15, nonché i preavvisi che le amministrazioni hanno disposto prima della medesima data in ragione del compimento dell'anzianità massima contributiva di quaranta anni e le conseguenti cessazioni dal servizio che ne derivano.

omissis

((Art. 22-ter

Disposizioni in materia di accesso al pensionamento

1. In attuazione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 13 novembre 2008 nella causa C-46/07, all'articolo 2, comma 21, della legge 8 agosto 1995, n. 335, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «A decorrere dal 1° gennaio 2010, per le predette lavoratrici il requisito anagrafico di sessanta anni di cui al primo periodo del presente comma e il requisito anagrafico di sessanta anni di cui all'articolo 1, comma 6, lettera b), della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni, sono incrementati di un anno. Tali requisiti anagrafici sono ulteriormente incrementati di un anno, a decorrere dal 1° gennaio 2012, nonché di un ulteriore anno per ogni biennio successivo, fino al raggiungimento dell'età di sessantacinque anni. Restano ferme la disciplina vigente in materia di decorrenza del trattamento pensionistico e le disposizioni vigenti relative a specifici ordinamenti che prevedono requisiti anagrafici più elevati, nonché le disposizioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165. Le lavoratrici di cui al presente comma, che abbiano maturato entro il 31 dicembre 2009 i requisiti di età e di anzianità contributiva previsti dalla normativa vigente prima della data di entrata in vigore della presente disposizione ai fini del diritto all'accesso al trattamento

pensionistico di vecchiaia, conseguono il diritto alla prestazione pensionistica secondo la predetta normativa e possono chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto».

2. A decorrere dal 1° gennaio 2015 i requisiti di età anagrafica per l'accesso al sistema pensionistico italiano sono adeguati all'incremento della speranza di vita accertato dall'Istituto nazionale di statistica e validato dall'Eurostat, con riferimento al quinquennio precedente. Con regolamento da emanare entro il 31 dicembre 2014, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, è emanata la normativa tecnica di attuazione. In sede di prima attuazione, l'incremento dell'età pensionabile riferito al primo quinquennio antecedente non può comunque superare i tre mesi. Lo schema di regolamento di cui al presente comma, corredato di relazione tecnica, è trasmesso alle Camere per il parere delle commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario.))

omissis

Art. 26.

Entrata in vigore

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

Corte costituzionale

*Conferimento di incarichi a personale esterno
all'amministrazione regionale*

252/09

Corte suprema di cassazione

Rimborso delle spese legali del dipendente assolto

Sezioni unite civili

12719/09

*Diritto di ottenere la sede più vicina al comune di
residenza del familiare handicappato*

“

16102/09

Consiglio di Stato

Riscattabilità del servizio di ferma volontaria

Sezione V

3361/09

Attività di consulenza tributaria

“

3366/09

Giurisdizione in materia di concorsi interni

“

4023/09

Diritto di accesso a fini risarcitori

“

V

2749/09

Decadenza da incarichi dirigenziali

“

VI

4081/09

Rapporti con la PA tramite fax

“

4151/09

CGA

<i>La vicedirigenza</i>	Sezione giurisdizionale	478/09
<i>Rapporti di pubblico impiego costituiti di fatto</i>	“	573/09
<i>Ricorsi avverso graduatorie di concorsi</i>	“	606/09

Corte dei conti

<i>Spese per internet</i>	Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana	306/09
---------------------------	--------------------------------------------------	--------

TAR

Calabria

<i>Giudice amministrativo e trasferimento di un dipendente pubblico</i>	Sezione di Reggio Calabria	316/09
-------------------------------------------------------------------------	----------------------------	--------

Campania

<i>Giurisdizione e competenza nel pubblico impiego</i>	Napoli - Sezione V	3324/09
<i>Rilevazione delle presenze nel pubblico impiego</i>	Salerno - Sezione II	443/09

Lazio

<i>Possesso di titoli</i>	Roma - Sezione I	5288/09
<i>Controversie relative a comportamenti antisindacali della P.A.</i>	“ “	5344/09
<i>Composizione di commissione di gara</i>	“ “ <i>ter</i>	5035/09
<i>Trasferimento dei dipendenti pubblici</i>	“ “ <i>quater</i>	7039/09
<i>Amministratori di enti locali e loro consorzi</i>	“ “	7933/09
<i>Concorsi pubblici</i>	“ II <i>ter</i>	5748/09

segue

Lombardia

Giurisdizione in materia di pubblico impiego Milano - Sezione III 4311/09

Piemonte

Recupero tickets-restaurant Torino - Sezione I 1437/09

Sardegna

*False dichiarazioni in sede di partecipazione ad un
concorso pubblico* Cagliari - Sezione II 1253/09

Toscana

Concorsi pubblici e procedure di mobilità Firenze - Sezione I 1212/09

CORTE COSTITUZIONALE

Francesco Amirante, presidente;

Ugo De Siervo, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Sabino Cassese, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesauro, Paolo Maria Napolitano, Giuseppe Frigo, Alessandro Criscuolo, Paolo Grossi, giudici.

Sentenza 30 luglio 2009 n. 252

Conferimento di incarichi a personale esterno all'amministrazione regionale

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 5, comma 2, della legge della Regione Marche 29 aprile 2008, n. 7 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 giugno 2008, depositato in cancelleria il 7 luglio 2008 ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2009 il giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso depositato in data 7 luglio 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, con riferimento agli articoli 117, 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, della legge della Regione Marche 29 aprile 2008, n. 7 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari”).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la predetta legge regionale presenterebbe evidenti profili di illegittimità costituzionale relativamente alle disposizioni contenute negli articoli 4, comma 1, e 5, comma 2, che consentono il conferimento di incarichi e l’instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa presso i gruppi consiliari e le segreterie della Giunta regionale a personale esterno all’amministrazione regionale, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall’articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come da ultimo modificato dall’articolo 3, comma 76, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), che costituirebbero, per espressa previsione contenuta nel comma 3 dell’articolo 1 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001, principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, le disposizioni censurate violerebbero gli articoli 3 e 97 Cost., in quanto, da un lato, consentirebbero, nella sola Regione Marche, un’irragionevole facoltà di ricorso a soggetti privi della indispensabile professionalità e, dall’altro lato, lederebbero i principi di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione, atteso che lo svolgimento della funzione pubblica, normalmente e generalmente da espletare per il tramite del personale in servizio – da assumere per concorso, secondo un principio limitatamente derogabile – verrebbe affidato a soggetti privi dei requisiti fondamentali che ne dimostrano la capacità professionale e l’affidabilità nella cura di quella funzione.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Marche, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, deducendo l’infondatezza della questione.

Preliminarmente la Regione Marche fa presente che il Consiglio regionale ha approvato la legge 29 aprile 2008, n. 7, che introduce modifiche alla legge regionale n. 34 del 1988.

In particolare, la difesa della Regione Marche, dopo avere effettuato una ricostruzione analitica della normativa censurata, fa notare che la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale delle Regioni e degli enti regionali è, per le Regioni a statuto ordinario, riconducibile all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 274 del 2003), di competenza regionale residuale.

L'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, proprio nel testo modificato dall'art. 3, comma 76, della legge n. 244 del 2007, poi, non si limiterebbe, secondo la difesa regionale, a porre principi fondamentali ma prevederebbe vincoli rigorosamente puntuali e dettagliati, dal momento che restringerebbe ulteriormente l'area dei soggetti cui possono essere conferiti incarichi di collaborazione esterna, attraverso la sostituzione del riferimento agli «esperti di comprovata esperienza» (di cui al vecchio testo) con quello, ancor più limitativo, ad esperti «di particolare e comprovata specializzazione universitaria», con conseguente vanificazione del residuo spazio di intervento normativo in materia da parte delle Regioni.

Osserva, ancora, la resistente che il finanziamento del personale esterno dei gruppi consiliari, attribuito alla piena autonomia del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 18 dello statuto della Regione Marche e dell'art. 17 del regolamento dello stesso Consiglio (per il quale «l'Ufficio di presidenza garantisce ai gruppi consiliari l'esplicazione delle loro funzioni, a norma delle disposizioni contenute nella legge regionale»), costituirebbe, per espressa previsione dell'art. 6, primo comma, della legge regionale n. 34 del 1988, «spesa a carico del bilancio della Regione».

Anche sotto tale profilo, la censura dello Stato sarebbe destituita di fondamento, perché, afferma la Regione, disposizioni di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica potrebbero prescrivere solo criteri ed obiettivi, ma non imporre vincoli specifici e puntuali, mentre la disposizione di cui all'art. 3, comma 76, della legge n. 244 del 2007, che modifica il comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, esige, come si è detto, che il personale esterno abbia una particolare e comprovata specializzazione universitaria: il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne avrebbe compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia.

Secondo la Regione Marche, poi, le norme impugnate non violerebbero neppure i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione si configurerebbe solo nei casi in cui la disciplina impugnata risultasse arbitraria o irragionevole e le stesse deroghe alla regola del concorso, da parte del legislatore, sarebbero ammissibili nei limiti segnati dall'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione o di attuare altri principi di rilievo degli uffici, di volta in volta, considerati. Tra tali uffici, secondo la Regione, dovrebbero ricomprendersi anche i gruppi consiliari i quali, in considerazione delle peculiari funzioni loro proprie o per esigenze di servizio, non sono in grado di ricorrere a personale proveniente dal ruolo unico regionale (art. 6, comma 1, della legge regionale n. 34 del 1988) e che, quindi, possono avvalersi di personale esterno.

Riferisce la Regione che l'incarico al personale esterno, per espressa previsione dell'art. 6, comma 4, della suddetta legge regionale n. 34 del 1988, «è conferito dall'ufficio di presidenza, su richiesta nominativa del presidente del gruppo». L'ufficio di presidenza, ai sensi dell'art. 17, comma 2, dello statuto regionale, «assicura ai singoli gruppi, per l'assolvimento delle loro funzioni, la disponibilità di strutture, personale e servizi e assegna ad essi risorse a carico del bilancio del Consiglio, secondo le modalità indicate dalla legge regionale» e, per conferire incarichi a personale esterno, deve osservare quanto previsto dall'art. 10, comma 9, del regolamento interno del Consiglio regionale, per il quale «il conferimento dell'incarico a persone estranee all'amministrazione regionale deve essere corredato da un dettagliato *curriculum* professionale del prestatore, atto a dimostrare le esperienze specifiche nella materia o nel settore cui si riferisce l'incarico».

La specificità degli incarichi così conferiti sarebbe peraltro confermata dallo stesso art. 6, comma 4, lettera b), della legge regionale n. 34 del 1988, che esclude espressamente la possibilità che essi possano costituire un canale di accesso privilegiato all'impiego, prevedendo che «la durata dell'incarico non può superare quella della legislatura».

Per quanto concerne la norma di cui all'art. 5 della legge regionale n. 7 del 2008, la Regione Marche osserva che si tratta di una disposizione transitoria e giustificata da esigenze specifiche ed eccezionali, legate alla riorganizzazione delle strutture amministrative regionali.

In altri termini, la norma sarebbe ispirata alla finalità di permettere che, per l'esperienza e la professionalità acquisita, possano essere utilizzate unità di personale che appaiano in grado di assicurare funzionalità ed efficienza del servizio al quale vengono preposte, requisiti che sono oggetto di attenta e ponderata valutazione

da parte dell'amministrazione regionale, tenuto conto, fra l'altro, che la normativa impugnata non prevede un conferimento obbligatorio (l'art. 5, comma 2, stabilisce infatti che tali rapporti «possono essere conferiti...»), e che, comunque, è stabilito che tali rapporti siano instaurati ai sensi dell'articolo 22, comma 3-bis, lettera b), della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20, quindi con tutte le garanzie poste da tale normativa.

La legge regionale n. 20 del 2001, infatti, per espressa previsione dell'art. 1, comma 1, «riordina la normativa regionale in materia di organizzazione e personale, in attuazione dei principi contenuti nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» e si premura di precisare, al comma 2, che «l'organizzazione amministrativa della Giunta regionale è disciplinata secondo i principi stabiliti dalla presente legge in modo di assicurare: [...] c) l'imparzialità, la trasparenza e la tempestività dell'azione amministrativa», nonché «g) la formazione permanente del proprio personale, anche dirigenziale, per garantire una elevata motivazione all'innovazione organizzativa e per alimentare un continuo e coerente accrescimento ed aggiornamento professionale; h) la migliore utilizzazione delle risorse umane, il rispetto della parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro e l'applicazione di condizioni uniformi di trattamento tra lavoratrici e lavoratori».

Peraltro, anche per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, nel proporre il conferimento di incarico, è tenuto ad osservare il suddetto art. 10, comma 9, del regolamento del Consiglio, corredando il relativo provvedimento con «un dettagliato *curriculum* professionale del prestatore, atto a dimostrare le esperienze specifiche nella materia o nel settore cui si riferisce l'incarico».

Di qui, secondo la difesa della Regione, discenderebbe l'infondatezza e l'arbitrarietà del profilo di illegittimità eccepito dal ricorrente, laddove interpreta le norme impugnite nel senso di consentire «un'irragionevole facoltà di ricorso a soggetti privi della indispensabile professionalità».

La specificità degli incarichi così conferiti e muniti delle suddette garanzie sarebbe poi confermata dallo stesso art. 22 della legge regionale n. 20 del 2001, che esclude espressamente la possibilità che essi costituiscano un canale di accesso privilegiato all'impiego, prevedendo che «gli incarichi di cui al presente articolo cessano contestualmente alla cessazione dell'ufficio del Presidente o dei singoli componenti della Giunta regionale che li hanno proposti» (art. 22, comma 5).

Riferisce infine la Regione che anche altre normative regionali prevedono il ricorso ad esterni nell'assegnazione di personale per i gruppi consiliari, disciplinando autonomamente le relative modalità di impiego. In particolare,

la resistente menziona la legge della Regione Lombardia 7 settembre 1996, n. 21 (Ordinamento della struttura organizzativa e della dirigenza del Consiglio regionale) e la legge della Regione Piemonte 8 giugno 1981, n. 20 (Assegnazione di personale ai gruppi consiliari), nel testo modificato dalla legge della Regione Piemonte 13 ottobre 1999, n. 26.

3. Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Marche ha illustrato ulteriormente le proprie conclusioni, chiedendo preliminarmente che la questione sia dichiarata inammissibile per mancata indicazione del parametro costituzionale, per omessa indicazione delle materie asseritamente coinvolte dalle disposizioni censurate e per genericità della motivazione.

Nel merito, la difesa della Regione ha sottolineato che il d.lgs. n. 165 del 2001, per effetto delle disposizioni contenute negli artt. 4 e 14 della stessa, non è applicabile a tutti gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche che siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, come i Consigli e le Giunte delle Regioni, per i quali sarebbe istituzionalizzato il ricorso ad uffici cosiddetti di diretta collaborazione, formati da persone qualificate assunte con contratti a tempo determinato; il che legittimerebbe l'estensione del predetto concetto di «uffici di diretta collaborazione» anche ai corrispondenti vertici regionali. Questo sistema, che troverebbe espressione in numerosi regolamenti governativi attuativi di tale scelta organizzativa per i diversi ministeri, sarebbe la manifestazione esplicita dell'esigenza di dotare gli uffici di diretta collaborazione di personale che goda della fiducia attuale e concreta del titolare dell'organo politico.

La difesa della Regione sottolinea, infine, che una disposizione del proprio statuto (art. 48 della legge regionale statutaria 8 marzo 2005, n. 1) prevede espressamente, quanto al personale facente parte della struttura organizzativa del Consiglio, che, per la direzione delle strutture di maggiore complessità e per lo svolgimento di attività richiedenti particolari competenze e esperienze professionali, possono essere conferiti incarichi a tempo determinato anche a soggetti esterni all'amministrazione, nei limiti e con le modalità stabiliti dalla legge regionale. Di tale norma sarebbero espressione la già citata legge regionale n. 20 del 2001, nonché l'art. 10, comma 9, del regolamento interno del Consiglio regionale.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, con riferimento agli articoli 117, 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 5, comma 2, della legge della Regione Marche 29 aprile 2008, n. 7 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari”), nella parte in cui consentono il conferimento di incarichi e l’instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa presso i gruppi consiliari e le segreterie della Giunta regionale a personale esterno all’amministrazione regionale, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall’articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come da ultimo modificato dall’articolo 3, comma 76, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Le due disposizioni censurate modificano, rispettivamente, l’art. 6 della legge della Regione Marche 10 agosto 1988, n. 34 (Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari) e l’art. 22-bis della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione).

La prima delle due disposizioni censurate stabilisce che i gruppi consiliari, in considerazione delle peculiari funzioni loro proprie o per esigenze di servizio, qualora non siano in grado di ricorrere a personale proveniente dal ruolo unico regionale, possono alternativamente avvalersi, nei limiti del contingente previsto dal precedente art. 4 e con spesa a carico del bilancio della Regione: a) di personale comandato dallo Stato ivi compreso il personale docente, amministrativo e ausiliario delle scuole, dagli enti locali o da altri enti pubblici, ai sensi dell’art. 56 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e della vigente normativa regionale; b) di personale esterno, limitatamente ad una unità per gruppo. L’incarico al personale esterno, prosegue la norma censurata, è conferito dall’ufficio di presidenza, su richiesta nominativa del Presidente del gruppo, alternativamente con rapporto di lavoro dipendente a termine o con rapporto di lavoro autonomo. La norma poi stabilisce che la durata dell’incarico non può superare quella della legislatura.

E' qui che interviene la disposizione censurata, introducendo la regola in base alla quale detto incarico può essere conferito indipendentemente dal possesso dei requisiti indicati al comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La seconda norma censurata (inserita tra le disposizioni transitorie e finali) prevede, a sua volta, che gli uffici delle segreterie particolari della Giunta regionale, per sopperire alle proprie esigenze lavorative, possano essere integrati (oltre che con rapporti di lavoro subordinato a termine, ai sensi dell'art. 22) con due unità di personale esterne all'amministrazione. Con esse è possibile stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Anche per tale tipologia di contratti la norma introduce la regola in base alla quale detto incarico può essere conferito indipendentemente dal possesso dei requisiti indicati al comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La suddetta disposizione statale, nel testo risultante a seguito delle numerose riforme avvicendatesi nel tempo, stabilisce che le amministrazioni pubbliche, per esigenze cui non è possibile far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, soltanto in presenza di alcuni presupposti di legittimità (l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione). Inoltre, si precisa che gli incarichi in oggetto possano essere conferiti solo ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, ammettendo che si possa prescindere da tale requisito esclusivamente in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o da soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Deve darsi atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, una delle norme novellate dalla disposizione censurata, l'art. 6 della legge regionale n. 34 del 1988, ha formato oggetto di due successivi interventi di modifica. L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Marche 15 luglio 2008, n. 22 (Modifica all'art. 6, comma

4, della legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento dell’attività dei gruppi consiliari”) ne ha modificato alcuni aspetti marginali. A sua volta, la legge regionale del 4 agosto 2008, n. 27 (Modifiche alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 “Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione”, alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 “Riorganizzazione della struttura amministrativa del consiglio regionale” e alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari”), di poco successiva alla prima, ha ridisciplinato integralmente la materia, abrogando, con l’art. 12, la norma censurata e, con l’art. 7, riversandone integralmente il contenuto in altri due articoli della legge novellata, gli articoli 4 e 5.

Anche in seguito a tali sopravvenienze in entrambe le norme è rimasta tuttavia immutata la deroga dal rispetto dai criteri dettati dall’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituisce il nucleo delle odierne questioni di costituzionalità. Conseguentemente, essendo rimasta sostanzialmente inalterata la disciplina censurata, deve ritenersi ancora sussistente l’interesse dello Stato al ricorso, dovendosi presumere che la stessa medio tempore abbia avuto applicazione.

Tornando alle questioni proposte, secondo la difesa erariale, le deroghe introdotte, dalla normativa di cui si tratta, ai criteri dettati in ambito nazionale dall’art. 7, comma 6, sopra citato contrasterebbero con quelli che, in forza di quanto statuito nell’art. 1 della stessa legge statale indicata come parametro interposto, costituirebbero dei principi fondamentali dell’ordinamento, ai sensi dell’art. 117 della Costituzione.

Esse poi violerebbero anche gli artt. 3 e 97 della Costituzione (irragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione).

2. Le questioni, con riferimento all’art. 117 Cost., sono inammissibili. A prescindere dalla circostanza che tale parametro non è indicato in modo chiaro e autonomo nella delibera autorizzatoria, deve rilevarsi che il Presidente del Consiglio dei ministri, nel ricorso, non indica né quale materia sia quella incisa dalle norme censurate, né la stessa tipologia di competenza legislativa statale – principale o concorrente – a suo dire violata (vedi, per tutte, per l’inammissibilità di ricorsi privi della motivazione sulle materie asseritamente incise dalla normativa impugnata, ordinanza n. 175 del 2009 e sentenza n. 38 del 2007).

3. Le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono fondate.

Il riconoscimento, a favore dei gruppi consiliari – e, per analogia di situazioni, delle Giunte regionali –, di un certo grado di autonomia nella scelta dei propri collaboratori esterni (v. sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), non esime la Regione dal rispetto del canone di ragionevolezza e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione.

Questa Corte, infatti, ha dichiarato che «la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza» (sentenza n. 27 del 2008).

Orbene, a parte la considerazione che la citata disposizione statale, contenuta nel d.lgs. n. 165 del 2001, non comprime affatto l'autonomia delle Regioni, ma si limita a stabilire dei criteri oggettivi di professionalità, che non mettono in discussione il carattere discrezionale della scelta dei collaboratori, c'è da dire che la Regione, per accentuare tale carattere ben può derogare ai criteri statali, purché preveda, però, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvale ed a scongiurare il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni.

Nella legislazione della Regione Marche, d'altro canto, non sono rinvenibili criteri di valutazione idonei a garantire che la scelta dei collaboratori esterni avvenga, nell'ipotesi in esame, secondo i canoni della buona amministrazione.

Non è richiamabile al riguardo, ad esempio, la disposizione di cui all'art. 11, comma 4, della legge regionale n. 27 del 2008 – che, peraltro, è disposizione successiva a quella impugnata – la quale si limita a dettare, per la individuazione dei collaboratori esterni, un criterio di preferenza in favore di quelli eventualmente già impiegati in precedenza, senza fissare alcun requisito attitudinale. Non lo è la disposizione di cui all'art. 10 del regolamento interno del Consiglio, secondo il quale il conferimento di un incarico a persone estranee all'amministrazione deve essere corredato da un dettagliato *curriculum* dell'interessato, dato che tale norma riguarda solo le consulenze tecnico professionali e le attività di studio. Né si può utilizzare la previsione dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2001 che detta criteri generici e non riferibili al personale di cui al successivo art. 22, comma 3-*bis*, della stessa legge. Neppure, infine, si può ricorrere alla disposizione di cui

all'art. 48 della legge regionale statutaria n. 1 del 2005, che è riferibile solo agli incarichi richiedenti una alta professionalità e non a tutti i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

4. In conclusione, entrambe le norme censurate, nel dispensare le amministrazioni dall'osservanza della disposizione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, si pongono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. La Regione Marche, nel disciplinare in modo autonomo le modalità di selezione del personale esterno destinato a collaborare con i gruppi consiliari e le segreterie della Giunta, non ha previsto alcun criterio selettivo alternativo a quelli dettati dalla legge statale. È consentito così l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione, in modo irragionevole e in violazione del canone di buon andamento della pubblica amministrazione.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, e 5, comma 2, della legge della Regione Marche n. 7 del 2008, nella parte in cui, dette norme, consentono il conferimento di incarichi a personale esterno all'amministrazione regionale e l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

5. Le indicate ragioni di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7 del 2008 valgono anche per gli interventi di modifica della stessa introdotti dai citati art. 1, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2008 e dall'art. 7, comma 4, lettera b), della successiva legge regionale n. 27 del 2008.

Come si è detto, in entrambi i sopra descritti interventi di riforma, è stata sostanzialmente riprodotta, all'interno delle disposizioni concernenti il ricorso a personale esterno, la stessa deroga, per il ricorso da parte dei gruppi consiliari alla collaborazione di esterni, al rispetto dei requisiti soggettivi stabiliti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, deroga che costituisce, come si è visto, il nucleo centrale della odierna questione di costituzionalità.

Pertanto, in conformità con quanto statuito da questa Corte in un analogo caso di avvicendamento nel tempo di norme sostanzialmente identiche (sentenza n. 74 del 2009) la pronuncia di illegittimità, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve

essere estesa, in via consequenziale, a tali disposizioni sopravvenute, nella parte in cui – per il ricorso da parte dei gruppi consiliari alla collaborazione di esterni – prevedono la deroga al possesso dei requisiti soggettivi stabiliti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

- dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, e 5, comma 2, della legge della Regione Marche 29 aprile 2008, n. 7 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari"), nella parte in cui consentono il conferimento di incarichi a personale esterno all'amministrazione regionale e l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);
- dichiara altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Marche 15 luglio 2008, n. 22 (Modifica all'art. 6, comma 4, della legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento dell'attività dei gruppi consiliari") e dell'art. 7, comma 4, lettera b), della legge della Regione Marche 4 agosto del 2008, n. 27 (Modifiche alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione", alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del consiglio regionale" e alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari"), nelle parti in cui dette norme consentono il conferimento di incarichi a personale esterno all'amministrazione regionale e l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001;

- dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 5, comma 2, della suddetta legge della Regione Marche n. 7 del 2008, sollevate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni unite civili

Sentenza 29 maggio 2009 n. 12719

Rimborso delle spese legali del dipendente assolto

Carbone, presidente;
Vidiri, relatore.

A.A. (vv. Torti) c. Comune di Palermo (n.c.) - Dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

Svolgimento del processo

A.A., già dipendente del Comune di Palermo, dopo essere stato assolto in sede penale perchè il fatto non sussiste, con sentenza della Corte di cassazione n. 1379 del 28 ottobre 2003 in relazione a comportamenti riconducibili all'attività dell'amministrazione e non lesivi degli interessi della stessa, chiedeva al giudice del lavoro decreto ingiuntivo, poi emesso - ai sensi del d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, art. 67, (e delle relative statuizioni dei successivi contratti collettivi di settore e della delibera Giunta comunale Palermo 3 giugno 2002).
- in data 15 aprile 2005 in ragione del rimborso delle spese legali che l' A. aveva dovuto sostenere.

Proposta opposizione da parte del Comune, il tribunale del lavoro di Palermo con sentenza del 2 febbraio 2006 dichiarava il proprio difetto di giurisdizione alla stregua del disposto del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7, perchè il procedimento penale aveva avuto inizio in data anteriore al 30 giugno 1998, sicché la competenza era devoluta al giudice amministrativo in considerazione del tempo in cui si erano verificati i fatti posti a base della domanda.

A seguito di tale decisione A.A. adiva il giudice amministrativo ed il TAR di Palermo, all'esito del giudizio di opposizione del Comune al decreto ingiuntivo, declinava a sua volta la giurisdizione con sentenza del 18 aprile 2007 per essere l'assoluzione definitiva dall'accusa penale intervenuta dopo la data del 30 giugno 1998, affermando anche che ove si fosse ritenuta la competenza giurisdizionale del giudice amministrativo ne sarebbe scaturita l'esclusione di qualsiasi tutela giurisdizionale stante il termine decadenziale del 15 settembre 2000, previsto dal suddetto d.lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7.

Tutto ciò premesso A.A. chiede a queste sezioni unite con ricorso *ex art. 362 c.p.c.*, comma 2, n. 1, che venga dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario o che venga comunque indicato il giudice cui va devoluta la giurisdizione.

Il Comune di Palermo non si è costituito.

Motivi della decisione

Con il suo ricorso A.A., dopo avere sottolineato che ambedue i giudici di prime cure hanno posto a fondamento delle loro decisioni delle statuizioni giurisprudenziali, ha - come si è detto - chiesto che venga indicato il giudice cui va attribuita la giurisdizione.

Queste sezioni unite hanno statuito che la pretesa del dipendente di un ente pubblico locale al rimborso delle spese legali sostenute per la difesa nel processo penale che lo ha visto come imputato, alla stregua del D.P.R. n. 268 del 1987, art. 67, applicabile “*ratione temporis*”, sorge nel momento in cui il procedimento penale ha avuto inizio e le spese legali sono concretamente sostenute, mentre l’esito del giudizio penale, con un giudicato di proscioglimento successivo al 30 giugno 1998, non incide nell’individuazione del giudice fornito di giurisdizione se prima del passaggio in giudicato di tale sentenza la giurisdizione spettava al giudice amministrativo in quanto dotato di giurisdizione esclusiva in materia di pubblico impiego, perchè questa giurisdizione non viene meno per il fatto che il giudicato penale si sia formato in un momento in cui tale giurisdizione era passata al giudice ordinario, in ragione del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7, (cfr. in tali esatti termini : Cass., sez. un., 4 giugno 2007 n. 13048; 27 luglio 2004 n. 14087; 1 agosto 2002 n. 11486).

Il citato d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, art. 67, relativo al comparto del personale degli enti locali ed applicabile all’epoca al rapporto di impiego dedotto in giudizio, prevede: “L’ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l’apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all’espletamento del servizio e all’adempimento dei compiti d’ufficio, assumerà a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa sin dall’apertura del procedimento facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento”; ed aggiunge anche: “In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o colpa grave l’ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni grado di giudizio”.

I presupposti per l’insorgenza di questa speciale garanzia, prevista in favore dei dipendenti degli enti locali, sono costituiti: a) dal fatto che la commissione di fatti o atti addebitati al dipendente in sede penale siano direttamente connessi all’espletamento del servizio o all’adempimento dei compiti d’ufficio; b) dalla mancanza di una situazione di conflitto di interesse.

Sussistendo questi presupposti il dipendente, quindi, sulla base della suddetta disciplina può avvalersi della garanzia alla rivalsa alle spese attraverso il riconoscimento di un diritto, che sorge - come emerge dalla lettera

del citato art. 67 - nel momento stesso in cui il procedimento penale ha inizio e le spese legali vengono concretamente sostenute, atteso che espressamente la disposizione scrutinata prevede detta garanzia al momento dell'”apertura del procedimento” ed atteso che risponde ad un interesse sia del dipendente che della pubblica amministrazione che sin da tale momento la difesa in giudizio avvenga ad opera di “un legale di comune gradimento”. In un siffatto contesto il fatto che l'esito del giudizio penale risulti favorevole al dipendente vale a rafforzare nel merito la fondatezza della sua pretesa al rimborso delle spese legali, ma non incide nella individuazione del giudice fornito di giurisdizione, risultando decisivo a tale riguardo il tempo in cui è sorto il relativo diritto.

Nel caso di specie - poiché il procedimento, per la cui assistenza si chiede l'invocata garanzia d.P.R. n. 268 del 1987, *ex art. 67*, ha avuto inizio in un tempo sicuramente anteriore rispetto alla data del 30 giugno 1998 (termine che assume rilievo ai fini del riparto di giurisdizione ai sensi del d.lgs. n. 80 del 1998, art. 45, comma 17, ed ora del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7) per essere il rinvio a giudizio stato disposto con decreto del G.U.P. del tribunale di Palermo in data 12 gennaio 1994 - va dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo non potendo influire in alcun modo in senso contrario la circostanza che il dipendente agisca non per ottenere l'assunzione diretta del patrocinio bensì per il pagamento delle spese richieste dal proprio difensore all'esito del procedimento penale. Ed invero il fatto materiale posto a base della domanda d.P.R. n. 268 del 1987, *ex art. 67*, e fondativo del beneficio in detta disposizione previsto è costituito - è bene ribadirlo - dall'apertura di un procedimento contro il dipendente per fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio per essere proprio tale momento quello che determina l'obbligo dell'amministrazione di sostenere “ogni onere di difesa” conseguente a detto procedimento.

Per concludere, alla stregua dei ricordati *dieta* giurisprudenziali va dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

In ragione della natura della controversia e delle questioni trattate ricorrono giusti motivi per compensare le spese del presente giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte provvedendo sul conflitto negativo di giurisdizione dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo e compensa le spese del presente giudizio di cassazione.

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni unite civili

Sentenza 9 luglio 2009 n. 16102

Diritto di ottenere la sede più vicina al comune di residenza del familiare handicappato

Petti, presidente ff.;
Spagna Musso, relatore.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca c. Arl. - Accoglie il ricorso

1. L'art. 33, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (secondo cui il genitore o il familiare lavoratore, con rapporto di lavoro pubblico o privato, che assista con continuità un parente o un affine entro il terzo grado handicappato ha diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio e non può essere trasferito, senza il suo consenso, ad altra sede), a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 20 della legge n. 53 del 2000, non richiede che il lavoratore sia convivente con la persona handicappata, essendo sufficiente la dimostrazione che l'assistenza sia prestata con continuità e in via esclusiva. Inoltre, la fruizione di tali agevolazioni presuppone che la condizione di portatore di handicap deve essere accertata mediante le commissioni mediche previste dall'art. 4 della stessa legge n. 104 del 1992.

2. L'art. 33, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, non configura in generale, in capo ai soggetti ivi individuati, un diritto assoluto e illimitato, poiché esso può essere fatto valere allorquando, alla stregua di un

equo bilanciamento fra tutti gli implicati interessi costituzionalmente rilevanti, il suo esercizio non finisca per ledere in maniera consistente le esigenze economiche, produttive ed organizzative del datore di lavoro e per tradursi - soprattutto nei casi relativi a rapporti di lavoro pubblico - in un danno per l'interesse della collettività; in particolare il legislatore, con l'inciso "ove possibile", ha previsto una subordinazione del diritto alla condizione che il suo esercizio non comporti una lesione eccessiva delle esigenze organizzative ed economiche del datore di lavoro privato, ovvero non determini un danno per la collettività compromettendo il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione.

3. Alla luce di una interpretazione dell'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992 orientata alla complessiva considerazione dei principi e dei valori costituzionali coinvolti, il diritto del genitore o del familiare lavoratore, con rapporto di lavoro pubblico o privato, che assista con continuità un parente o un affine entro il terzo grado handicappato, di non essere trasferito senza il suo consenso ad altra sede, mentre non può subire limitazioni in caso di mobilità connessa ad ordinarie esigenze tecnico-produttive dell'azienda, ovvero della pubblica amministrazione, non è invece attuabile ove sia accertata, in base ad una verifica rigorosa anche in sede giurisdizionale, la incompatibilità della permanenza del lavoratore nella sede di lavoro (alla stregua del principio nella specie è stata cassata una sentenza che aveva affermato la illegittimità del trasferimento di una insegnante, nonostante la presenza di una accertata, gravissima situazione di incompatibilità ambientale nella sede di servizio).

Svolgimento del processo

1. Con sentenza del 24 giugno 2004 la Corte d'appello di Messina, respingendo il gravame proposto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha confermato la decisione di primo grado con cui il tribunale di Patti, in funzione di giudice del lavoro, aveva accolto la domanda di Arl., docente di scuola

elementare, diretta alla declaratoria di illegittimità del proprio trasferimento dal circolo didattico di Tortorici a quello di Galati Mamertino, disposto - per incompatibilità ambientale - per l'anno scolastico 1998-1999.

1.1. - La Corte territoriale ha ritenuto che la Arl., assistendo un familiare handicappato con lei convivente, ai sensi dell' art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992, non potesse essere trasferita senza il proprio consenso, non prevedendo la legge, in tale ipotesi, alcun bilanciamento degli interessi familiari del lavoratore con quelli tecnico-produttivi del datore di lavoro, così come invece previsto dal Legislatore per l'ipotesi di prima assegnazione della sede di lavoro, in cui l'interesse del lavoratore è tutelato "ove possibile". Ha aggiunto che, nel caso di specie, si era verificata, a causa di comportamenti dell'insegnante, una situazione di acuta conflittualità con i colleghi, nonché con gli alunni e le loro famiglie, sì che il trasferimento non garantiva, comunque, l'interesse dell'amministrazione, non potendosi escludere che una analoga situazione si ripetesse anche in altra sede.

2. Avverso questa sentenza il ministero ha proposto ricorso per cassazione deducendo due motivi di impugnazione.

3. La lavoratrice non ha svolto attività difensive in questa sede.

4 - Il ricorso è stato assegnato a queste sezioni unite, ai sensi dell'art. 374, secondo comma, c.p.c., a seguito di ordinanza di rimessione della sezione lavoro che ha segnalato la particolare importanza della questione sottoposta alla Corte di cassazione.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo di ricorso viene denunciata violazione e falsa applicazione dell'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992 e dell'art. 468 del decreto legislativo n. 297 del 1994, nonché insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia.

Si addebita alla sentenza impugnata di avere introdotto una netta distinzione fra l'ipotesi di prima assegnazione della sede di servizio, nella quale avrebbero rilievo anche le esigenze organizzative dell'amministrazione, e quella del trasferimento, ove sarebbe indispensabile il consenso del lavoratore, finendo così per trascurare la *ratio* delle disposizioni in esame e per comprimere eccessivamente i poteri della amministrazione datrice di lavoro, specialmente in relazione alle ipotesi di trasferimento d'ufficio previste dalla legge.

2. Con il secondo motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione dell'art. 468, sopra richiamato, nonché insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia.

Si censura la decisione della Corte d'appello per avere ritenuto illegittimo il trasferimento in base al rilievo che la situazione di incompatibilità, che vi aveva dato causa, si sarebbe potuta verificare anche in una sede diversa, sì che la misura adottata non fosse quindi quella più idonea a risolvere i problemi ambientali creatisi presso la scuola di assegnazione.

3. L'esame del primo motivo presuppone l'interpretazione dell'art. 33, comma 5, sopra richiamato, e, in particolare, pone la questione dell'ammissibilità del trasferimento d'ufficio del lavoratore, che si trovi nella situazione familiare prevista dalla norma, in ipotesi di accertata incompatibilità ambientale.

4. La legge 5 febbraio 1992, n. 104 (legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) prevede, all'art. 33, agevolazioni per i lavoratori che assistono soggetti portatori di *handicap*.

In particolare, il quinto comma, così come modificato dall'art. 19 della legge 8 marzo 2000, n. 53, dispone che il genitore o il familiare lavoratore, con rapporto di lavoro pubblico o privato, che assista con continuità un parente o un affine entro il terzo grado handicappato ha diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio e non può essere trasferito, senza il suo consenso, ad altra sede.

La norma prevedeva, originariamente, che il lavoratore fosse convivente con la persona handicappata, ma tale requisito è stato eliminato dal richiamato art. 19 della legge n. 53 del 2000; l'art. 20 di tale legge ha precisato che l'assistenza deve essere prestata con continuità e in via esclusiva.

Inoltre, la fruizione di tali agevolazioni presuppone che la condizione di portatore di *handicap* deve essere accertata mediante le commissioni mediche previste dall'art. 4 della stessa legge n. 104 del 1992 (cfr., *ex plurimis*, Cass. n. 8436 del 2003).

4.1. Sul piano sistematico, la configurazione giuridica delle posizioni soggettive riconosciute dalla norma, e i limiti del relativo esercizio all'interno del rapporto di lavoro, devono essere individuati alla luce dei numerosi interventi della Corte costituzionale, che - collocando le agevolazioni in esame all'interno di un'ampia sfera di applicazione della legge n. 104 del 1992, diretta ad assicurare, in termini quanto più possibile soddisfacente, la tutela dei soggetti portatori di handicap, destinata a incidere sul settore sanitario e assistenziale, sulla formazione professionale, sulle condizioni di lavoro, sulla integrazione scolastica - ha tuttavia precisato la discrezionalità del Legislatore nell'individuare le diverse misure operative finalizzate a garantire la condizione del portatore di *handicap* mediante la interrelazione e la integrazione dei valori espressi dal disegno costituzionale (cfr. Corte cost. n. 406 del 1992; id., n. 325 del 1996).

In questa ottica, le misure previste dall'art. 33, comma 5, devono intendersi come razionalmente inserite in un ampio complesso normativo - riconducibile al principio sancito dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione - che deve trovare attuazione mediante meccanismi di solidarietà che, da un lato, non si identificano esclusivamente con l'assistenza familiare e, dall'altro, devono coesistere e bilanciarsi con altri valori costituzionali.

Può osservarsi, al riguardo, che la tutela è riconosciuta - come s'è visto, a seguito della richiamata legge n. 53 del 2000 - al lavoratore che provveda all'assistenza della persona handicappata pur non essendo con essa convivente, sì che l'agevolazione è diretta non tanto a garantire la presenza del lavoratore nel proprio nucleo familiare, quanto ad evitare che la persona handicappata resti priva di assistenza in relazione alla sede lavorativa del familiare che la assiste, di modo che possa risultare compromessa la sua tutela psico-fisica e la sua integrazione nella famiglia e nella collettività (cfr. Corte cost. n. 19 del 2009); e, d'altra parte, un'uguale agevolazione, quanto alla scelta della sede di lavoro e alla inamovibilità, è prevista dal comma sesto dello stesso art. 33 in favore della persona handicappata in situazione di gravità, così confermandosi che, in generale, il destinatario della tutela realizzata mediante le agevolazioni previste dalla legge non è il nucleo familiare in sé, bensì la persona portatrice di handicap.

Una configurazione siffatta, d'altronde, è in linea con la definizione contenuta nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, approvata il 13 dicembre 2006, là dove la finalità comune dei diversi ordinamenti viene identificata nella piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri, nonché con la nuova classificazione adottata nel 1999 dalla Organizzazione mondiale della sanità, che ha sostituito il termine "disabilità" con "attività personali" e i termini "*handicap*" e "svantaggio esistenziale" con il termine "partecipazione sociale".

L'efficacia di questa tutela si realizza, per quanto qui interessa, anche mediante una regolamentazione del contratto di lavoro in cui è parte il familiare della persona tutelata, là dove il riconoscimento di diritti in capo al lavoratore è in funzione del diritto del portatore di *handicap* a ricevere assistenza.

4.2. In considerazione dei richiamati orientamenti della Corte costituzionale, queste sezioni unite, occupandosi del diritto di scelta della sede di lavoro a conclusione di una procedura concorsuale pubblica, hanno già avuto modo di rilevare che l'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992 non configura in generale, in capo ai soggetti ivi individuati, un diritto assoluto e illimitato, poiché esso può essere fatto valere allorquando, alla stregua di un equo bilanciamento fra tutti gli implicati interessi costituzionalmente rilevanti, il suo esercizio non finisca per ledere in maniera consistente le esigenze economiche, produttive ed organizzative del datore di lavoro e per tradursi - soprattutto nei casi relativi a rapporti di lavoro pubblico - in un danno per l'interesse della collettività (cfr. Cass., sez. un., n. 7945 del 2008).

Quest'ultimo rilievo, inerente all'esigenza di una compatibilità di ogni interesse individuale quantunque garantito dalla Costituzione - con il principio di buon andamento e imparzialità dei pubblici uffici, viene sottolineato nell'ordinanza di rimessione della sezione lavoro e, d'altra parte, trova un significativo riscontro nella legge-delega 3 marzo 2009, n. 15, finalizzata alla attuazione del principio costituzionale mediante l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e la determinazione di precisi livelli di efficienza per ciascuna struttura della pubblica amministrazione.

4.3. Mette conto rilevare che il bilanciamento degli indicati interessi avviene a livelli diversi in relazione alle distinte posizioni soggettive contemplate dalla disposizione in esame.

La limitazione del diritto, in ragione della concomitanza di valori di rilievo costituzionale, quali i principi distintamente espressi dall'art. 97 e dall'art. 41 Cost., si esplicita nella norma, con riguardo alla scelta della

sede di lavoro all'atto dell'assunzione (od anche in via di successivo trasferimento a domanda: cfr., da ultimo, con riferimento all'ipotesi dell'art. 33, comma 6, Cass. n. 3896 del 2009), con l'inciso "ove possibile", che vale a configurare una subordinazione del diritto alla condizione che il suo esercizio non comporti una lesione eccessiva delle esigenze organizzative ed economiche del datore di lavoro privato, ovvero non determini un danno per la collettività compromettendo il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione (cfr. Corte cost. n. 372 del 2002; Cass., sez. un., n. 7945 del 2008, cit.; Cass. n. 1396 del 2006; id., n. 8436 del 2003; id., n. 12692 del 2002).

La mancanza di tale esplicitazione per l'ipotesi del trasferimento, per il quale la seconda parte della disposizione prevede semplicemente che il lavoratore non può essere trasferito ad altra sede senza il suo consenso, esprime una diversa scelta di valori che è collegata alla diversità delle due situazioni, e specificamente ai riflessi negativi per il portatore di *handicap* di un trasferimento di sede del congiunto a fronte di una situazione assistenziale già consolidata.

Tuttavia, la scelta operata dal legislatore significa soltanto che in questa ipotesi l'interesse della persona handicappata, ponendosi come limite esterno del potere datoriale di trasferimento, quale disciplinato in via generale dall'art. 2103 c.c., prevale sulle ordinarie esigenze produttive e organizzative del datore di lavoro; ma non esclude che il medesimo interesse, pure prevalente rispetto alle predette esigenze, debba conciliarsi con altri rilevanti interessi, diversi da quelli sottesi alla ordinaria mobilità, che possono entrare in gioco nello svolgimento del rapporto di lavoro, pubblico o privato, così come avviene in altre ipotesi di divieto di trasferimento previste dall'ordinamento per le quali la considerazione dei principi costituzionali coinvolti può determinare, concretamente, un limite alla prescrizione di inamovibilità (cfr. art. 22, secondo comma, della legge n. 300 del 1970; art. 78, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000; art. 2, sesto comma, della legge n. 1264 del 1971, introdotto dall'art. 17, comma 1, della legge n. 53 del 2000).

4.4. La ricognizione di siffatti interessi è presente nella evoluzione della giurisprudenza di legittimità, che ha individuato situazioni di fatto, di incompatibilità ambientale, che, se pure prescindono da ragioni punitive o disciplinari e sono riconducibili in via sistematica all'art. 2103 c.c., si distinguono dalle ordinarie esigenze di assetto organizzativo in quanto costituiscono esse stesse causa di disorganizzazione e disfunzione realizzando,

di per sé, un'obiettiva esigenza di modifica del luogo di lavoro (cfr. Cass. n. 4265 del 2007; id., 10252 del 1995).

Si tratta, a ben vedere, di situazioni che possono essere accomunate alla soppressione del posto, per il fatto che in entrambi i casi il mutamento della sede corrisponde alla necessità obiettiva, da accertare rigorosamente anche in sede giurisdizionale, di conservare al lavoratore il posto di lavoro, ove risulti l'impossibilità della prosecuzione del rapporto nella precedente sede. E, peraltro, la *eadem ratio* delle due ipotesi si rinviene proprio nella previsione normativa applicabile nella controversia in esame, che l'art. 467 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 - inserito in un testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione che prevede, all'art. 601, l'applicazione, anche per la mobilità, delle agevolazioni della legge n. 104 del 1992 dispone che si fa luogo al trasferimento d'ufficio soltanto in caso di soppressione di posto o di cattedre, ovvero per accertata situazione di incompatibilità di permanenza del personale nella scuola o nella sede.

Proprio nell'ottica di considerare ciascun principio e ciascun valore “senza perdere di vista, comunque, l'insieme normativo” (cfr. Corte cost. n. 325 del 1996, cit.), occorre anche osservare come l'accertata esistenza di tali situazioni comporti in realtà una pluralità di esigenze - ognuna diversa dalla mera mobilità del personale - che si identificano non soltanto con il funzionamento dell'azienda, ovvero dell'ente pubblico, ma anche con la necessità di conservare il posto al lavoratore: necessità che si riflette, d'altronde, sulla stessa persona handicappata, poiché la perdita del lavoro comporterebbe per il familiare uno squilibrio di assetti destinato a mettere a rischio la stessa possibilità dell'assistenza.

Pertanto, la particolarità delle esigenze sottese a tali situazioni, riconducibili a valori di rilievo costituzionale e allo stesso mantenimento dell'assistenza alle persone handicappate, determina la inapplicabilità, in caso di soppressione del posto o di incompatibilità ambientale, della tutela di cui all'art. 33, comma 5, seconda parte, della legge n. 104 del 1992, che riguarda invece le ipotesi di mobilità dei lavoratori per ordinarie ragioni tecnico-produttive.

4.5. In conclusione, si deve affermare che, alla luce di una interpretazione dell'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992 orientata alla complessiva considerazione dei principi e dei valori costituzionali coinvolti, il diritto del genitore o del familiare lavoratore, con rapporto di lavoro pubblico o privato, che assista con

continuità un parente o un affine entro il terzo grado handicappato, di non essere trasferito senza il suo consenso ad altra sede, mentre non può subire limitazioni in caso di mobilità connessa ad ordinarie esigenze tecnico-produttive dell'azienda, ovvero della pubblica amministrazione, non è invece attuabile ove sia accertata, in base ad una verifica rigorosa anche in sede giurisdizionale, la incompatibilità della permanenza del lavoratore nella sede di lavoro.

4.6. - Alla stregua dell'enunciato principio di diritto, si rivela fondato il primo motivo di ricorso poiché la sentenza impugnata ha affermato la illegittimità del trasferimento della docente, odierna intimata, pure in presenza di una accertata, gravissima situazione di incompatibilità ambientale nella sede di assegnazione.

5. - Fondato è anche il secondo motivo.

La concorrente *ratio decidendi* della sentenza impugnata si fonda sull'affermazione che la misura del trasferimento non era comunque quella più idonea, in quanto la conflittualità dei rapporti personali, addebitabili alla docente, si sarebbe ripresentata in una sede diversa.

Orbene, tale affermazione si rivela in netto contrasto con i principi di diritto sopra enunciati, secondo cui il trasferimento d'ufficio del lavoratore per incompatibilità ambientale, evitando la cessazione del rapporto di lavoro, concorre a realizzare le finalità dell'assistenza alla persona handicappata.

Nella specie, il provvedimento di trasferimento si configura come misura necessaria a contemperare i diversi interessi coinvolti - della scuola, della lavoratrice e del familiare assistito - non essendo consentito, d'altra parte, sopperire a tale oggettiva incompatibilità con il licenziamento, che presuppone comunque l'accertamento di autonome ragioni, del tutto estranee all'oggetto della presente controversia.

6. - Il ricorso va pertanto accolto, con la conseguente cassazione della sentenza impugnata.

7. - La causa può essere decisa nel merito, ai sensi dell'art. 38 4, secondo comma, c.p.c., con il rigetto della domanda proposta dalla Arl..

8. La difficoltà delle questioni giuridiche trattate induce a compensare fra le parti le spese dell'intero processo.

P.Q.M.

La Corte, a sezioni unite, accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta la domanda. Compensa fra le parti le spese dell'intero processo.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione quarta

Costantino Salvatore, presidente;
Luigi Maruotti, consigliere, est.;
Pier Luigi Lodi, Goffredo Zaccardi, Anna Leoni, consiglieri.

Sentenza 29 maggio 2009, n. 3361
Riscattabilità del servizio di ferma volontaria

sul ricorso in appello n. 3183 del 2003, proposto dal Ministero della Difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dalla Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, contro L.Fo. (avv.ti A. Coratelli, M. Congedo) e A.Css. e altri (n.c.)

omissis

per la riforma della sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sez. I, 18 luglio 2002, n. 3468, e per la reiezione del ricorso di primo grado n. 983 del 2000;
visto il ricorso in appello, con i relativi allegati;
vista la memoria degli appellati, integrata con una memoria depositata in data 17 aprile 2009;
visti gli atti tutti del giudizio;
relatore il consigliere di Stato Luigi Maruotti alla udienza del 28 aprile 2009;
udito l'avvocato dello Stato Ferrante;

considerato in fatto e in diritto quanto segue:

1. Con la sentenza gravata, il TAR per la Puglia, ha accolto in parte il ricorso proposto da un gruppo di ufficiali e di sottufficiali dell'Aeronautica militare e della Marina militare, per il riconoscimento del diritto all'iscrizione d'ufficio al Fondo di previdenza ENPAS, ora INPDAP, con decorrenza dalla data di assunzione in servizio (coincidente con l'inizio del periodo di ferma prolungata o rafferma, anteriormente, quindi, all'inizio del servizio permanente effettivo, ai fini dell'indennità di buonuscita), nonché alla restituzione delle somme versate da ciascuno come contributo di riscatto del periodo pre-ruolo, oltre interessi e rivalutazione.

Il TAR ha ritenuto che:

- il servizio in posizione di “ferma” e “rafferma”, qualificabile come volontario, presenta tutti gli elementi che, secondo la giurisprudenza, caratterizzano il pubblico impiego (inclusa la predeterminazione della retribuzione, compresa la tredicesima mensilità);
- l'art. 1, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, nell'individuare i pubblici dipendenti aventi titolo all'iscrizione al Fondo di previdenza, ha compreso i militari in servizio “continuativo”, che è la posizione in cui si trovano i militari in “ferma” e “rafferma”;
- ciò si evince anche dal r.d. 26 febbraio 1928, n. 619 [art. 2, comma 1, lett. b), e art. 3, lett. a)], il quale ha disposto che l'iscrizione decorreva dalla data di adozione del sistema di retribuzione a stipendio, nonché dagli artt. 2-7, r.d. 7 giugno 1928 n. 1369, esecutivo del r.d. n. 619/1928, per i quali l'iscrizione all'Opera di previdenza per i militari volontari decorreva dalla “data di assunzione in servizio comunque retribuito, perché avvenuta in seguito a regolare nomina”.

Il TAR ha pertanto dichiarato l'obbligo del Ministero della difesa di iscrivere “ora per allora” i ricorrenti al Fondo ed ha invece respinto la domanda di restituzione dei contributi di riscatto versati volontariamente, perché proposta nei confronti del Ministero anziché dell'INPDAP.

Con il gravame in esame, il Ministero della difesa ha proposto appello avverso la sentenza del TAR, deducendo:

- a) col primo motivo, che il ricorso di primo grado sarebbe inammissibile per assoluta genericità, non avendo gli interessati specificato i presupposti di fatto costitutivi della loro pretesa (anche al fine di verificare il decorso

della prescrizione, eventuali intervenute diffide, data del periodo in posizione pre-ruolo, somme versate per riscatto);

b) con il secondo motivo, che la sentenza sarebbe errata, in quanto:

- le posizioni dei ricorrenti nel periodo pre-ruolo, quali sottufficiali in ferma volontaria, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 1, d.P.R. n. 1032 del 1973 come aventi diritto all'iscrizione, perché non collegate ad un sistema retributivo a stipendio, ma solo "a busta paga" senza che vi fosse la costituzione di rapporto di pubblico impiego;

- il periodo di servizio intercorrente tra l'arruolamento volontario e il passaggio in servizio permanente effettivo potrebbe essere valorizzato ai fini dell'indennità di buonuscita, solo previo riscatto ai sensi dell'art. 53 del d.P.R. n. 1032 del 1973.

c) con il terzo motivo, infine, che l'iscrizione al fondo previdenziale *de quo* in ogni caso non spettare ai militari che non abbiano almeno la qualifica di sottufficiale.

2. Ritiene la sezione che si può prescindere dall'esame del primo motivo di appello (con cui si deduce l'inammissibilità del ricorso di primo grado), poiché va accolto il secondo motivo, con cui è dedotta l'infondatezza del ricorso di primo grado.

3. Il collegio non ignora che la sesta sezione di questo consiglio (con le decisioni 15 novembre 2005, n. 6363, e 31 marzo 2006, n. 1643) ha condiviso la soluzione affermata dal TAR con la sentenza gravata (rilevando che il servizio prestato in posizione di ferma volontaria o rafferma avrebbe i connotati del servizio "continuativo" ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 1032 del 1973).

Tale soluzione non può tuttavia essere condivisa per le seguenti dirimenti ragioni.

L'art. 1, d.P.R. n. 1032 del 1973, nell'individuare i pubblici dipendenti aventi diritto all'indennità di buonuscita, menziona i "i militari delle forze armate e dei corpi di polizia in servizio permanente o continuativo".

Nell'ordinamento di settore, per "servizio permanente" o "continuativo" del militare non si intende qualunque rapporto di servizio, ma solo il servizio permanente effettivo, che costituisce il rapporto di pubblico impiego a tempo indeterminato.

Dall'esame delle disposizioni che si sono susseguite per l'ordinamento militare, emerge che con le parole "servizio continuativo" si è richiamato, con una diversa denominazione, il medesimo rapporto giuridico a tempo indeterminato concernente i gradi 'iniziali' del personale appartenente alle forze di polizia ad ordinamento militare (l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza).

Ciò si evince dalle univoche disposizioni non solo degli articoli 1 e 2 della legge n. 53 del 1989 e dell'articolo 68 della legge n. 212 del 1983, ma anche dagli articoli 1 e 2 della legge n. 833 del 1961 e dell'articolo 4 della legge n. 1168 del 1961 (delle cui disposizioni consapevolmente ha tenuto conto il *conditor iuris*, nella stesura dell'art. 1 del d.P.R. n. 1072 del 1973).

Ciò risulta anche ragionevole, poiché il periodo di servizio in ferma prolungata, così come la ferma breve e la rafferma (istituti del passato, oggi sostituiti dalla ferma volontaria annuale o quadriennale, ai sensi degli articoli 5, 6 e 12 della legge l. n. 226 del 2004), costituisce un rapporto di servizio a tempo determinato.

4. Nelle fattispecie in esame, non è controverso che si controverta di rapporti di servizio aventi le caratteristiche del pubblico impiego.

Tuttavia, si tratta di rapporti di pubblico impiego a tempo determinato, che il legislatore, nella sua discrezionalità, non ha ritenuto automaticamente computabili al fine dell'indennità di buonuscita, come si evince dall'art. 1 del d.P.R. n. 1032 del 1973 sopra richiamato.

Ciò trova ulteriore conferma nella successiva legislazione e, in particolare, nell'art. 5 del decreto legislativo n. 165 del 1997, i cui commi 4, 5 e 6 hanno così disposto:

“4. Il servizio militare comunque prestato, anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, è ricongiungibile ai fini del trattamento previdenziale.

5. Per il personale in ferma di leva prolungata o breve l'amministrazione provvede al versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali previsti dalla normativa vigente.

6. I periodi pre-ruolo per servizio militare comunque prestato, nonché quelli utili ai fini previdenziali, anche antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono riscattabili ai fini dell'indennità di fine servizio”.

Da tali disposizioni, si evince che va distinta la contribuzione ai fini previdenziali, rispetto ai contributi da versare per la corresponsione della indennità di buonuscita, proprio avendo riguardo alla ferma prolungata e breve, rilevante nel caso di specie.

Mentre, infatti, ai fini previdenziali la contribuzione grava sull'amministrazione ai sensi del comma 5, invece ai fini dell'indennità di buonuscita tali periodi sono "riscattabili", ossia l'interessato può versare i contributi volontari.

Infatti, la riscattabilità viene riferita dal comma 6 ai servizi pre-ruolo e a quelli utili a fini previdenziali: anche se la ferma prolungata, quella breve e la rafferma vanno considerati servizi pre-ruolo utili ai fini previdenziali ai sensi del medesimo comma 5, comunque ai fini dell'indennità di buonuscita si tratta di periodi 'riscattabili', cioè soggetti a contribuzione volontaria a carico del dipendente, e non a contribuzione a carico dell'amministrazione. Non rileva in contrario l'osservazione del TAR, secondo cui tali ferme sarebbero l'indispensabile canale di accesso al servizio permanente effettivo.

Infatti, non solo si tratta di un canale di accesso non unico, ma le 'ferme' costituiscono periodi di lavoro a tempo determinato a sé stanti, che ben possono concludersi senza passaggio al servizio permanente effettivo.

Proprio perché le 'ferme' consistono in attività lavorative a tempo determinato (che possono concludersi senza trasformazione in s.p.e.), il legislatore, nella sua discrezionalità, ha considerato tali periodi utili ai fini previdenziali (con contribuzione a carico dell'amministrazione), e riscattabili a fini dell'indennità di buonuscita (con contribuzione volontaria a carico degli interessati).

Risulta perciò che il Ministero della difesa (così come l'INPDAP) si è attenuto alle previsioni dell'art. 1 del d.P.R. n. 1032 del 1973 e dell'art. 5 del decreto legislativo n. 165 del 1997, nel rilevare la riscattabilità, ai fini dell'indennità di buonuscita, del periodo di servizio militare volontario anteriore al passaggio in servizio permanente effettivo.

5. Per le ragioni che precedono, il secondo motivo d'appello va accolto (con assorbimento del subordinato terzo motivo), sicché, in riforma della sentenza gravata, va integralmente respinto il ricorso di primo grado.

La novità della questione e le oscillazioni della giurisprudenza giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite in relazione ad entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), accoglie l'appello n. 3183 del 2003 e, in riforma della sentenza gravata, respinge integralmente il ricorso di primo grado n. 983 del 2000.

Compensa tra le parti le spese e gli onorari dei due gradi del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dalla autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione quarta giurisdizionale

Costantino Salvatore, presidente;
Luigi Maruotti, Goffredo Zaccardi, Anna Leoni, consiglieri;
Pier Luigi Lodi, consigliere, est.

Sentenza 29 maggio 2009, n. 3366
Attività di consulenza tributaria

sul ricorso iscritto al nrg 3495/2002 proposto dal Ministero dell'economia e delle finanze in persona del ministro in carica e il consiglio di presidenza della Giustizia tributaria, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello stato presso la quale sono per legge domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

Ccn.Gan., rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Giandotti, Guido Battagliese e Aldo Lopez, ed elettivamente domiciliato presso il primo in Roma, Via P. Orlando n. 111;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, n. 894 del 13 febbraio 2001.

Visto il ricorso in appello;
visto l'atto di costituzione in giudizio del soggetto intimato;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
relatore alla pubblica udienza del 28 aprile 2009 il consigliere Pier Luigi Lodi e udito, per la parte appellante, l'avvocato dello Stato Ferrante;
ritenuto e considerato quanto segue.

Fatto

Con atto notificato il 2 aprile 2002, depositato il successivo 2 maggio, le autorità indicate in epigrafe hanno proposto appello avverso la sentenza del T.A.R. Lombardia n. 894/2001, che aveva accolto il ricorso del dott. Ccn.Gan. inteso all'annullamento della delibera del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria in data 5 ottobre 1999 e del decreto del ministro delle Finanze in data 10 gennaio 2000, con cui era stata dichiarata la decadenza del predetto dall'incarico di vice presidente di sezione della commissione tributaria regionale della Lombardia.

Il T.A.R., dichiarata assorbita l'analisi dei vizi procedurali denunciati dal ricorrente, riguardanti in particolare la mancata notifica delle diffida ad interrompere l'attività incompatibile, aveva accolto il ricorso ritenendo che nella fattispecie non si erano riscontrati i caratteri di abitualità e professionalità dell'attività di consulenza in senso proprio svolta dall'interessato, come richiesto dall'art. 8, lettera i) del decreto legislativo n. 542/1992, modificato dall'art. 31 della legge n. 449/1997.

Le autorità appellanti contestano tali statuizioni affermando che l'attività del predetto, comportando anche la formazione e la redazione di bilanci, integrerebbe gli estremi della consulenza tributaria incompatibile con l'incarico ricoperto.

Si è costituito il dott. Ccn. che solleva eccezioni pregiudiziali di tardività e di cessazione della materia del contendere e deduce, in via tuzioristica, l'infondatezza del gravame in fatto e diritto, prospettando anche dubbi di possibile incostituzionalità della norma applicata nei suoi confronti.

L'istanza cautelare presentata dagli appellanti è stata accolta, con ordinanza n. 3495 del 26 maggio 2002, essendosi ravvisati elementi di fondatezza dell'appello, tenuto conto della giurisprudenza della Sezione in materia.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 28 aprile 2009.

Diritto

1. Vanno in primo luogo disattese le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla difesa dell'appellato.

1.1. Anzitutto il gravame del Ministero dell'economia e delle finanze e del consiglio di presidenza della giustizia tributaria non risulta proposto tardivamente, atteso che la sentenza appellata era stata depositata in segreteria il 13 febbraio 2001 e da tale data decorreva il termine di un anno, cui deve essere aggiunto il periodo di sospensione feriale indicato dall'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n.742, non essendo fondata la opposta tesi del resistente, atteso che per il giudizio amministrativo non trova applicazione alcuna disciplina speciale per il processo in materia di lavoro (Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2004, n. 1529).

Contrariamente a quanto affermato dal predetto resistente, inoltre, il tempo di sospensione dei termini per il periodo feriale non è di 45, ma di 46 giorni, come chiaramente emerge dalla legge (Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2008, n. 3617).

Poiché nel caso di specie il termine annuale, con l'aggiunta del periodo di sospensione feriale, scadeva il 31 marzo 2002, corrispondente ad una domenica, e il lunedì successivo era festivo (lunedì dell'Angelo), la notifica dell'appello avvenuta il successivo martedì 2 marzo risulta tempestiva.

1.2. Da disattendere è, altresì, l'eccezione di intervenuta cessazione della materia del contendere in relazione alla modifica apportata dall'art. 84 della legge 21 novembre 2000, n. 342, alla norma applicata nel caso in esame, di cui all'art. 8, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 31 dicembre 1992, 545, che avrebbe disposto solo dal 1° ottobre 2001 la incompatibilità dello svolgimento “anche in modo saltuario o accessorio ad altra prestazione” della consulenza tributaria da parte dei componenti delle commissioni tributarie. Contrariamente a quanto ritenuto dall'interessato, infatti, a tale norma sopravvenuta non può attribuirsi un significato radicalmente innovativo della disciplina preesistente, come si dirà più oltre.

2. Passando all'esame del merito del gravame, la sezione ritiene condivisibili le argomentazioni delle autorità appellanti le quali mettono in evidenza che dalle stesse dichiarazioni dell'interessato risulta che questi, nell'esercizio della professione di dottore commercialista in forma di studio associato, svolge tra l'altro attività di formazione e redazione dei bilanci, ossia una attività correttamente qualificabile come di “consulenza tributaria”, di tipo non occasionale e sporadico, in quanto attinente all'applicazione di norme fiscali per la determinazione degli elementi valutabili anche in sede di eventuale contenzioso.

2.1. In tale situazione, devono ritenersi erronee le statuizioni del primo giudice, che non ha ritenuto sussistessero i presupposti per l'adozione dell'impugnato provvedimento di decadenza dall'incarico, in quanto sarebbe mancata “la dimostrazione dei caratteri dell'abitudine, della professionalità e della continuità” dell'attività di consulenza desumibile dagli elementi relativi alle funzioni concretamente svolte dall'interessato. Come segnalato nell'atto di appello, infatti, è la natura stessa delle surricordate attività relative alla tenuta di scritture contabili, svolte con continuità dall'interessato, che porta a conclusioni opposte rispetto a quelle del primo giudice.

2.2. Ed invero, questa sezione avuto modo in precedenza di osservare che la citata norma, di cui all'art. 8 del decreto legislativo 545/1992, stabilisce che l'incompatibilità si verifica per lo svolgimento "in qualsiasi forma" delle attività suindicate, sottolineando in tal modo, incontestabilmente, che l'esercizio delle delicate funzioni di giudice tributario non ammette posizioni di potenziale conflitto di interesse che possono inevitabilmente insorgere in relazione allo svolgimento di qualsiasi attività suscettibile di dar luogo ad un contenzioso, sul quale potrebbe pronunciarsi la commissione tributaria di cui faccia parte lo stesso giudice (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2001, n. 1698).

2.3. Va quindi ribadito - in coerenza con quanto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza cautelare della sezione - che nella descrizione delle attività di "consulenza" vadano correttamente incluse anche tutte le prestazioni che, come nel caso della tenuta delle scritture contabili in questione, comportino tra l'altro la redazione dei bilanci nonché la compilazione del registro IVA, il che implica la valutazione della rilevanza della documentazione fiscale, ossia una funzione che non è da intendersi come meramente esecutiva richiedendo, invece, un apporto professionale qualificato che può farsi correttamente rientrare nell'attività di consulenza.

2.4. Risulta dunque evidente che la natura delle funzioni concretamente svolte nel caso in esame porta a concludere nel senso della effettiva possibilità dell'insorgere di un vero e proprio conflitto di interessi per il magistrato tributario che espleti tali funzioni, non potendo ragionevolmente ammettersi che l'attività professionale di consulenza tributaria possa essere imputata esclusivamente ad altri soggetti facenti parte dello stesso studio, risultando ciò in evidente contrasto con l'esigenza che, anche sotto il profilo dell'apparenza, l'attività del giudice tributario si svolga in stretta conformità ai principi di imparzialità e di indipendenza che discendono dagli articoli 101 e seguenti della Costituzione.

3. In tale prospettiva appare, altresì, manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della norma in discorso che, a dire dell'appellato, escluderebbe le categorie dei ragionieri e dei dottori commercialisti dalla funzione di giudice tributario, e ciò urterebbe con principi fondamentali ed in particolare con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza sanciti dall'articolo 3 della Costituzione.

Va rilevato, infatti, che l'esclusione dalla funzione in parola non discende dall'appartenenza ad una categoria professionale ma, invece, dal concreto svolgimento di attività che appaiono palesemente incompatibili - in quanto foriere di inevitabili conflitti di interessi - con funzioni giurisdizionali attinenti specificamente alle medesime attività.

4. Sull'argomento va infine aggiunto che la già ricordata “novella” rappresentata dalla legge 21 novembre 2000, 342, in base alla quale vengono dichiarate incompatibili le attività di consulenza anche se esercitate “in modo saltuario o accessorio ad altra prestazione” ha una valenza sostanzialmente interpretativa limitandosi, in definitiva, ad accentuare in maniera esplicita - evidentemente per superare qualsiasi dubbio sull'argomento - la severità della norma sulle attività di consulenza di cui si tratta.

5. Per le ragioni sopra esposte l'appello deve essere accolto, risultando esente dai vizi dedotti dall'interessato il provvedimento di decadenza oggetto del ricorso di primo grado.

6. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere interamente compensate tra le parti, sussistendone giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso meglio specificato in epigrafe:

- accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso proposto in primo grado;
- dispone l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione quarta giurisdizionale

Gaetano Trotta, presidente;
Luigi Maruotti, Armando Pozzi, Anna Leoni, consiglieri;
Diego Sabatino, consigliere est..

Decisione 18 giugno 2009 n. 4023
Giurisdizione in materia di concorsi interni

sul ricorso in appello n. 11948 del 2003, proposto da Fns.Pnt., rappresentato e difeso dagli avv.ti Corrado Mauceri e Fausto Buccellato, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, viale Angelico n.45, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

contro

Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del presidente legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, e presso la stessa domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

e nei confronti di

F.Fl., non costituito;

per l'annullamento

della sentenza del tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, n.5190 del 9 giugno 2003;
visto il ricorso in appello, con i relativi allegati,
visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione appellata;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
relatore all'udienza pubblica del giorno 7 aprile 2009 il consigliere Diego Sabatino;
uditi l'avv. dello Stato Meloncelli e l'avv. Buccellato.

Ritenuto in fatto

Con ricorso iscritto al n. 11948 del 2003, Fns.Pnt. proponeva appello avverso la sentenza del tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, n.5190 del 9 giugno 2003, con la quale era stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul ricorso proposto contro la Presidenza del Consiglio dei ministri per l'annullamento della graduatoria di merito del concorso per titoli di servizio professionali e di cultura, integrato da colloquio, a 28 posti di dirigente nel ruolo dei consiglieri della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui alla tabella A allegata alla legge 23 agosto 1988, n. 400, riservato al personale dei ruoli indetto con decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri datato 13 giugno 1995, nonché del decreto del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri datato 13 giugno 1995 *in parte qua* e dei provvedimenti di formazione della commissione esaminatrice.

A sostegno delle doglianze proposte dinanzi al giudice di prime cure, la parte ricorrente aveva premesso:
-di aver partecipato al concorso per titoli di servizio professionali e di cultura, integrato da colloquio, indetto con decreto del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri datato 13 giugno 1995, a 28 posti di dirigente nel ruolo dei consiglieri della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui alla tabella A allegata alla legge 23 agosto 1988, n. 400, riservato al personale dei ruoli, bandito in attuazione dell'art. 28, comma 9, del

d.lgs. 3 febbraio 1993, ai sensi del quale la metà dei posti della qualifica di dirigente conferibili mediante concorso è attribuita attraverso un concorso per titoli di servizio professionali e di cultura integrato da colloquio, nonché i sensi del d.p.c.m. 21 aprile 1994, n. 439;

-che, dopo una prima esclusione per mancanza dei prescritti requisiti e successiva ammissione con riserva, si era collocato al 56[^] posto della relativa graduatoria di merito;

-che tale collocazione era conseguente ad una erronea valutazione da parte della commissione di concorso, per ragioni derivanti dalla erronea e parziale considerazione dei titoli posseduti, per la mancata considerazione degli incarichi svolti e dei pregressi anni di servizio, nonché per l'illogicità dell'art. 4 del bando di concorso, il quale limita i titoli valutabili a quelli in possesso alla data del 30 dicembre 1994, ed, infine, per la composizione della commissione esaminatrice, formata esclusivamente da funzionari dell'amministrazione senza la qualifica di esperti.

Costituitasi la Presidenza del Consiglio dei ministri, il ricorso veniva deciso con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva carente la propria giurisdizione, sulla base della considerazione che il concorso in questione non fosse "una procedura concorsuale finalizzata all'assunzione di personale, solo con riferimento alla quale permane la giurisdizione del giudice amministrativo".

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenziava come, nella giurisprudenza consolidata, l'ambito di cognizione del giudice amministrativo, derivante dall'art.63 del d.lgs. 30 marzo 2001 n.165 è più ampio, contenendo anche procedure concorsuali del tipo di quella in scrutinio.

Nel giudizio di appello, si costituiva l'Avvocatura dello Stato per la Presidenza del Consiglio dei ministri, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

Alla pubblica udienza del 7 aprile 2009, il ricorso è stato discusso ed assunto in decisione.

Considerato in diritto

1. L'appello è fondato e merita accoglimento entro i termini di seguito precisati.
2. La questione centrale del ricorso in appello attiene all'errata considerazione fatta dal giudice di prime cure sull'esistenza della propria giurisdizione. Secondo la parte appellante, il T.A.R. avrebbe errato nel declinarla, atteso che il concorso *de qua*, ossia inerente ad un concorso per titoli di servizio professionali e di cultura integrato da colloquio, per l'accesso ad una diversa posizione lavorativa, quella di dirigente nel ruolo dei consiglieri della Presidenza del Consiglio dei ministri, sebbene riservato al personale interno, è comunque compreso nell'ambito di applicazione dell'art.63 del d.lgs. 165 del 2001.

La censura va accolta.

Occorre rilevare come la questione in disamina, oggetto di differenti valutazioni giurisprudenziali, si sia tendenzialmente assestata dopo l'intervento chiarificatore operato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza n.15403 del 15 ottobre 2003.

Nel detto arresto, le sezioni unite hanno superato l'iniziale assunto interpretativo sull'ambito della riserva in via residuale alla giurisdizione amministrativa delle controversie in materia di impiego pubblico cosiddetto privatizzato, dapprima ritenuto concernente esclusivamente le procedure concorsuali strumentali alla costituzione del rapporto di lavoro e non i casi in cui il concorso sia diretto non già ad assumere, ma a promuovere il personale già assunto.

Operando una rilettura dell'articolo 35, primo comma, decreto legislativo 165 del 2001, che prescrive che l'ingresso nella pubblica amministrazione deve avvenire "tramite procedure selettive", che sono dirette ad accertare la professionalità richiesta e che garantiscono in misura adeguata l'accesso dall'esterno, la Corte di

cassazione ha affermato che questa regola “deve ritenersi applicabile, in via generale, anche con riferimento all’attribuzione al dipendente di una qualifica superiore (in base alle disposizioni contenute nei contratti collettivi cui rinvia l’articolo 40, primo comma, del medesimo decreto legislativo), dato che, a norma del successivo articolo 52, primo comma, la qualifica superiore viene acquisita dal lavoratore «per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive». Pertanto, considerato che mediante gli accordi collettivi stipulati nel comparto del pubblico impiego è stato previsto un sistema di inquadramento del personale articolato in aree o fasce, all’interno delle quali sono contemplati diversi profili professionali, si deve ritenere che le procedure che consentono il passaggio da un’area inferiore a quella superiore integrino un vero e proprio concorso tali essendo anche le procedure che vengono denominate “selettive” qualunque sia l’oggetto delle prove che i candidati sono chiamati a sostenere”.

Di conseguenza, considerando come un imprescindibile presupposto “il principio secondo cui, nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, l’accesso del personale dipendente ad un’area o fascia funzionale superiore deve avvenire per mezzo di una pubblica selezione, comunque denominata ma costituente, in definitiva, un pubblico concorso”, la cassazione ha ritenuto che l’ambito di giurisdizione del giudice amministrativo “fa riferimento non solo alle procedure concorsuali strumentali alla costituzione, per la prima volta, del rapporto di lavoro, ma anche alle prove selettive dirette a permettere l’accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore”.

Il detto inquadramento concettuale si cala perfettamente nella vicenda *de qua*, dove si verte sulla partecipazione ad un concorso nel quale la selezione è finalizzata all’inquadramento in un ruolo del tutto diverso, quello appunto dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, venendo ad integrare in toto il profilo dell’assunzione a fascia o area superiore, indicato dalla Corte di cassazione come elemento di differenziazione tra le diverse giurisdizioni.

Deve allora ritenersi errata la valutazione del T.A.R. in merito alla propria carenza di giurisdizione, atteso che la questione è del tutto riconducibile all’ambito applicativo della riserva di cui all’art.63 del d.lgs. n.165 del 2001.

3. Alla considerazione sull'erronea considerazione del proprio difetto di giurisdizione, consegue l'annullamento con rinvio della sentenza del T.A.R. così motivata. In questo senso è la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, ribadita dall'adunanza plenaria (adunanza plenaria, 8 novembre 1996 n. 23; id., 13 gennaio 1981 n. 1; id., 30 giugno 1978 n. 18; da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, 6 luglio 2006 n. 4297) e fatta propria da questa sezione.

4. L'appello va quindi accolto. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalle oscillazioni giurisprudenziali sulla questione decisa.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

- accoglie l'appello n. 11948 del 2003 e per l'effetto annulla con rinvio la sentenza del tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, n.5190 del 9 giugno 2003;
- compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione quinta giurisdizionale

Raffaele Iannotta, presidente;
Cesare Lamberti, Angelica Dell'Utri Costagliola, Marzio Branca, consiglieri;
Gabriele Carlotti, consigliere estensore.

Decisione del 29 aprile 2009, n. 2749

Diritto di accesso a fini risarcitori

sul ricorso in appello n. 8309 del 2008 proposto dal Comune dell'Aquila, costituitosi in persona del Sindaco in carica, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Paola Giuliani, elettivamente domiciliato in Roma, via Guido d'Arezzo, n. 18, presso l'avv. Alfredo Petillo;

contro

il signor Pnc.And., rappresentato e difeso dagli avv.ti Mario Sanino, Tommaso Marchese e Marco Santilli, elettivamente domiciliato in Roma, viale Parioli, n. 180, presso lo studio del primo difensore;

per la riforma

della sentenza n. 937 del 22 luglio 2008, pronunciata tra le parti, dal tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo, sede dell'Aquila, sez. I;
visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio del signor And.;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
designato relatore il consigliere Gabriele Carlotti;
udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 2008 l'avv. P. Salvatore, su delega dell'avv. Marchese, per il signor And.;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. - Il Comune dell'Aquila interpone appello avverso la sentenza, di estremi specificati in epigrafe, con la quale il tribunale amministrativo dell'Abruzzo ha accolto il ricorso, promosso dal signor And., onde ottenere il riconoscimento del diritto di accesso alla documentazione inerente i lavori di costruzione della rete tranviaria aquilana nel tratto insistente su viale Corrado IV, con particolare riferimento allo stato di avanzamento delle opere.

2. - I motivi che sorreggono l'impugnazione sono essenzialmente due.
Per un verso, l'ente civico appellante ritiene che il primo giudice abbia erroneamente accolto un'*actio ad exhibendum* inammissibile, giacché asseritamente formulata in modo generico e soprattutto mancante, secondo

il Comune dell'Aquila, dell'allegazione di uno specifico nesso di collegamento tra il presunto interesse strumentale dedotto dall'appellato e il materiale documentale chiesto in visione.

Per altro verso, ad avviso dell'amministrazione appellante, la domanda di accesso formulata dal signor And. si presentava indeterminata e ingiustificatamente estesa all'intero "carteggio" relativo all'opera pubblica in corso di realizzazione, senza tuttavia indicare le ragioni di siffatta latitudine della richiesta né i temi precisi della stessa.

3. - Si è costituito, per resistere all'appello, il signor And.. Questi ha eccepito in via preliminare l'irricevibilità e l'inammissibilità dell'impugnazione; nel merito, ha chiesto la conferma integrale della sentenza gravata.

4. - Nella camera di consiglio del 9 gennaio 2009 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

5. - Giova premettere alla successiva esposizione delle ragioni del decidere una succinta ricostruzione della vicenda sulla quale si è innestata la presente controversia.

Con note raccomandate del 7 settembre 2007 e del 13 novembre 2007 il Signor Pnc.And. rappresentò al Comune dell'Aquila di aver riportato, in data 1° agosto 2007, la rottura del collo del femore, in occasione del sinistro occorsogli mentre percorreva in bicicletta il tratto finale di viale Corrado IV; ad avviso dell'istante, l'eziogenesi dell'infortunio patito era da ricondursi alla indebita presenza in loco di rotaie della sede tranviaria aquilana, in corso di ultimazione. In particolare, con la seconda nota, rimasta senza riscontro, il signor And. chiese di poter visionare, con riferimento allo stato di avanzamento dei lavori (affidamento, ultimazione, certificato di collaudo, ecc.), il "carteggio" inerente i lavori di costruzione della rete tranviaria - nella parte relativa al suddetto viale e in corrispondenza del luogo dell'incidente - al precipuo fine di estrarre copia di quanto necessario all'instaurazione di un giudizio per il risarcimento dei danni nei confronti del Comune dell'Aquila (come d'altronde preannunciato nella prima nota, spedita nel mese di settembre).

A seguito del silenzio serbato dalla civica amministrazione, il richiedente adì il T.a.r., onde ottenere l'accertamento del diritto a visionare la documentazione richiesta e i provvedimenti consequenziali.

6. – La manifesta infondatezza dell'appello consente di trascurare l'esame delle eccezioni preliminari sollevate dall'appellato.

7. – Ingiustificatamente l'ente civico ricorrente dubita della sussistenza, nella fattispecie, di un tutelabile interesse all'accesso. Risulta, per contro, indiscutibile che l'*actio ad exhibendum* promossa dal signor And. sia sorretta da un interesse concreto, diretto e attuale. L'appellato ha difatti subito una lesione dell'integrità psico-fisica che, allo stato, ascrive - sulla base dell'allegazione di un nesso di causalità non irragionevolmente individuato - a responsabilità del committente (il Comune dell'Aquila, per l'appunto) e dell'esecutore di lavori relativi alla locale rete tranviaria. E' evidente allora che l'esigenza di conoscere quantomeno la ditta o la ragione sociale dell'impresa incaricata di realizzare le opere e lo stato di avanzamento delle stesse (onde individuare il soggetto tenuto all'osservanza delle indispensabili cautele nella custodia del cantiere) non sia preordinata a mera emulazione né punti al conseguimento di utilità non meritevoli di tutela; altrettanto incontrovertibile è, da un lato, la circostanza che la lesione patita ponga il signor And. in una situazione certamente differenziata e qualificata e, dall'altro lato, il peculiare rilievo che l'ordinamento assegna, ai fini dell'accesso, alle esigenze di difesa, stante l'inviolabilità del relativo diritto (v. l'art. 24, comma 7, della L. n. 241/1990, secondo cui: "(deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici)").

Sussiste altresì, in considerazione della preannunciata intenzione di verificare il ricorso dei presupposti per l'avvio di un giudizio di risarcimento del danno, anche l'attualità dell'interesse fatto valere e, sotto questo aspetto, i documenti chiesti in visione, in disparte il profilo della sufficiente specificazione degli stessi (sul punto, v., *infra*, il successivo paragrafo) che pure non appare contestabile, sicuramente si configurano quale mezzo al fine dell'esercizio del rimedio giurisdizionale prospettato.

7.1. – Nemmeno è condivisibile la censura in ordine alla denunciata carente individuazione del materiale documentale oggetto dell'istanza. Il rischio di un accesso indiscriminato o con finalità esplorative è, invero, scongiurato, nella specie, dalla precisazione contenuta nella missiva del 13 novembre 2007, con la quale il signor And. ha circoscritto il perimetro oggettivo della propria richiesta ai soli atti a) relativi all'esecuzione dei

lavori; b) indispensabili alla proposizione della domanda di ristoro dell'illecito aquiliano e c) comunque concernenti unicamente il tratto di strada teatro del sinistro.

7.2. – Alla luce di quanto appena osservato nemmeno coglie nel segno la critica di eccessiva indeterminatezza del riferimento al “carteggio” inerente i suddetti lavori di costruzione. Non è revocabile in dubbio che il signor And., lungi dal nutrire interesse a conoscere dell'intero svolgimento della gara, avverta piuttosto la necessità, obiettivamente non pretestuosa, di sapere chi stia lavorando su viale Corrado IV per realizzare la sede tranviaria e sulla base di quali disposizioni del Comune dell'Aquila.

La richiesta non presenta dunque un'ingiustificata latitudine e reca, di contro, un'idonea confinazione del tema d'indagine, tale da permettere una rapida selezione del materiale dovuto.

7.3. – L'unico limite legale all'accesso è semmai da rinvenirsi, con particolare riferimento all'ambito dell'istanza formulata dall'appellato, nell'art. 13 del d.lgs. n. 113/2006. La disposizione citata, fatta salva la disciplina prevista dal codice dei contratti pubblici per gli appalti segreti o la cui esecuzione richieda speciali misure di sicurezza, prevede ipotesi tassative di differimento dell'accesso, correlate sia alla natura delle procedure di gara esperite, sia all'oggetto dei documenti richiesti, sia, soprattutto, al tempo in cui intervenga l'istanza di accesso: la conseguenza della disciplina è che gli atti esplicitamente menzionati dall'art. 13, almeno fino alle scadenze dei vari termini ivi fissati, non possono essere comunicati a terzi né resi in qualsiasi altro modo noti.

Pertanto, pur non venendo in rilievo nella specie, almeno sulla base degli atti e delle informazioni in possesso del Collegio, alcuna delle ipotesi contemplate dal suddetto art. 13, l'amministrazione comunale dovrà nondimeno tener conto, nell'eseguire la sentenza del T.a.r. dell'Abruzzo, del vincolo di legge sopra richiamato (qualora in concreto ricorrente), nei ristretti limiti della sua applicabilità.

8. – La sentenza impugnata, rivelatasi immune dai vizi denunciati, merita pertanto integrale conferma.

9. – Il regolamento delle spese processuali del grado, liquidate come da dispositivo, segue la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello.

Condanna il Comune dell'Aquila alla rifusione, in favore del signor And., delle spese processuali del secondo grado del giudizio, liquidate in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila/00).

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione sesta giurisdizionale

Giovanni Ruoppolo, presidente;
Rosanna De Nictolis, Roberto Chieppa, Bruno Rosario Polito, consiglieri;
Domenico Cafini, consigliere, est.

Decisione 19 giugno 2009 n. 4081
Decadenza da incarichi dirigenziali

sul ricorso in appello n. 4819 del 2007 proposto da Lcr.Sr., rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Prosperetti, Federico Tedeschini, Domenico Tomassetti e Pierluigi Giammaria e elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Roma, via Pierluigi da Palestrina n.19,

contro

- l'Istituto superiore di sanità, in persona del rappresentante legale p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Vallebona e Francesco Saverio Marini ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via dei Monti Parioli n.48;
- il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in persona del ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è per legge domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n.12;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'esecuzione, della sentenza del tribunale amministrativo del Lazio, Roma, sezione III *quater* n. 3169/2007 del 12/4/2007, resa tra le parti;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Istituto superiore della sanità e del Ministero appellato;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

alla pubblica udienza del 24 marzo 2009, relatore il consigliere Domenico Cafini, uditi l'avv. Giammaria l'avv. Corea per delega dell'avv. Marini e l'avv. dello Stato Tortora;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

Fatto e motivi della decisione

1. Con la sentenza in epigrafe specificata, resa in forma semplificata ai sensi dell'art. 26, comma 5, della legge n. 1034/1971, il TAR del Lazio ha dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione il ricorso proposto dal dott. Sr.Lcr., avverso del provvedimento di decadenza dalla sua nomina a direttore generale dell'Istituto superiore di sanità (I.S.S.), ritenendo spettante la cognizione della controversia al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro; e ciò dopo avere rilevato che:

- l'impugnata delibera dell'I.S.S. in data 14.2.2007 era collegata con comportamenti (missioni all'estero non autorizzate, indebite assunzioni e non consentiti affidamenti di incarichi dirigenziali, ecc.) i quali attenevano a profili di gestione del rapporto individuale di lavoro e non ad aspetti riconducibili ad un interesse pubblico;

- dagli artt. 4, 5 e 8 del d.P.R. n.70/2001, emergeva che il direttore generale, pur essendo un organo dell'I.I.S., non aveva poteri di rappresentanza ed era legato al detto Istituto da un rapporto di lavoro regolato con "contratto di diritto privato" (impianto confermato dal d.P.R. n. 42/2007);

- l'art. 63 del d.lgs. 165/2001, demandava al giudice ordinario le controversie in materia di conferimento, di revoca e di responsabilità degli incarichi dirigenziali;
- l'orientamento in materia della giurisprudenza era fermo nell'attribuire la giurisdizione all'A.G.O. (cfr., in particolare, Cass. ss.uu. n. 14252 del 7.7.2005 ed anche Cass. ss.uu. n. 13528 del 12.6.2006; n. 10207 del 26.6.2003; n. 2065703 e C. Cost. n. 11/2002), sicché non si ravvisavano nella specie reali ragioni per discostarsi dall'indirizzo anzidetto.

1.1. Avverso tale sentenza ha interposto l'odierno appello il dott. Lcr., sostenendo, in sintesi, la natura pubblicistica del proprio rapporto di impiego in conseguenza dell'avvenuta nomina con decreto ministeriale.

Questi, comunque, gli specifici motivi formulati nell'appello stesso:

- sussistenza nella specie della giurisdizione del giudice amministrativo;
- insufficienza, parzialità e contraddittorietà della sentenza in ordine alla giurisdizione;
- violazione del d.P.R. n.70/2001, della legge n.241/1990 e dei principi vigenti in materia di tutela del contraddittorio e del "*contrarius actus*" nei procedimenti amministrativi; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, difetto di motivazione; sintomi di sviamento di potere;
- violazione del d.P.R. n.70/2001, della legge n.241/1990 e dei principi vigenti in materia di tutela del contraddittorio e del "*contrarius actus*" nei procedimenti amministrativi; violazione e falsa applicazione del vigente CCNL dirigenza area I; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, difetto di motivazione; sintomi di sviamento di potere;
- violazione del d.P.R. n.70/2001, del d.lgs. n.165/2001, della legge n.241/1990 e dei principi vigenti in materia di tutela del contraddittorio e del "*contrarius actus*" nei procedimenti amministrativi; violazione e falsa applicazione del vigente CCNL dirigenza area I; eccesso di potere per illogicità, errata valutazione dei presupposti, carenza di istruttoria, perplessità, contraddittorietà, difetto di motivazione; sintomi di sviamento di potere.

Nelle conclusioni l'appellante ha chiesto pertanto l'annullamento della sentenza impugnata, con ogni conseguenziale provvedimento.

Il ministero e l'istituto appellati si sono costituiti in giudizio e con articolate memorie hanno replicato ai rilievi mossi nel gravame, concludendo per la loro infondatezza.

Alla camera di consiglio del 10 luglio 2007 l'istanza incidentale di sospensione è stata respinta.

1.2. La causa, infine, è stata assunta in decisione, su concorde richiesta delle parti, alla pubblica udienza del 24 marzo 2009.

2. Va preliminarmente rilevato che il difensore dell'appellante ha depositato, all'odierna udienza, copia dell'attestazione del tribunale di Roma, sezione IV- lavoro, in data 14.5.2008, dalla quale emerge che (nella stessa data) è stato pronunciato, nella causa (n.1049/08 r.gen) vertente tra Lcr.Sr. e Istituto superiore di sanità, il dispositivo n.8450/08, avente il seguente tenore: "ogni diversa istanza, eccezione e deduzione respinta, rigetta il ricorso; condanna Lcr.Sr. a rifondere all'Istituto superiore di sanità le spese di lite che vengono liquidate in Euro 5000,00, oltre IVA E CPA".

2.1. Ciò premesso, deve osservare il Collegio che sulla controversia oggetto del ricorso in esame è già intervenuta la pronuncia dell'A.G.O., che ha evidentemente ritenuto sussistente nella specie la propria giurisdizione.

Il che conferma la correttezza della pronuncia del TAR del Lazio sopra menzionata, che ha declinato la propria giurisdizione anche alla stregua della richiamata giurisprudenza; pronuncia che, pertanto, va nella presente sede confermata, non potendosi in ogni caso condividere la tesi dell'appellante, laddove sostiene che il suo rapporto di impiego sarebbe sorto con il decreto del ministro.

E ciò in quanto tale decreto non ha instaurato alcun rapporto di impiego (sorto invero esclusivamente per effetto della stipula di apposito contratto di diritto privato, in mancanza del quale nessun rapporto sarebbe potuto nascere), sulla base anche dell'art.8 del d.P.R. 20.1.2001 n.70, concernente il regolamento dell'I.I.S., da cui può evincersi che, una volta intervenuto il d.m. di nomina, ad opera del ministro, del direttore generale dell'I.I.S., il rapporto tra le parti prosegue esclusivamente sul piano del mero diritto privato.

L'assunto del ricorrente secondo cui, sulla base dell'invocato principio del "*contrarius actus*", anche il licenziamento, così come l'atto di nomina, debba operarsi con decreto ministeriale è dunque privo di pregio, giacché l'I.S.S. gode di larghissima autonomia e l'intervento del ministro nel procedimento, come evidenziato

dalla difesa erariale, in tanto sussiste in quanto espressamente previsto da una norma, sicché, avvenuta l'assunzione (con la stipula di un contratto di diritto privato), nessun ulteriore intervento del ministro è previsto proprio perché il rapporto è di diritto privato e quindi vige la piena autonomia dell'I.I.S., operante attraverso i propri organi di amministrazione.

2.2. Il ricorso in esame va pertanto respinto e, per l'effetto, la gravata pronuncia di inammissibilità per difetto di giurisdizione va confermata.

Le spese del giudizio, in relazione alla particolarità della controversia, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione sesta giurisdizionale

Giuseppe Barbagallo, presidente;
Paolo Buonvino, Rosanna De Nictolis, Maurizio Meschino, consiglieri;
Roberto Garofoli, consigliere est..

Sentenza 19 giugno 2009 n. 4151
Rapporti con la PA tramite fax

sui ricorsi riuniti in appello nn. 1131/2009 e 1132/2009, proposti rispettivamente:

1) ric. n. 1131/2009 da Csl.Mn., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Vescuso con domicilio eletto in Roma via Savoia n. 33;

contro

Bnn.Prl., non costituitosi;

e nei confronti di

Ministero della giustizia, Consiglio nazionale dei geometri, Frs.Gs., collegio dei geometri di Lucera, commissione ex art. 11 del d.lgs. n. 382/1944, tutti non costituitisi;

collegio dei geometri di Monza e della Brianza rappresentato e difeso dall'avv. Guido Francesco Romanelli con domicilio eletto in Roma via Cosseria n. 5, presso Guido Francesco Romanelli;
Mcl. Fcs., rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Di Medugno con domicilio eletto in Roma via Pompei n.13, presso l'avv. Angioletto Calandrini;

per l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo regionale del Lazio sede di Roma, sez. III quater n.10477/2008

2) ric. n. 1132/2009 da Csl.Mn., rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Vescuso con domicilio eletto in Roma via Savoia n. 33;

contro

Bnn.Prl., rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Greco e Guido Francesco. Romanelli con domicilio eletto in Roma via Cosseria n. 5, presso lo studio del secondo;

e nei confronti di

Ministero della giustizia, consiglio nazionale dei geometri, commissione *ex art.* 11 del d.lgs. n. 382/1944, Frs.Gs., collegio dei geometri di Monza e della Brianza, tutti non costituitisi;
Mcl.Fcs., rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Di Modugno con domicilio eletto in Roma via Pompei n.13, presso l'avv. Angioletto Calandrini;

per l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo regionale del Lazio sede di Roma, sez. III *quater* n.10476/2008.

visti gli atti di appello con i relativi allegati;
visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimiate;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
alla pubblica udienza del 7 aprile 2009, relatore il consigliere Roberto Garofoli ed uditi, altresì, gli avvocati Vescuso, Franzin per delega di Romanelli, e Di Medugno;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

fatto

Con sentenza n. 10476/2008, il tribunale amministrativo regionale del Lazio ha accolto il ricorso principale e quello incidentale rispettivamente presentati da Prl.Bnn. e da Fcs.Mcl. avverso, tra l'altro, il verbale dell'8 febbraio 2008 con il quale la commissione *ex art. 11* decreto luogotenenziale n. 382 del 1944 ha disposto la sospensione della seduta per non esaustività della documentazione pervenuta dai collegi di Ferrara, Lucera, Monza e Napoli e del verbale del 14 marzo 2008 con il quale è stato accertato il risultato delle elezioni per il rinnovo del consiglio nazionale dei geometri.

Con sentenza n. 10477/2008, lo stesso tribunale ha accolto il ricorso principale e quello incidentale rispettivamente presentati dal collegio dei geometri di Monza e della Brianza e da Fcs.Mcl. avverso, tra l'altro, il verbale del 14 marzo 2008 con cui la commissione *ex art. 11* del d.lgs. Lgt n. 382/1944 ha accertato il risultato delle elezioni per il consiglio nazionale dei geometri con la proclamazione degli eletti, nella parte in cui non ha ritenuto validi i voti espressi dal collegio dei geometri della provincia di Monza e della Brianza ed ha approvato una graduatoria da cui è stato escluso il geom. Prl.Bnn..

Nel dettaglio, sono stati impugnati in primo grado gli atti relativi all'elezione del consiglio nazionale dei Geometri nella parte in cui non sono stati assegnati voti in favore del geometra Bnn.; è stata impugnata, inoltre, la nota del Ministero della giustizia contenente direttive in tema di procedimento elettorale.

In fatto, il collegio della provincia di Monza e della Brianza ha partecipato alle elezioni indette ai sensi dell'articolo 11 del d.lgs. n. 382 del 1944, assegnando 5 voti in favore del candidato geometra Prl.Bnn., trasmettendo contestualmente – via fax – l'esito di detta votazione.

La commissione ministeriale cui tale comunicazione è stata inviata ha tuttavia ritenuto inadeguata la documentazione ricevuta dai collegi di Lucera, Ferrara, Monza e Napoli; ha, quindi, sospeso la seduta e invitato i presidenti dei collegi sopra citati a far pervenire entro e non oltre il 20 febbraio 2008 il plico sigillato contenente copia conforme del verbale della seduta del collegio contenente l'avvenuta designazione, unitamente al questionario originale e alla ricevuta di spedizione della relativa raccomandata.

Il collegio della provincia di Monza e Brianza ha ottemperato a tale richiesta con nota del 13 febbraio 2008 accompagnata da invio, a mezzo fax, della documentazione richiesta.

Nella seduta del 14 marzo 2008, la Commissione ministeriale, ribadito che, in forza dell'art. 6, co. 2, legge n. 412/1991, le comunicazioni avrebbero dovuto essere inoltrate a mezzo raccomandata, ha ritenuto non validi i voti espressi nel collegio ricorrente.

In luogo del geometra Bnn., cui sono stati assegnati 34 voti invece dei 39 spettantigli, è stato proclamato eletto il geometra Mcl. del collegio dei geometri di Lucera; i geometri Frs. e Csl. hanno ottenuto una posizione più elevata.

Con le sentenze richiamate, il primo giudice si è espresso per la legittimità dell'inoltro dei risultati delle elezioni svoltesi nei singoli collegi tramite il fax anziché tramite raccomandata: tanto in applicazione dell'art. 43, d.P.R. 25 dicembre 2000, n. 445, con il cui disposto configgerebbe la direttiva con cui il Ministero della giustizia ha invitato i singoli collegi ad inoltrare il risultato elettorale a mezzo posta.

Insorge l'appellante sostenendo l'erroneità della sentenze di cui chiede l'annullamento.

All'udienza del 7 aprile 2009 le cause sono state trattenuta per la decisione.

Diritto

Va preliminarmente disposta la riunione dei due ricorsi, attesa l'assoluta identità delle questioni involte.

I ricorsi, così riuniti, vanno respinti per le ragioni di seguito illustrate.

Come osservato la questione interpretativa sottoposta al vaglio del collegio attiene alla legittimità dell'inoltro dei risultati delle elezioni svoltesi nei singoli collegi tramite il fax anziché tramite raccomandata.

Giova ricostruire il quadro normativo di riferimento, nonché le peculiarità che hanno connotato in fatto la vicenda in contestazione.

L'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 382 del 1944, senza prescrivere alcuna particolare formalità nella comunicazione dei dati elettorali, dispone che “Ogni consiglio comunica il risultato della votazione ad una commissione nominata dal ministro per la Grazia e giustizia e composta di cinque professionisti che, verificata l'osservanza delle norme di legge, accerta il risultato complessivo della votazione e ne ordina la pubblicazione con proclamazione degli eletti nel bollettino del ministero”,.

L'articolo 6, comma 2, della legge n. 412 del 1991, prevede che “Salvo che per gli atti aventi valore normativo, le comunicazioni tra amministrazioni pubbliche, enti pubblici, regioni ed enti locali che avvengano via telefax sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza. Qualora dalle comunicazioni possano nascere diritti, doveri, legittime aspettative di terzi, prima dell'atto finale del procedimento dovrà essere acquisito agli atti l'originale della comunicazione.”

Il Ministero della giustizia, invocando la succitata previsione, ha emanato una direttiva con la quale ha invitato i singoli collegi ad inoltrare il risultato elettorale a mezzo posta.

Ancora, l'articolo 43, comma 6, del d.PR n. 445 del 2000, dispone che "I documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione tramite fax, o con altro mezzo telematico o informatico idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale."

In fatto, la commissione ministeriale cui è pervenuta via fax la comunicazione dei dati elettorali, dopo aver invitato i presidenti dei collegi a far pervenire entro e non oltre il 20 febbraio 2008 il plico sigillato contenente copia conforme del verbale della seduta del collegio contenente l'avvenuta designazione, unitamente al questionario originale e alla ricevuta di spedizione della relativa raccomandata, ha ritenuto non validi i voti espressi, nonostante nel termine suindicato, fosse stata trasmessa via posta la documentazione richiesta.

Ciò posto, ritiene il collegio, in linea con quanto sostenuto dal primo giudice, che, in forza del citato articolo 43, comma 6, del d.PR n. 445 del 2000, un fax deve presumersi giunto al destinatario quando il rapporto di trasmissione indica che questa è avvenuta regolarmente, senza che colui che ha inviato il messaggio debba fornire alcuna ulteriore prova.

Consegue la contrarietà alle previsioni legislative di rango primario dell'opzione interpretativa seguita dal Ministero della giustizia laddove ha invitato i singoli collegi ad inoltrare il risultato elettorale a mezzo posta; soprattutto, per quel che in questa sede più conta, consegue l'illegittimità dell'operato della commissione ex art. 11 del D.lgs.Lgt n. 382/1944, nella parte in cui ha ritenuto di non poter prendere in considerazione l'inoltro dei risultati delle elezioni svoltesi nei singoli collegi tramite il fax anziché tramite raccomandata.

A ciò si aggiunga la contraddittorietà dell'operato della commissione che, dopo aver invitato i presidenti dei collegi a far pervenire entro e non oltre il 20 febbraio 2008 il plico sigillato contenente copia conforme del verbale della seduta del collegio contenente l'avvenuta designazione, unitamente al questionario originale e alla ricevuta di spedizione della relativa raccomandata, ha ritenuto non validi i voti espressi, nonostante nel termine suindicato, fosse stata trasmessa via posta la documentazione richiesta.

Alla stregua delle esposte considerazioni, i ricorso in appello, previamente riuniti, vanno respinti.

Le spese del doppio grado di giudizio, sussistendo giusti motivi, devono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta, definitivamente pronunciando sugli appelli in epigrafe, li rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIA

Sezione giurisdizionale

Riccardo Virgilio, presidente;

Chiarenza Millemaggi, Ermanno de Francisco, Antonino Corsaro, estensore, Filippo Salvia, componenti.

Sentenza 25 maggio 2009, n. 478

La vicedirigenza

sul ricorso in appello n. 1343/2007, proposto da Glt.Gsn., rappresentata e difesa dagli avv.ti Caterina Giunta e Francesco Tinaglia ed elettivamente domiciliata in Palermo, via Nunzio Morello n. 20, presso lo studio della prima;

contro

il Ministero dell'istruzione, l'ufficio scolastico regionale per la Sicilia, direzione generale del Ministero dell'istruzione e la commissione giudicatrice del concorso per dirigenti scolastici per la Sicilia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via Alcide De Gasperi n. 81, sono per legge domiciliati;

e nei confronti di

Sr.Mr., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sede di Palermo (sez. II) - n. 1829/2007, del 20 luglio 2007.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato per le amministrazioni appellate;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

relatore alla pubblica udienza del 5 novembre 2008 il consigliere Antonino Corsaro, e uditi, altresì, l'avv. C.

Giunta per l'appellante e l'avv. dello Stato Pignatone per le amministrazioni appellate;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Con ricorso n. 1558/2006, la ricorrente chiedeva l'annullamento, previa sospensione, della valutazione operata dalla commissione giudicatrice sulle prove sostenute del corso-concorso selettivo di formazione per il reclutamento di dirigenti scolastici dei ruoli regionali per la scuola primaria e secondaria di primo grado, per la scuola secondaria superiore e per le istituzioni educative, con svolgimento della procedura concorsuale a livello regionale, indetta con decreto dirigenziale del 22/11/2004, nonché di tutti gli atti del concorso ed in particolare del verbale della commissione giudicatrice del 15.2.2006 e del provvedimento di nomina dei componenti della commissione esaminatrice per la sua integrazione a seguito dello sdoppiamento in 2 sottocommissioni.

Venivano dedotti i seguenti motivi:

violazione dell'art. 12 comma 1° del d.P.R. 9/5/1994 n. 487 e successive modificazioni:

la commissione giudicatrice non avrebbe stabilito le modalità di valutazione delle prove ai fini dell'attribuzione del punteggio;

violazione del combinato disposto dell'art. 8 del bando di concorso, dell'art. 2, comma 7°, del D.P.C.M. 30/5/2001, n. 341:

le due sottocommissioni, presiedute da un unico presidente, avrebbero proceduto contemporaneamente alle operazioni di valutazione degli elaborati sicché il Presidente non poteva materialmente partecipare alle operazioni di entrambe in maniera attiva con la conseguenza che le due sottocommissioni avrebbero operato con la partecipazione di soli due componenti per ciascuna;

violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni:

agli elaborati scritti della ricorrente era stato attribuito il punteggio di 21/30 alla 1^a prova e 19/30 alla seconda, senza alcun giudizio motivazionale del voto numerico e senza l'apposizione di segni grafici che potessero consentire di individuare quali parti o aspetti dell'elaborato possano avere indotto la commissione ad attribuire voti inferiori alla sufficienza.

eccesso di potere sotto il profilo della violazione dei principi di logica e di giustizia nella conduzione delle operazioni di valutazione:

alla valutazione degli elaborati la commissione avrebbe dedicato un tempo di circa 6 minuti per elaborato, insufficiente ad una corretta e adeguata valutazione degli stessi.

Con ordinanza n. 1021 dell'11/9/2006, veniva accolta la domanda incidentale di sospensione del provvedimento di valutazione impugnato, limitatamente all'obbligo della commissione giudicatrice (diversa sottocommissione, in regolare composizione) di ridefinire il procedimento valutativo degli elaborati della ricorrente.

La ricorrente, avuta conoscenza dell'esito negativo del predetto esame, presentava ricorso per motivi aggiunti e chiedeva l'annullamento di tutte le prove concorsuali relative al corso concorso per dirigenti scolastici di cui al ddg del MIUR 22.11.2006, e conseguentemente del concorso stesso; della nuova valutazione degli elaborati della ricorrente operata dalla commissione esaminatrice nella seduta del 24 ottobre 2006, comunicata con nota prot. n. 22028/1 del 26.10.2006 dall'ufficio scolastico regionale per la Sicilia, di ogni e qualsiasi altro provvedimento connesso, precedente e/o consequenziale.

Venivano dedotti i seguenti motivi:

violazione dei principi generali che presiedono allo svolgimento dei pubblici concorsi. Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, per sviamento e per palese ingiustizia.

Dai verbali e dagli elaborati trasmessi dalla commissione risultavano le seguenti irregolarità:

il tempo medio di correzione di ogni singolo elaborato si aggirava sempre intorno ai 2 minuti e 30 secondi, insufficiente per la correzione di compiti composti da 8 o 10 facciate;

le due commissioni avevano proceduto alla correzione di moltissimi elaborati con una commissione incompleta in quanto nell'una o nell'altra era assente il presidente;

la valutazione degli elaborati avveniva senza seguire puntualmente l'ordine di numerazione degli appositi elenchi;

non sarebbe dato comprendere dove e come venissero custodite le buste numerate ed aperte, i cui elaborati venivano esaminati in sedute successive;

gli elaborati contrassegnati con i nn. 448, 1434 e 1530 sono stati valutati positivamente, nonostante contenessero chiari segni di identificazione, per cui i candidati che li avevano redatti avrebbero dovuto essere esclusi dal concorso.

Violazione del giudicato. Eccesso di potere per sviamento ed imparzialità.

La commissione che aveva riesaminato gli elaborati scritti della ricorrente era presieduta dal medesimo presidente che aveva in precedenza presieduto ambedue le sottocommissioni. Ciò avrebbe determinato l'impossibilità di una valutazione serena ed obiettiva a causa del pregiudizio operato precedentemente e principalmente tale presenza non aveva comportato l'integrale mutamento dell'organo valutante come aveva disposto il tribunale con ordinanza n. 1021/2006.

Con ordinanza n. 12 del 9 gennaio 2007 confermata dal C.G.A. con ordinanza n. 82 del 2 febbraio 2007 veniva rigettata la domanda incidentale di sospensione degli atti impugnati con il ricorso per motivi aggiunti.

Si costituiva in giudizio per l'amministrazione intimata l'Avvocatura dello Stato con memoria sostenendo la legittimità degli atti impugnati e chiedeva il rigetto del ricorso, col favore delle spese.

Parimenti si costituiva la prof.ssa Cr.Ma. intimata con il ricorso per motivi aggiunti e chiedeva il rigetto del ricorso, vinte le spese.

Con sentenza n. 1829/2007 il TAR dichiarava il ricorso principale inammissibile, in quanto non era stato notificato ad alcuno dei soggetti inseriti nell'elenco dei candidati ammessi. Il collegio rilevava come la ricorrente comunque non aveva più interesse alla definizione del ricorso principale che era divenuto improcedibile, superato dal nuovo provvedimento valutativo e seguiva l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti. Per completezza di esame, riteneva, tuttavia il collegio di procedere alla trattazione di tutte le censure dedotte con i predetti motivi aggiunti.

Passando al merito, quanto ai tempi di correzione, gli stessi non sono normalmente sindacabili in sede di legittimità.

La censura relativa alla composizione della commissione, doveva parimenti rigettarsi perchè la 2^a sottocommissione nella predetta seduta del 24 ottobre 2006 era correttamente composta dal presidente e da due componenti, come pure la dedotta circostanza che la commissione esaminatrice avrebbe asseritamente proceduto alla correzione degli elaborati senza seguire puntualmente la numerazione progressiva degli appositi elenchi non avrebbe inficiato le relative operazioni, in quanto l'osservanza di tale formalità non sarebbe stata prevista tra gli adempimenti posti a carico della commissione.

Circa la censura del secondo motivo aggiunto con cui si deduceva violazione del giudicato ed eccesso di potere per sviamento ed imparzialità, la stessa doveva essere disattesa, in quanto la commissione che aveva riesaminato gli elaborati scritti della ricorrente era stata presieduta dal medesimo presidente che aveva in precedenza presieduto ambedue le sottocommissioni.

Appella la parte soccombente, deducendo:

- violazione dei principi generali che presiedono allo svolgimento dei pubblici concorsi;
- eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, per sviamento e per palese ingiustizia in ordine al ricorso principale;
- violazione del giudicato. Eccesso di potere per sviamento ed imparzialità.

All'udienza del 5 novembre 2008 la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

Il TAR aveva dichiarato il ricorso principale inammissibile, in quanto non era stato notificato ad alcuno dei soggetti inseriti nell'elenco dei candidati ammessi alla prova orale, che, in quanto tali, erano da considerarsi controinteressati in senso tecnico rispetto al ricorso.

Al riguardo la censura proposta in appello è fondata. Infatti la nozione di controinteressato in senso tecnico, ai sensi dell'art. 21, l. 6 dicembre 1971 n. 1034, esige la simultanea presenza di due elementi parimenti essenziali: quello formale, scaturente dalla esplicita contemplazione del soggetto nel provvedimento impugnato, ovvero della sua immediata individuabilità, e quello sostanziale, discendente dal riconoscimento di un interesse al mantenimento della situazione esistente, che è proprio di coloro che, coinvolti da un provvedimento amministrativo, abbiano acquisito una posizione giuridica qualificata alla sua conservazione.

Con particolare riferimento alle procedure concorsuali, è stato precisato che non sono configurabili, prima della nomina dei vincitori, controinteressati in senso tecnico con riguardo al ricorso proposto avverso il provvedimento di esclusione dalla procedura di concorso, attesa l'insussistenza della lesione di un interesse protetto e attuale, in capo agli altri concorrenti, derivante dall'eventuale accoglimento del ricorso stesso (C.d.S., 8089/2003; 1308 e 6049/2007).

Dalla ritenuta ammissibilità del ricorso principale discende l'obbligo di esaminare tutte le censure avanzate nel ricorso medesimo. In proposito neppure è condivisibile l'affermazione del TAR secondo cui essendosi effettuata una nuova valutazione delle prove della ricorrente l'interesse della medesima si sarebbe spostato su tale ultima valutazione rendendo improcedibile il ricorso originario. Al riguardo è sufficiente considerare che la nuova valutazione non è stata effettuata a seguito di annullamento in autotutela della precedente, bensì per effetto di una ordinanza propulsiva del TAR medesimo. Di conseguenza in questa sede di appello una volta emersa l'erroneità della dichiarazione di inammissibilità del ricorso principale viene automaticamente a cadere anche tutta l'attività posta in essere in sede meramente cautelare nel senso che il ricorrente conserva l'interesse all'esame ed alla decisione su tutte le censure di carattere generale e preliminare a quella (la terza) concernente il voto numerico accolta in sede cautelare dal TAR.

Ciò premesso vanno esaminati i primi due motivi del ricorso principale di primo grado.

Il Collegio ritiene fondato il II motivo riproposto anche come motivo aggiunto del ricorso di primo grado. In punto di fatto non è contestato che le due commissioni avevano proceduto alla correzione di moltissimi elaborati con una commissione incompleta in quanto nell'una o nell'altra era assente il presidente, in violazione del combinato disposto dell'art. 8 del bando di concorso, dell'art. 2 comma 7° del d.P.C.M. 30/05/2001, n. 341.

Tale comportamento appare in contrasto con il principio fondamentale dell'ordinamento giuridico in tema di natura di collegio perfetto delle commissioni giudicatrici dei concorsi.

Per collegio perfetto occorre almeno un numero dispari di componenti e comunque non inferiori a tre e tale composizione deve rimanere costante e inalterata durante tutta la procedura di correzione degli elaborati, in quanto ogni commissario deve essere in grado in ogni momento di fornire il proprio avviso e di percepire e valutare quello degli altri.

Non è condivisibile l'affermazione del TAR che fosse infondata la anzidetta censura relativa alla composizione della commissione e che la sottocommissione nella seduta del 24 ottobre 2006 fosse correttamente composta dal presidente e da due componenti.

Al riguardo non è contestato che l'unico presidente si spostasse ora dall'una ed ora dall'altra delle commissioni e, in tal modo, la composizione dei collegi sotto nessun profilo poteva ritenersi legittima.

Pertanto la circostanza che la commissione esaminatrice avrebbe proceduto alla correzione degli elaborati senza avere la legittima composizione, almeno relativamente alla situazione della ricorrente, non può non inficiare in radice le relative operazioni.

Per le suesposte argomentazioni ed assorbito ogni altro motivo od eccezione in quanto ininfluyente ai fini della presente decisione, l'appello va accolto e vanno annullati gli atti impugnati con il ricorso principale e con i motivi aggiunti, salvi ovviamente gli ulteriori provvedimenti della amministrazione.

Segue la condanna alle spese che vengono liquidate in euro tremila.

P.Q.M.

il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando accoglie l'appello.

Spese a carico per € 3000,00 (tremila/00).

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIA

Sezione giurisdizionale

Pier Giorgio Trovato, presidente;
Chiarenza Millemaggi, Pietro Falcone, Antonino Corsaro, componenti;
Pietro Ciani, estensore.

Decisione 2 luglio 2009, n. 573

Rapporti di pubblico impiego costituiti di fatto

sul ricorso in appello n. 117/02 proposto da Mrl.Crr. rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Caldarella e, quindi dagli avv.ti Franco Caldarella e Goffredo Garraffa, elettivamente domiciliata presso lo studio di questi ultimi in Palermo, via Marchese di Villabianca n. 82;

contro

il Comune di Pozzallo, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Giuca e Giuseppe Losi ed elettivamente domiciliato in Palermo, via Massimo D'Azeglio n. 8, presso lo studio dell'avv. Antonino Arena;

per l'annullamento

della sentenza emessa dal T.A.R. per la Sicilia - sezione staccata di Catania (sez. III) - n. 1649/2001 del 13 settembre 2001.

Visto il ricorso in appello;
visto il controricorso in appello prodotto dagli avv.ti Giovanni Giuca e Giuseppe Losi per il Comune di Pozzallo;
vista la comparsa di costituzione di nuovi procuratori depositata il 27 settembre 2006 per l'appellante;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
relatore il consigliere Pietro Ciani;
uditi, alla pubblica udienza del 16 luglio 2008, l'avv. G. Garraffa, per sé e su delega dell'avv. F. Caldarella, per l'appellante e l'avv. G. Losi per il comune appellato;
ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

Fatto

1. Con il ricorso n. 464/97 la ricorrente conveniva in giudizio, dinnanzi al T.A.R. Catania, il Comune di Pozzallo, rappresentando che, a seguito della delibera di G.M. n. 1280 del 3.11.1984, aveva svolto esclusivamente e permanentemente attività didattica d'insegnamento, quale addetta al servizio portatori di *handicap*, per la durata di mesi sei, con la VI qualifica funzionale e che, in seguito a reiterate delibere, il rapporto di lavoro così instaurato con il Comune si era protratto ininterrottamente sino al 31.12.1992. Il compenso veniva fissato in £. 1.420.000 annue per il 1985, poi progressivamente aumentato fino a £. 4.504.500 per l'anno 1992, e che, infine, era stata assunta a tempo indeterminato, *ex art. 57* della l.r. n. 25/93, con decorrenza 24.1.1994.

Ad avviso della ricorrente, il rapporto di lavoro instaurato con l'intimata amministrazione comunale prima dell'assunzione a tempo indeterminato, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato nelle relative delibere, dovrebbe essere qualificato di "pubblico impiego", sussistendone tutti gli elementi richiesti (subordinazione, inserimento del lavoratore nella struttura dell'ente pubblico, etc.). Concludeva chiedendo l'accertamento

dell'esistenza di un rapporto di pubblico impiego nonché la condanna del Comune di Pozzallo, ai sensi dell'art. 2126 c.c. ed, in subordine, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, al pagamento delle differenze retributive fra quanto percepito e quanto dovuto in virtù del C.C.N.L., delle tredicesime mensilità, delle indennità di ferie non godute, del T.F.R., della indennità integrativa speciale, con l'aggiunta della quota di famiglia e dell'indennità fissa annua nonché degli oneri previdenziali ed assistenziali.

Con memoria depositata in data 7.5.97 si costituiva in giudizio l'intimata amministrazione per resistere al ricorso e, successivamente, con memoria del 13.2.98 ne deduceva l'inammissibilità, per omessa impugnativa degli atti con i quali il Comune aveva, di volta in volta, conferito gli incarichi alla parte ricorrente, nonché la infondatezza.

Con memoria depositata in data 13.5.2000, la ricorrente insisteva nelle suddette conclusioni.

Il T.A.R. Catania, con sentenza n. 1649/2001, rigettava il ricorso, compensando tra le parti le spese del giudizio.

2. Contro tale sentenza, la ricorrente ha proposto l'appello di cui in epigrafe, chiedendone la riforma e, per l'effetto, l'accoglimento della domanda iniziale.

Col primo motivo di gravame, l'appellante ha censurato la sentenza impugnata per "violazione e falsa applicazione dell'art. 36 della Costituzione", sul rilievo che il T.A.R. avrebbe errato ad affermare che, nella fattispecie, non emerge alcun elemento valido a provare che la retribuzione corrisposta non è proporzionale, non considerando che l'appellante ha percepito una retribuzione annua di £ 1.420.000, poi aumentata, ed in tutto il periodo lavorativo 3/11/1984-31/12/1992 e non ha usufruito di alcun giorno di ferie.

Con il secondo motivo, la sentenza è impugnata per violazione dell'art. 2126 cod.civ..

Con il terzo ed ultimo motivo di gravame, l'appellante ha censurato la sentenza impugnata per "violazione dell'art. 13 della legge 23/12/1992 n. 498", per non avere il T.A.R. qualificato come rapporto di lavoro subordinato quello intercorso con l'ente appellato, al fine di ritenere l'obbligo a carico di quest'ultimo del versamento degli oneri previdenziali ed assicurativi.

Il Comune, costituitosi in giudizio con controricorso del 30 giugno 2002, ha chiesto il rigetto dell'appello, siccome inammissibile e/o infondato.

In particolare ha osservato che il ricorso introduttivo doveva essere dichiarato inammissibile per la mancata tempestiva impugnazione dei provvedimenti con i quali il Comune aveva conferito all'appellante gli incarichi a tempo determinato. L'appellante, con memoria depositata il 26 giugno 2008, ha richiamato copiosa giurisprudenza a sostegno delle proprie ragioni.

L'ente appellato a sua volta ha depositato memoria, in data 4 luglio 2008. Ha eccepito altresì la prescrizione quinquennale e ha insistito pertanto, per il rigetto dell'appello.

Diritto

1. L'appello è infondato, come da motivazione.

Col primo motivo di gravame, si denuncia “violazione e falsa applicazione dell'art. 36 della Costituzione”.

Osserva il Collegio che tale norma - che sancisce il principio di corrispondenza della retribuzione dei lavoratori alla quantità e qualità del lavoro prestato - non può trovare applicazione incondizionata nel rapporto di pubblico impiego, (tale è il rapporto in vertenza, sia pure affetto da nullità, nelle affermazioni delle parti), concorrendo in detto ambito altri principi di pari rilevanza costituzionale, quali quello di cui all'art. 98 cost., e quello di cui all'art. 97 cost., e contrastando l'esercizio di fatto di mansioni di pubblico impiego con il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché con la rigida determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità propri dei funzionari (cfr. per l'esercizio di mansioni superiori Consiglio Stato, sez. IV, 14 ottobre 2005, n. 5796).

D'altra parte la ricorrente risulta avere effettuato le proprie prestazioni solo per periodi limitati dell'anno e non ha comunque adeguatamente quantificato l'entità della maggiore retribuzione che asseritamente le sarebbe spettata, limitandosi a richiamare come assimilabili i criteri e le modalità riguardanti il personale dipendente dal Comune.

2. Con il secondo motivo, si deduce “violazione e falsa applicazione dell’art. 2126 c.c.”, affermando che in forza di tale norma al dipendente di mero fatto della pubblica amministrazione spettano comunque le prestazioni retributivo-previdenziali.

La censura, come eccepito dall’amministrazione resistente (con rilievo in primo grado, non esaminato dal TAR e riproposto in appello), è inammissibile, in base al condivisibile principio giurisprudenziale secondo cui sussiste l’onere di impugnare tempestivamente gli atti di conferimento di un incarico lavorativo e di suo rinnovo annuale anche nell’ipotesi in cui la domanda d’accertamento del rapporto d’impiego (a termine) è volta all’applicazione dell’art. 2126 c.c. (cfr. da ultimo Consiglio Stato, sez. V, 7 novembre 2007, n. 5749).

E ciò tanto più se si considera che di per sé l’applicazione dell’art. 2126 c.c. (comma 1° qui rilevante), non garantisce automaticamente al lavoratore un corrispettivo pari a quello stabilito per il dipendente di ruolo di eguale livello, quando una diversa retribuzione sia stata prevista nel titolo dichiarato nullo.

L’appellante, allo stato degli atti, non risulta avere tempestivamente impugnato le deliberazioni con le quali l’amministrazione ha conferito e poi rinnovato gli incarichi a tempo determinato.

3. Né, quanto al terzo motivo, sembra potersi affermare che il versamento degli oneri previdenziali ed assistenziali sia ricollegabile all’art. 13 della legge 23/12/92, n. 498 nel testo vigente all’epoca del rapporto in vertenza. La disposizione, come rilevato dal TAR (con argomentazioni non puntualmente contestate nell’atto di appello), di per sé sembra anzi escludere tale obbligo, a nulla rilevando la circostanza che la citata norma sia stata successivamente abrogata con l’art. 74 del d.lgs. 3/2/93, n. 29, come sostituito dall’art. 38 del d.lgs. 23/12/93, n. 546.

Per le ragioni che precedono l’appello va 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 per compensare le spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe.

Spese del grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIA

Sezione giurisdizionale

Pier Giorgio Trovato, presidente;
Chiarenza Millemaggi, Pietro Falcone, Antonino Corsaro, componenti;
Pietro Ciani, estensore.

Decisione 17 luglio 2009 n. 606

Ricorsi avverso graduatorie di concorsi

sul ricorso in appello n. 473/01 proposto da Tl.Mr. rappresentata e difesa dagli avv.ti Salvatore Cittadino e Nicolò D'Alessandro ed elettivamente domiciliata in Palermo, via Calabria n. 9, presso lo studio dell'avv. Donika Maxhuni;

contro

- Gs.Rs., rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Vitale ed elettivamente domiciliata in Palermo, via Trentacoste n. 89, presso lo studio Allotta;
- Assessorato regionale al lavoro, previdenza sociale ed emigrazione, in persona dell'assessore *pro tempore* e Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, in persona del direttore *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via A. De Gasperi n. 81, sono per legge domiciliati;
- sezione circoscrizionale per l'impiego ed il collocamento in agricoltura di Grammichele, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

e nei confronti

del Comune di Grammichele, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza emessa dal T.A.R. per la Sicilia - sezione staccata di Catania (sez. III) - n. 107/01 dell'8 gennaio 2001.

Visto il ricorso in appello;

vista la memoria di costituzione in giudizio prodotta dall'avv. Antonio Vitale, per Gs.Rs.;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato, per le amministrazioni;

viste le memorie difensive prodotte dalle difese di Tl.Mr. e Gs.Rs. a sostegno delle rispettive ragioni;

visti gli atti tutti della causa;

relatore il consigliere Pietro Ciani;

uditi alla pubblica udienza del 16 luglio 2008 l'avv. P. De Luca, su delega dell'avv. N. D'Alessandro e l'avv. S.

Buscemi, su delega dell'avv. S. Cittadino, per l'appellante, l'avv. G. Bassetto, su delega dell'avv. A. Vitale, per

Gs.Rs. e l'avv. dello Stato Pollara per le amministrazioni;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

Fatto

1. A seguito della richiesta di avviamento al lavoro di un dattilografo avanzata dal Comune di Grammichele con lettera prot. 6180 del 18/4/96, richiesta ribadita dopo una precedente procedura, inutilmente esperita sulla base

di graduatoria relativa all'anno 1994 - che aveva visto prevalere la signora Rs.Gs. - la sezione circoscrizionale per l'impiego ed il collocamento in agricoltura di Grammichele avviava al lavoro l'odierna appellante, signora Mr.Tl., prima nella graduatoria *ex art.* 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 relativa all'anno 1995, modificata a seguito di un ricorso presentato dalla stessa.

L'originaria graduatoria relativa all'anno 1995, vedeva collocata al primo posto la signora Rs.Gs. seguita, nell'ordine, dalle signore Mr.Tl. e Cnc.Ftt..

L'odierna appellante, con ricorso gerarchico proposto all'U.L.P.M.O. di Catania avverso quest'ultima graduatoria, aveva chiesto la revisione del punteggio attribuito alla signora Gs., relativo al carico familiare ivi riconosciuto.

Il direttore dell'U.P.L.M.O. di Catania, con provvedimento dell'8/11/96, accoglieva il ricorso, avendo accertato che il marito della signora Gs. aveva fruito degli assegni familiari per i figli negli anni 1994 e 1995 in relazione ai periodi di lavoro di 51 giorni prestato presso il Corpo forestale e, quindi, statuiva la eliminazione del punteggio già attribuito alla signora Gs. per il carico familiare relativo ai figli.

Operate le conseguenti rettifiche, la nuova graduatoria vedeva collocata al primo posto, con punti 811, l'odierna appellante, che nel mese di dicembre 1996 veniva avviata al lavoro presso il Comune di Grammichele, ed al secondo posto, con punti 819, la signora Ftt.Cnc.. La signora Gs.Rs., con punti 820, si classificava al terzo posto non potendo più contare sul punteggio, precedentemente attribuitole, per il carico familiare dei figli.

La signora Gs. era poi assunta dal Ministero della pubblica istruzione con contratto a tempo indeterminato, con la qualifica di bidella, presso un istituto scolastico a decorrere dall'1/9/2007.

2. Avverso detto provvedimento dell'8/11/1996 e tutti gli atti ad esso correlati la signora Gs. proponeva ricorso, articolato su tre motivi, al tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania.

La signora Tl. resisteva notificando anche ricorso incidentale.

Il TAR accoglieva (come da motivazione) il ricorso della signora Gs., con la sentenza in epigrafe, in cui si respingeva il primo motivo, ma si accoglievano il secondo e il terzo.

3. La sentenza è stata appellata dalla signora Tl., che, oltre a controdedurre nel merito, ha eccepito la nullità della sentenza del TAR per mancata integrazione del contraddittorio nei confronti della signora Ftt..

Ha replicato la signora Gs. con memoria di costituzione ed appello incidentale.

Si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato, per le amministrazioni indicate in epigrafe.

In memoria difensiva la signora Tl., oltre a svolgere difese di merito, ha eccepito anche:

- il difetto di giurisdizione amministrativa;

- l'improcedibilità del ricorso in prime cure per sopravvenuta carenza di interesse.

Ha svolto ulteriori difese anche la signora Gs..

Diritto

L'appello va accolto sul rilievo del tutto preliminare che il ricorso giurisdizionale originario della terza classificata (signora Gs.) nella graduatoria, come formata dopo la decisione gerarchica, doveva essere notificato non solo alla prima graduata (signora Tl.), ma anche alla candidata classificatasi al secondo posto (signora Ftt.).

Anche questa ultima infatti ha interesse a che non venga modificata la graduatoria avendo in questa una posizione che, in caso di rinuncia del primo classificato o comunque di ulteriore utilizzazione della graduatoria stessa da parte dell'amministrazione, le consentirebbe di conseguire la nomina (cfr. per il principio C.S., V, 22 febbraio 2000, n. 915; C.S., V, 30 settembre 1998, n. 1351).

Il giudizio di primo grado si è svolto con un contraddittorio non completo, in quanto il ricorso originario non è stato notificato anche alla signora Ftt. né è stato in seguito provveduto alla integrazione del contraddittorio da parte del giudice.

Ai sensi dell'art. 35 della legge 6.12.1971, n. 1034, nel processo amministrativo, l'incompleto contraddittorio in primo grado costituisce difetto di procedura e comporta l'annullamento con rinvio della sentenza del T.A.R. (cfr. Ad. Pl. 17.10.1994, n. 13).

Va quindi disposto l'annullamento della sentenza con rinvio al primo giudice che provvederà sulle altre questioni in rito e di merito poste dall'odierno giudizio e anche sulle spese di questa fase del giudizio medesimo.

P. Q. M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, accoglie l'appello in epigrafe e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata con rinvio al TAR, che provvederà anche sulle spese di questa fase del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana

Giancarlo Guasparri, presidente;
Carlo Greco, consigliere;
Rinieri Ferone, consigliere rel.

Sentenza del 12 maggio 2009, n. 306

Spese per internet

nel giudizio di responsabilità recante il n. 57508/R del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale con atto di citazione, depositato in segreteria in data 26 giugno 2008, nei confronti del sig. Ctl.Rst., nato a Firenze il 7 agosto 1965 e residente a Marciano della Chiara (AR), via Borgo dei Medici, 4, non costituito.

Uditi, nella pubblica udienza del 10 dicembre 2008, il consigliere relatore, dott. Rinieri Ferone ed il rappresentante del P.M. nella persona del sostituto procuratore generale dott. Nicola Buontempo;
visto l'atto introduttivo del giudizio ed i documenti tutti del giudizio;
ritenuto in

fatto

In data 3 gennaio 2005, la società Telecom Italia s.p.a. emetteva a carico del Comune di Arezzo la fattura n. XL00000214 relativa all'utenza 0575/13345018, dell'importo di € 11.095,00, comprensiva di IVA e relativa ai consumi di ottobre-novembre 2004 di linea HDSL, installata presso l'ufficio di presidenza del Consiglio comunale. Di tale vicenda il sindaco di Arezzo informava la Procura della Repubblica di Arezzo e la Procura della Corte dei conti presso questa Sezione giurisdizionale.

Sui riferiti fatti la Procura della Repubblica disponeva indagini a mezzo della Polizia postale, dopo aver sequestrato il p.c. e l'*hard disk* in uso all'epoca dei fatti, al presidente del Consiglio comunale qui convenuto e, all'esito delle indagini, formulava al G.I.P. la richiesta di rinvio a giudizio del Ctl. per il delitto di peculato ai sensi degli artt. 81 e 314 c.p..

Dai descritti fatti, secondo la domanda attrice, è derivato un danno al Comune di Arezzo pari all'entità della surricordata fattura, pagata il 3.8.2005, al quale deve aggiungersi il danno all'immagine, di misura pari a quella del danno da esborso e, quindi, in € 11.000,00, conseguente al disdoro sopportato dall'amministrazione comunale a seguito della conoscenza da parte del pubblico dei cittadini e dei contribuenti, dei fatti di cui al processo e del conseguente "*clamor fori*", con particolare riferimento al detrimento subito dall'immagine di correttezza e di buon uso delle risorse pubbliche rivenienti dal prelievo impositivo.

In esito all'invito a dedurre il Ctl. ha controdedotto, sostenendo che non ha effettuato il traffico internet contestato, ipotizzando che altri abbiano abusato della risorsa strumentale. Nelle medesime controdeduzioni il convenuto eccepisce ancora che non era stato informato del fatto che, prima del periodo oggetto di fatturazione, c'era stato il cambio del tipo di connessione per il servizio di rete, da *Flat* (tutto compreso) a linea a consumo. Infine, viene contestata la sussistenza del danno all'immagine.

Sui punti di cui innanzi la Procura oppone, per quel che riguarda il probabile uso del p.c. da parte di altri, la mancanza di ogni elemento di prova utile a sostenere la diversa tesi sulla responsabilità della condotta dannosa, ciò che gli sarebbe stato possibile almeno invocando la testimonianza delle molte persone, che a suo dire, avevano accesso al suo ufficio e che, quindi, si sarebbero accorte di altri utilizzatori; così come è da escludersi la responsabilità di altri, soggiunge parte attrice, anche in base alle risultanze delle indagini della polizia postale, che hanno evidenziato l'uso di un programma (e-mule) che permetteva la condivisione di file con altri utenti utilizzando la rete internet e nella cartella di condivisione sono stati reperiti un migliaio di *file* di varia natura (film in vario formato ed applicazioni *software*).

In ordine all'inconsapevolezza circa la nuova connessione a consumo, la Procura rinvia alla documentazione agli atti, dalla quale risulta che del nuovo contratto il Ctl. fosse stato informato dal direttore dei sistemi informativi, con nota del 20.9.2004.

Conclude la Procura chiedendo la condanna del convenuto al risarcimento del danno in favore del Comune di Arezzo nella misura di € 22.095,00, comprensivo del danno all'immagine, oltre interessi e rivalutazione monetaria e spese del giudizio.

Non si è costituito il sig. Ctl..

Considerato in

diritto

La mancata costituzione e, quindi, la mancata contestazione della domanda dedotta nell'atto di citazione, consente al Collegio di delibare immediatamente la sussistenza dei presupposti, soggettivi ed oggettivi, che devono fondare la domanda risarcitoria di danno erariale.

In proposito il Collegio rileva, innanzitutto, che l'imputazione della condotta illecita si fonda sulla circostanza incontestabile del possesso e dell'uso da parte del convenuto del p.c. utilizzato per le connessioni alla rete, che hanno determinato l'abnorme spesa. Le giustificazioni che ha addotto il convenuto in sede di controdeduzioni, che il Collegio, comunque, prende in considerazione in funzione della garanzia delle valutazioni dei motivi di difesa, sono prive di pregio in quanto, ipotizzare la responsabilità di altri senza fornire un principio di prova di, come e quando, altri ipotetici utenti del p.c. abbiano potuto farne uso, costituisce un comodo, quanto ovvio, "*discessus*", che non può essere preso in considerazione.

Sul punto risultano persuasive e fondate le osservazioni della Procura, che fa rinvio alle risultanze delle indagini postali, delle quali già si è detto nella ricostruzione in fatto e che qui si intendono richiamate.

Provata la condotta e documentato l'evento nella fattura della Telecom, risulta di per sé, ovviamente, provato il rapporto di causalità, non fosse altro che per la consequenzialità tecnica tra uso del p.c. e fatturazione.

Rimane solo da valutare il profilo soggettivo. In proposito il Collegio non può non rilevare la gravità della colpa del convenuto che, nella sua qualità di amministratore pubblico ha il principale compito di realizzare l'interesse pubblico generale ad una corretta gestione delle risorse pubbliche che, come opportunamente annotato dalla Procura, rivengono dal prelievo fiscale e, quindi, dal sacrificio patrimoniale di ogni contribuente.

Per altro verso lo sperpero di risorse e di energie del pubblico erario, soprattutto in periodi, come quelli degli ultimi anni, caratterizzati da una negativa congiuntura, in particolare dovuta agli squilibri dei conti pubblici, produce una particolare riprovazione in ambito sociale che giustifica la pretesa di danno all'immagine dell'amministrazione comunale.

In ordine all'entità del danno, mentre la domanda va accolta nella misura dell'80% per quel che riguarda il costo della fattura, dovendosi tenere conto che, come pure risulta dalle indagini della polizia postale, tra i collegamenti verificati ce ne sono stati anche di quelli finalizzati a soddisfare esigenze istituzionali, per quel che concerne il danno all'immagine, appare equo determinarlo nella misura del 50% della richiesta attorea.

Ed invero, ferma restando la validità delle osservazioni appena concluse circa la fondatezza della pretesa in punto di diritto, non può non tenersi conto che la potenzialità lesiva dell'immagine dell'istituzione di una vicenda del genere non attinge, certamente, il livello di lesione che si ascrive, normalmente, a fatti di maggiore gravità, soprattutto sul piano di rilevanza penale; di talché commisurare all'esatta entità del danno materiale quello all'immagine, crea un'equazione che non trova riscontro in una corretta ponderazione dei valori lesi, che,

solo ove si ammettesse, ma così non è, la perfetta sovrapponibilità, giustificerebbe la diretta proporzionalità invocata dalla Procura.

Il complessivo danno, quindi, che il Collegio stima congruo ascrivere alla responsabilità del sig. Ctl., ammonta ad € 14.376,00 (quattordicimilatrecentosettantasei/00) (80% di 11.095, 8876 + 50% di 11.000,00 5500= 14.376,00) comprensivo di ogni voce ed anche degli accessori del credito.

Le spese processuali seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti - sezione giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dalla Procura regionale nei confronti del sig. Ctl.Rst., respinta ogni contraria istanza ed eccezione, condanna il medesimo al pagamento, in favore del Comune di Arezzo della somma di € 14.376,00 (quattordicimilatrecentosettantasei/00), omnicomprensiva di ogni danno e di interessi legali e rivalutazione monetaria, oltre ai soli interessi di legge dalla pubblicazione della sentenza sino al soddisfo.

Condanna, altresì, il sunnominato al pagamento delle spese processuali determinate, fino alla pubblicazione della presente sentenza, in complessivi € 204,00 (Euro duecentoquattro/00).

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CALABRIA

Sezione staccata di Reggio Calabria

Italo Vitellio, Presidente

Caterina Criscenti, Consigliere

Giulio Veltri, Referendario, Estensore

Sentenza 6 maggio 2009 n. 316

Giudice amministrativo e trasferimento di un dipendente pubblico

sul ricorso numero di registro generale 30 del 2009, proposto da:

McN.Bgn., rappresentata e difesa dall'avv. Emanuela Ruscio, con domicilio eletto presso Emanuela Ruscio, avv. in Reggio Calabria, via Reggio Campi, I° Tronco, 84;

contro

azienda ospedaliera Bianchi Melacrino Morelli di Reggio Calabria, in persona del direttore p.t.

per l'accertamento dell'obbligo di provvedere in ordine alla richiesta di trasferimento per mobilità volontaria, avanzata in data 7/4/2008, prot. n. 12135, nonché per la condanna dell'amministrazione all'emanazione del provvedimento di trasferimento richiesto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del giorno 22/04/2009 il dott. Giulio Veltri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

fatto e diritto

1. La dott.ssa Mcn.Bgn. è dipendente a tempo indeterminato dell'ASP n. 5 di Reggio Calabria, ed in servizio presso il presidio ospedaliero di Palmi, U.O. di medicina, quale dirigente medico di I livello, specialista in endocrinologia e malattie del ricambio.

La stessa deduce di aver presentato, in data 7/4/2008, domanda di trasferimento per mobilità, ex art. 20 del CCNL 98/2001, dall'ASP n. 5 di Reggio Calabria, all'azienda ospedaliera "BMM" di Reggio Calabria.

All'uopo sostiene che sussistano tutti i presupposti per l'operare della mobilità avendo, la medesima, superato da lungo tempo il periodo di prova, essendovi, inoltre, vacanza del posto nella pianta organica dell'azienda di destinazione e, non potendosi, infine, revocare in dubbio che quest'ultima tragga maggiore utilità nel coprire il posto vacante a mezzo della mobilità piuttosto che procedendo a nuove assunzioni mediante pubblico concorso.

1.1. Ciò premesso la ricorrente si duole di non aver ricevuto alcun riscontro dall'amministrazione e chiede, pertanto, una pronuncia che dichiari l'obbligo di provvedere della stessa e, al contempo, condanni l'azienda ospedaliera "BMM" ad assentire al trasferimento richiesto, sussistendone tutti i presupposti oggettivi e soggettivi.

2. L'amministrazione non si è costituita in giudizio.

3. Alla camera di consiglio del 22 aprile 2009, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4. Ritiene il collegio, che non sussista, in ordine alla fattispecie così come concretamente prospettata, la giurisdizione del giudice amministrativo.

4.1. A ben vedere, la ricorrente tende ad ottenere l'accertamento del proprio diritto al trasferimento per mobilità volontaria, azionando una posizione giuridica soggettiva connessa alla gestione del rapporto di

lavoro, la cui tutela è riservata, salvo che per i rapporti rimasti nell'area pubblicistica, all'autorità giurisdizionale ordinaria.

È noto che in questa materia è necessario operare una distinzione tra atti di macro-organizzazione degli uffici ed atti di gestione o di micro-organizzazione del personale: i primi costituiscono espressione del generale potere amministrativo di autoorganizzazione, rispetto al cui corretto esercizio, il soggetto, pubblico dipendente, eventualmente leso, non può che vantare una posizione di interesse legittimo; i secondi, seppur incidenti sull'assetto organizzativo degli uffici, hanno invece, come oggetto diretto ed immediato, il rapporto di pubblico impiego nell'ambito del quale, l'amministrazione - in coerenza con il nuovo modello privatizzato del rapporto di impiego pubblico - assume il ruolo ed i poteri del privato datore di lavoro, confrontandosi con posizioni di diritto soggettivo, come tali rimesse alla giurisdizione del giudice ordinario (cfr. TAR Campania, sez. I, 13 dicembre 2004, n. 18916; T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 02 agosto 2007, n. 7436).

4.2. Ciò premesso, non vi è dubbio che la materia della mobilità volontaria non attenga all'organizzazione degli uffici nel senso innanzi chiarito, bensì ad un evento modificativo di un rapporto di lavoro già instaurato (in tal senso cfr. T.A.R. Lazio, sez. III *bis*, 5 luglio 2005, n. 5494; T.A.R. Sicilia Catania, sez. II, 21 maggio 2002, n. 844; T.A.R. Sardegna, 15 marzo 2002, n. 267). Lo stesso art 20 del CCNL richiamato dalla ricorrente, chiarisce, ove ve ne fosse bisogno, che “la mobilità non comporta la novazione del rapporto di lavoro.

La cennata impostazione ermeneutica è condivisa dalla Corte di cassazione che ha sottolineato come la materia della mobilità sia “oggetto di contrattazione collettiva e perciò, necessariamente, sottratta all'ambito dei poteri amministrativi ed autoritativi dell'amministrazione”, escludendo “che i procedimenti di mobilità siano suscettibili di essere ascritti alla categoria delle procedure concorsuali per l'assunzione, rispetto alle quali soltanto, sono configurabili interessi legittimi (Cass., s.u. 15 ottobre 2003, n. 15472).

Il ricorso deve, dunque, essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

5. La mancata costituzione dell'amministrazione esime il collegio dal pronunciarsi sulle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il T.A.R. Calabria, sez. staccata di Reggio Calabria, definitivamente decidendo sul ricorso, in epigrafe meglio specificato, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Nulla per le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

Napoli, sezione V

G.Bgt. (avv. Vittorio Lauro) c. Comune di Napoli (Avvocatura municipale)

Antonio Onorato, presidente;

Paolo Carpentieri, consigliere;

Vincenzo Cernese, consigliere, estensore.

Sentenza 17 giugno 2009 n. 3324

Giurisdizione e competenza nel pubblico impiego

sul ricorso numero di registro generale 10460 del 2000, proposto da: Bgt.Gr., rappresentato e difeso dall'avv. Vittorio Lauro, con domicilio eletto presso Vittorio Lauro in Napoli, via S.Stefano n. 12/B;

contro

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura municipale, domiciliata per legge in Napoli, piazza Municipio;

per l'accertamento del diritto del ricorrente al pagamento delle retribuzioni corrispondenti alle mansioni superiori svolte, previo annullamento di ogni eventuale atto negativo dell'esistenza del diritto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Napoli;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 04/06/2009 il dott. Vincenzo Cernese e uditi per le parti i difensori
come specificato nel verbale;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

fatto

Premette Bgt.Gr. - dipendente del Comune di Napoli, assunto in data 15.3.1974 con la qualifica di operatore ecologico - II livello matr. 10732 ed assegnato alla direzione N.U. 21° circolo di Bagnoli - inizialmente adibito a mansioni (prevalentemente espletate in turno notturno) proprie della qualifica di appartenenza, di essere stato applicato a far data dal 3 settembre 1997 a mansioni superiori contabili-amministrative, corrispondenti al IV livello funzionale (tenuta dei registri dei dipendenti - comunali e l.s.u. - della struttura comunale; trascrizione dei fatti di servizio riguardanti il personale: presenza, infortuni, ferie, ecc.; pratiche infortunistiche e relative comunicazioni agli organi competenti; richiesta visite fiscali per dipendenti ammalati, controllo certificati medici, inoltre comunicazione di ripresa di servizio; classificazione protocollo posta in arrivo ed in partenza; custodia cancelleria e stampi, fogli di presenza, ecc.; archivio ed aggiornamento fascicoli del personale; dattilografia).

Tanto premesso e preso atto che nonostante le suddette mansioni (svolte a tutt'oggi senza soluzione di continuità), risultassero da atti formali del Comune, quest'ultimo non gli aveva mai corrisposto una retribuzione corrispondente alle mansioni effettivamente svolte, anche a fronte delle numerose richieste in tal senso da parte dell'interessato, Bgt.Gr., con il ricorso in esame - notificato il 15.9.2000 e depositato il 13.10.2000 - ha adito

questo tribunale per la declaratoria del diritto alle differenze fra la retribuzione relativa alla qualifica di appartenenza e quelle effettivamente svolte deducendo vari profili di violazione di legge e di eccesso di potere.

L'intimato Comune si è costituito in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 4 giugno 2009 il ricorso è stato ritenuto in decisione.

Diritto

1- La controversia in esame - che non contiene censure concernenti concorsi, sia pure interni e riservati, ma solo ed esclusivamente la domanda di accertamento del diritto alla percezione di somme ritenute spettanti a titolo di differenze retributive tra la II qualifica funzionale di appartenenza e le superiori mansioni contabili-amministrative, che si assumono svolte a far data dal 3 settembre 1997 e ritenute ascrivibili al IV livello funzionale - è stata instaurata dal ricorrente con ricorso notificato al Comune di Napoli in data 15 settembre 2000.

2- Il Collegio ritiene, pregiudizialmente e d'ufficio di dover rilevare il difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, sottolineando, sul punto, che l'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80/1998, abrogato ad opera dell'art. 72, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 165/2001 ma riprodotto, con diversa formulazione, nell'art. 69, comma 7, del medesimo decreto, ha attribuito al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro le controversie di cui all'art. 68 del d.lgs. n. 29/1993 relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998. Pertanto le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e devono essere proposte a pena di decadenza entro il 15 settembre 2000.

Il citato art. 69 ha ribadito che « le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data (ossia al 30 giugno 1998) restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000 ».

3- Nel caso che ci occupa il ricorso è stato proposto dopo il predetto termine decadenziale, in quanto pur notificato in data 15 settembre 2000 all'amministrazione comunale di Napoli esso è stato depositato unicamente in data 13.10.2000.

Relativamente al mancato rispetto della data del 15 settembre 2000, in relazione a notifica del ricorso amministrativo coincidente con tale data, la sezione (cfr: T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 5 agosto 2008, n. 9773) condivide quanto ormai chiarito dalla giurisprudenza, secondo la quale la proposizione del ricorso amministrativo si perfeziona e si realizza con il deposito dello stesso presso la Segreteria del T.A.R. Al riguardo è illuminante la sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, II, 5 gennaio 2006, n. 93, secondo cui “la decadenza dalla possibilità di adire il giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva prevista dall'art. 45, comma 17, d.lgs. n. 80 del 1998 (ora confluito nell'art. 69, comma 7, d.lgs. n. 165/2001) in relazione a vicende attinenti al rapporto di impiego anteriori al 30 giugno 1998, si verifica allorché il ricorso sia stato depositato presso la segreteria del T.A.R. in data successiva al 15 settembre 2000, atteso che, nel processo amministrativo, a differenza del processo civile, il rapporto processuale si costituisce all'atto del predetto deposito ed è, quindi, in tale momento che il giudice amministrativo viene investito della controversia ed insorge per lui il potere-dovere di provvedere sulla domanda e di pronunciarsi nel merito del ricorso stesso”.

Nella fattispecie in esame, il ricorrente avrebbe dovuto proporre la sua pretesa (riguardante un periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998) con un ricorso non soltanto notificato, ma anche depositato entro il 15 settembre 2000 (cfr: anche T.A.R. Campania, sez. IV, 26 febbraio 2007, n. 1226).

4- Inoltre, in conformità all'interpretazione regolatrice della Corte di cassazione a sezioni unite (cfr. ord. 17 giugno 2002 n. 8700; 4 luglio 2002 n. 9690; 21 novembre 2002 n. 16427; 24 gennaio 2003 n. 1124; 30 gennaio 2003 n. 1511; 7 marzo 2003 n. 3512) deve affermarsi che nel caso in esame il termine del 15 settembre 2000 - relativamente alle questioni attinenti al periodo del rapporto d'impiego anteriore al 30 giugno 1998 - non

costituisce un limite alla persistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ancorché il giudizio sia stato instaurato successivamente alla data del 15 settembre 2000.

5- Tuttavia, deve anche convenirsi che, facendo applicazione del chiaro disposto normativo sopra richiamato, la pretesa azionata deve essere dichiarata decaduta, a causa della preclusione assoluta all' esercizio dell' azione che è stata introdotta dalle norme sopra richiamate e che opera sul piano sostanziale quale causa di estinzione del diritto (cfr. per tutte T.A.R. Puglia , Bari, I sez. 6 maggio 2002 n. 2225 e 2 novembre 2000 n. 4248, TAR Calabria, sez. Catanzaro 5 febbraio 2004 n. 228, Cons. Stato IV sez. ord. 10 maggio 2002 n. 1752, Corte Cost. 6 luglio 2004 n. 214).

6- Ricorrono, tuttavia, giusti motivi per la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione quinta, definitivamente pronunciando in relazione al ricorso indicato in epigrafe, lo respinge per estinzione del diritto azionato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DELLA CAMPANIA

Salerno, sezione seconda

Luigi Antonio Esposito, presidente;
Francesco Mele, consigliere, estensore;
Paolo Severini, primo referendario

Ordinanza 15 maggio 2009 n. 443
(Rilevazione delle presenze nel pubblico impiego)

sul ricorso numero di registro generale 662 del 2009, proposto da:
Bt.Dll. ed altri, rappresentati e difesi dagli avv. Antonio Bove, Antonio Brancaccio, Lorenzo Lentini, Gaetano Paolino, Lodovico Visone, con domicilio eletto presso l'avv. Antonio Brancaccio in Salerno, largo Dogana Regia, n.15;

contro

Regione Campania, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Vincenzo Baroni e Fabrizio Niceforo, con domicilio eletto in Salerno, c.so Garibaldi,33 presso l'Avvocatura Regionale;

e con l'intervento *ad adiuvandum* di:

Consiglio dell'ordine degli avvocati di Napoli, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Angelone, con domicilio eletto in Salerno, via Incagliati,2 c/o avv. G. Caliulo;

Consiglio dell'ordine degli avvocati di Nola, rappresentato e difeso dagli avv. Arturo Meo, Lerio Camillo Miani, con domicilio eletto in Salerno, l.go Dogana Regia c/o avv. Brancaccio; Consiglio dell'ordine degli avvocati di Salerno, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Annunziata e Renata Pepe, con domicilio eletto presso l'avv. Maria Annunziata in Salerno, via Roma, 61;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia

- della circolare prot.2009.0271672 del 27/03/2009 avente ad oggetto attivazione del sistema automatico di rilevazione delle presenze, nella parte in cui assoggetta allo stesso anche gli avvocati dell'Avvocatura regionale;
- della circolare regionale prot. n. 2008.0940738 dell'11-11-2008;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visti tutti gli atti della causa;

vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Campania;

visti gli artt. 19 e 21, u.c., della legge 6 dicembre 1971, n. 1034;

relatore nella camera di consiglio del giorno 14/05/2009 il dott. Francesco Mele e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

rilevata la peculiarità dello *status* degli avvocati dipendenti della Regione, che non ne consente la piena assimilabilità al restante personale;

rilevato che il sistema di rilevazione automatica SIGREP, nella sua attuale rigidità ed indifferenziata regolazione, non tiene conto della suddetta diversità né della particolarità del servizio svolto dal personale legale, il quale si caratterizza per delicati compiti ed attività in gran parte svolti all'esterno degli uffici; ritenuto, per l'effetto, che sussistono i presupposti per la concessione dell'invocata misura cautelare;

P.Q.M.

il tribunale amministrativo della Campania, Salerno, sezione seconda, accoglie la domanda cautelare proposta.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Roma, sezione prima

Giorgio Giovannini, presidente;
Roberto Politi, consigliere;
Silvia Martino, consigliere, estensore.

Sentenza del 22 aprile 2009 n. 5288

Possesso di titoli

sul ricorso n. 2495/2008 proposto da Att.Dca., rappresentata e difesa dagli avv.ti Sergio Grillo, Adele De Quattro e Elisabetta Anagni, presso il cui studio elettivamente domicilia in Roma, alla via Gerolamo Belloni n. 78;

contro

- Ministero della Giustizia, in persona del ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale domicilia ex lege in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti

- del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in persona del ministro p.t., n.c.;

per l'annullamento

- 1) del provvedimento prot. n. 50239 del 27.12.2007, notificato in data 3 gennaio 2008, di esclusione dal concorso pubblico per esami a 80 posti di educatore – area funzionale C, con posizione economica C1, indetto dal Dipartimento giustizia minorile, con provvedimento n. 18791 del 20 giugno 2007 e pubblicato sulla G.U., concorsi ed esami, n. 50 del 26.6.2007;
- 2) ove si assumesse lesivo per la posizione giuridica della ricorrente, del parere n. 1489 del 14 giugno 2007, espresso dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in merito all'equipollenza dei titoli di studio previsti dal bando di concorso di cui sub 1);
- 3) di ogni atto presupposto, preparatorio, conseguente e comunque connesso, con particolare riferimento, e ove occorra, allo stesso bando di concorso nella parte in cui si assumesse lesivo per la posizione giuridica della ricorrente.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

vsto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato;

visti i motivi aggiunti;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti di causa;

relatore alla pubblica udienza del 22 aprile 2009 la d.ssa Silvia Martino e uditi altresì gli avv.ti delle parti, come da verbale;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

fatto e diritto

1. La ricorrente ha partecipato al concorso, meglio indicato in epigrafe, per l'ammissione al quale, tra gli altri, era previsto il possesso del diploma di laurea in pedagogia ed "equipollenti".

Rappresenta di essere in possesso del diploma quinquennale di dottore in psicologia, indirizzo di psicologia clinica e di comunità, conseguito in data 20.2.2002, presso l'università degli studi "La Sapienza" di Roma.

Detto titolo è stato tuttavia ritenuto non "equipollente" alla laurea in pedagogia, in ragione di un parere reso in data 14.6.2007, dall'amministrazione universitaria, con la conseguente e, a suo dire, illegittima esclusione dalla procedura concorsuale per cui è causa.

Deduce:

- che l'amministrazione giudiziaria, in precedenti concorsi a posti di educatore, ha ammesso anche i candidati in possesso della laurea in psicologia, in quanto anche tale titolo di studio, come la laurea in pedagogia, veniva, secondo la disciplina previgente, rilasciato dalle facoltà universitarie di magistero.

Il parere reso sul caso in esame dal MURST, a ben vedere, lasciava alla discrezionalità dell'amministrazione della giustizia, quali titoli richiedere per il concorso in questione, purché non si trattasse del reclutamento di "educatori professionali", dato che, in questo caso, è necessario inserire, quali requisiti di accesso "i titoli abilitanti alla professione omonima dell'area sanitaria";

- nell'organizzazione del Dipartimento di giustizia minorile presso l'amministrazione giudiziaria, il profilo di educatore e di psicologo, appartengono alla stessa area "trattamentale"; inoltre solo dal 2001 la laurea in psicologia si consegue presso le facoltà universitarie di psicologia, mentre sino alla c.d. riforma Zecchino, sia la laurea in psicologia che quella in pedagogia erano conseguibili presso le facoltà di magistero;

- le prove di concorso vertono su materie afferenti ad entrambe le aree disciplinari;

- il corso di studi seguito dalla ricorrente, prevede, tra gli altri, anche il sostenimento di alcuni esami afferenti le discipline pedagogiche;

- nell'ambito della vigente disciplina normativa relativa alle modalità di stipula del CCNL di categoria, comparto ministeri, si fa tuttora riferimento, per i profili professionali e relativi titoli di accesso, al regolamento di cui al d.P.R. n. 1219 del 1984, tra i quali figura ancora la laurea del magistero, oltre alla conoscenza di una lingua straniera ed un corso di specializzazione *post* – universitaria.

Si è costituita, per resistere, l'amministrazione intimata, depositando documenti e una memoria.

Con ordinanza n. 1795/2008, resa nella c.c. del 2 aprile 2008, è stata accolta l'istanza cautelare.

Con motivi aggiunti del 16.6.2008, la d.ssa Dca. ha quindi impugnato la nota prot. n. 9629 del 26 marzo 2008, a firma del direttore generale dell'amministrazione giudiziaria, in particolare deducendo:

- che il C.C.N.L. del 16.2.1999 si limita a richiedere, quale requisito di accesso, un titolo culturale coerente con le professionalità poste a concorso;
- che le declaratorie professionali allegate al d.P.R. 1219 del 1984 non sono state ancora sostituite dalla commissione paritetica, all'uopo istituita;
- che comunque il ministero non ha condotto alcuna istruttoria al fine di verificare se il corso di laurea seguito dalla ricorrente, concluso secondo l'ordinamento didattico previgente, fosse sostanzialmente equiparabile a quello in pedagogia.

Parte ricorrente ha depositato una memoria conclusionale in vista della pubblica udienza del 22 aprile 2009, alla quale il ricorso è stato assunto in decisione.

2. Il ricorso è fondato.

2.1. Va premesso il tenore testuale dell'art. 3 del bando di concorso impugnato, secondo il quale "Per l'ammissione al concorso è richiesto il possesso dei seguenti requisiti:

a) essere in possesso di uno dei titoli di studio di seguito indicati:

1) laurea di primo livello (L) di cui al decreto ministeriale 4 agosto 2000 del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, appartenente alla classe 18/L – classe delle lauree in scienza dell'educazione e della formazione;

2) laurea specialistica (LS9 di cui al decreto 2 novembre 2000 del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, appartenente ad una delle seguenti classi:

65/S – classe delle lauree specialistiche in scienze dell'educazione degli adulti e della formazione continua.

87/S – lauree specialistiche in scienze pedagogiche.

3) diploma di laurea in pedagogia ed equipollenti".

Al riguardo, reputa in primo luogo il collegio che il mero riferimento "all'equipollenza", non corredato da ulteriori specificazioni, ed in particolare dal richiamo alle fonti dalle quali potesse desumersi, ovvero

escludersi, l'idoneità, quale requisito di ammissione, del titolo di studio posseduto dalla ricorrente, induca a ritenere tempestiva l'impugnazione del bando. La d.ssa Dca. ha avuto infatti piena contezza della posizione dell'amministrazione solo all'atto del provvedimento di esclusione, adottato anche alla luce di un parere reso dal MURST (n. 1489 del 14 giugno 2007).

3. Nel merito, il ministero afferma di avere individuato i titoli di studio coerenti con la professionalità richiesta per il concorso in esame sulla base delle disposizioni normative e contrattuali vigenti, con riferimento agli specifici compiti istituzionali della figura professionale dell'educatore della giustizia minorile.

Rappresenta altresì che il d.P.R. n. 1219 del 1984, è stato disapplicato dall'art. 39 del CCNL comparto ministeri, quadriennio normativo 1998 – 2001 e biennio economico 1998/1999.

Orbene, il collegio rileva che proprio le disposizioni invocate dal ministero evidenziano che, tra le due figure professionali indicate, vi è una evidente correlazione, in quanto, se l'educatore svolge “compiti di gestione e di mediazione delle attività di osservazione e trattamento, specifiche dell'educazione penale, in diretta collaborazione con le professionalità superiori”, lo psicologo, oltre a svolgere “attività specialistica nel rispetto dei limiti e delle prerogative proprie della professione” predispone “con elevato grado di autonomia tecnica professionale, e anche in assenza di direttive specifiche, le metodiche di intervento tenendo anche presenti rapporti già formulati dalle professionalità del servizio sociale ed educativo”.

Vi sono dunque, a parere del collegio, ambiti del trattamento in materia di esecuzione penale, in cui dette competenze convergono e si integrano.

E' bene anche chiarire che, a differenza di quanto dedotto dalla difesa erariale, il ricorso in esame non pone tanto un problema di equipollenza (in particolare ai sensi del decreto interministeriale 5 maggio 2004, che ha stabilito la tabella di equiparazione tra i diplomi di laurea del vecchio ordinamento alle nuove classi delle lauree specialistiche, ai fini della partecipazione ai concorsi pubblici), quanto di vera e propria “discrezionalità amministrativa” nella scelta, come del resto ben colto dal MURST nel parere reso in data 4.6.2007, dei titoli da richiedere per il concorso in questione, con particolare riguardo, per quanto qui interessa, alle lauree conseguite secondo il vecchio ordinamento.

E se è vero che il d.P.R. n. 1219 del 1984, è stato disapplicato, ai sensi dell'art. 72, comma 1, del d.lgs. n. 29 del 1993, all'epoca vigente, in sede di stipula del contratto del 16.2.1999, è altresì agevole rilevare che, nel contesto della declaratoria delle figure professionali, allegata al medesimo contratto, detto d.P.R. viene espressamente richiamato in quanto recante la definizione, evidentemente recepita a livello contrattuale, del "profilo professionale di riferimento nell'ambito del previgente ordinamento delle qualifiche funzionali".

Pare dunque al collegio che - attesa la contiguità tra le figure professionali in esame, nonché l'espressa rilevanza attribuita al possesso del diploma di laurea in pedagogia, conseguito secondo il vecchio ordinamento - non sia logica, né ragionevole la discriminazione operata in danno del solo diploma di laurea in psicologia (in passato accomunato al primo), quantomeno se il corso di studi risulti caratterizzato dal sostenimento di un significativo numero di esami attinenti all'area pedagogica.

Al riguardo, come evidenziato dalla d.ssa Dca., non è però stata operata alcuna istruttoria, né in sede di esame dei requisiti di ammissione, né, soprattutto, a monte, in sede di elaborazione del bando di concorso.

4. Per quanto appena argomentato, il ricorso deve essere accolto, dovendo disporsi l'annullamento dell'esclusione, e, per quanto di ragione, del bando di concorso.

Sembra equo, però, disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto annulla, per quanto di ragione, gli atti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL LAZIO

Roma, sezione prima

Giorgio Giovannini, presidente;
Roberto Politi, consigliere;
Silvia Martino, consigliere, estensore.

Sentenza 29 maggio 2009 n. 5344

Controversie relative a comportamenti antisindacali della P.A.

sul ricorso n. 1996/2009 proposto da Srr.Anr., rappresentata e difesa dal prof. avv. Raffaello Capunzo, con domicilio eletto in Roma, alla via Cosseria n. 2, presso lo studio del dott. Placidi;

contro

Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale domiciliario *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

del silenzio – rifiuto o silenzio – inadempimento formatosi per l'effetto dell'inutile decorso del termine assegnato a provvedere giusta atto stragiudiziale di significazione e diffida del 21 novembre 2008, nonché per l'accertamento e la declaratoria dell'interesse legittimo della ricorrente a vedere adottato – a cura delle convenute amministrazioni – il decreto di equiparazione con le corrispondenti qualifiche funzionali vevoli per

il personale afferente al comparto ministeri – quale atto prodromico all’istituzione della separata area della Vicedirigenza, così come normativamente prevista con decorrenza economica e giuridica dall’entrata in vigore della sua legge istitutiva, la n. 145 del 15 luglio 2002, ovvero – in via meramente gradata – dalla formale sottoscrizione del C.C.N.L. comparto ministeri, valevole per il quadriennio 2006 – 2009.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l’atto di costituzione in giudizio dell’Avvocatura dello Stato;

visti gli atti tutti di causa;

relatore alla camera di consiglio del 6 maggio 2009 la d.ssa Silvia Martino e uditi altresì gli avv.ti delle parti, come da verbale;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

fatto e diritto

1. L’odierna istante è dipendente di ruolo del comparto agenzie fiscali, ed è allocata nella posizione economica F4, corrispondente alla posizione economica C2 del contratto collettivo nazionale di lavoro 1998/2001 del comparto ministeri.

Soggiunge di aver notificato atto di significazione e di diffida con il quale le amministrazioni intimare sono state sollecitate, nei limiti delle attribuzioni alle medesime rimesse, ad avviare la procedura di adozione e pubblicazione del decreto di equiparazione tra il personale afferente al comparto ministeri e quello di diversa provenienza, in ogni caso appartenente ad una delle amministrazioni dello Stato tra quelle indicate all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, propedeutico all’emanazione dell’atto di indirizzo per l’attuazione della separata area della vicedirigenza di cui all’art. 17 *bis* del d.lgs. n. 165/2001.

Tale formale richiesta non ha ricevuto alcun riscontro.

La condotta nella fattispecie posta in essere dalle amministrazioni intimare integrerebbe, pertanto, la presenza delle seguenti tipologie inficiani:

- violazione e falsa applicazione dell’art. 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241;

- violazione e falsa applicazione dell'art. 17 *bis* del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, come introdotto dall'art. 7 della legge 15 luglio 2002 n. 145, la violazione e falsa applicazione della legge 145/2002 e dell'art. 14 *octies* della legge 7 agosto 2005 n. 168, la violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 17 *bis* della legge 23 dicembre 2005 n. 266;

- eccesso di potere per manifesta ingiustizia ed irragionevolezza; sviamento.

La pretesa sostanziale fatta valere in giudizio – ancorché veicolata dall'accertamento dell'illegittimità del contegno omissivo osservato dall'amministrazione – si fonda sull'art. 3, comma 7 della legge 145/2002, il quale, nell'introdurre l'art. 17 *bis* del d.lgs. 165/2001, ha demandato alla contrattazione collettiva l'istituzione di un'apposita area della vicedirigenza, nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3 con cinque anni di anzianità in tali posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento.

I tempi di attuazione della disciplina come sopra introdotta decorrono, secondo quanto stabilito dal citato comma 3 dell'art. 10, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge 145/2002.

Il comma 2 dell'art. 17 *bis*, sopra citato, prevede poi che, per il personale delle amministrazioni dello Stato, non appartenente al comparto ministeri, "l'equivalenza" della qualifica posseduta alle posizioni C2 e C3, venga definita con decreto del ministro per la Funzione Pubblica, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze.

Tale atto, prodromico all'istituzione di un'apposita area contrattuale della vice – dirigenza, non è stato mai adottato.

Assume per l'effetto la ricorrente la lesione di un interesse legittimo pretensivo alla definizione della propria posizione giuridica; ed evidenzia, in ragione dell'intervenuto decorso dei tempi a tal fine indicati dalla legge, il senso dell'iniziativa dalla medesima assunta – mediante notificazione dell'anzidetto atto di significazione e diffida – al fine di sollecitare l'avvio delle procedure per l'adozione dell'atto di equiparazione e la creazione di una separata ed apposita area della vicedirigenza.

Sollecita conclusivamente la ricorrente, a fronte del silenzio mantenuto dalle amministrazioni intimate a fronte della diffida di cui sopra, l'adozione di una pronuncia giudiziale che non soltanto dia atto dell'illegittimità di tale

contegno, ma – secondo quanto stabilito dalla vigente disciplina (art. 21 *bis* della legge 1034/1971; art. 2, comma 5, della legge 241/1990) – dichiarare l'obbligo delle convenute di dare immediato impulso all'attuazione dell'area della vicedirigenza, attraverso, *in primis*, la formale adozione e consequenziale pubblicazione, del decreto interministeriale di equiparazione.

Si sono costituite in giudizio le amministrazioni evocate.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla Camera di consiglio del 6 maggio 2009.

2. Come è noto, l'art. 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241 (come sostituito dal comma 6 *bis* dell'art. 3 del decreto legge 14 marzo 2005 n. 35, convertito, con modificazioni, in legge 14 maggio 2005 n. 80) stabilisce che – ferma restando la sollecitabilità del sindacato giurisdizionale a fronte di un contegno inadempiente dell'amministrazione anche senza la previa diffida a provvedere – l'adito organo di giustizia amministrativa “può conoscere della fondatezza dell'istanza”.

Rileva pertanto, ai fini della delibazione del proposto mezzo di tutela, l'esigenza di procedere ad una previa ricognizione del quadro normativo di riferimento, al fine di valutare – con riguardo al complesso di disposizioni che parte ricorrente (come osservato in narrativa) assume non abbiano avuto compiuta attuazione – la sostanza della pretesa fatta valere: valutazione, questa, che senz'altro assume valenza prodromica ai fini dell'adozione della sollecitata pronuncia di illegittimità del contegno omissivo che si assume nella fattispecie essere stato osservato dalle amministrazioni intimare.

Viene, allora, innanzi tutto in considerazione il disposto dell'art. 17 *bis* del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (inserito dall'articolo 7, comma 3, della legge 15 luglio 2002 n. 145), il quale ha stabilito che:

- “la contrattazione collettiva del comparto ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita separata area della vicedirigenza nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. In sede di prima applicazione la disposizione di cui al presente comma si estende al personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva anche speciale” (comma 1, modificato dall'articolo 14 *octies* del decreto legge 30 giugno 2005 n. 115);

- e che la disposizione di cui al precedente comma si applica, ove compatibile, “al personale dipendente dalle altre amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del comparto ministeri; l’equivalenza delle posizioni è definita con decreto del ministro per la Funzione pubblica, di concerto con il ministro dell’Economia e delle finanze” (comma 2).

Nell’osservare che, secondo quanto disposto dal comma 3 dell’art. 10 della legge 145/2002, “la disciplina relativa alle disposizioni di cui al comma 3 dell’articolo 7, che si applicano a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, resta affidata alla contrattazione collettiva, sulla base di atti di indirizzo del ministro per la Funzione pubblica all’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) anche per la parte relativa all’importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi”, va ulteriormente rilevato come, quanto alla disposizione dettata dal riportato comma 1 dell’art. 17 *bis*, per il personale del comparto ministeri sia stata stanziata la somma di 15 milioni di euro per l’anno 2006 e di 20 milioni di euro a decorrere dall’anno 2007 (art. 1, comma 227, della legge 23 dicembre 2005, n. 266).

Da ultimo, si rammenta che – relativamente all’individuazione delle autorità competenti ai fini dell’emanazione degli atti di indirizzo come sopra da fornire all’ARAN al fine dell’avvio della negoziazione con la controparte sindacale – l’art. 41 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 stabilisce che

- se le pubbliche amministrazioni esercitano il potere di indirizzo nei confronti dell’ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale attraverso le loro istanze associative o rappresentative, le quali danno vita a tal fine a comitati di settore (comma 1),

- per le amministrazioni, le agenzie e le aziende autonome dello Stato, opera come comitato di settore il Presidente del consiglio dei ministri tramite il ministro per la Funzione pubblica, di concerto con il ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica nonché, per il sistema scolastico, di concerto con il ministro della Pubblica istruzione e, per il comparto delle agenzie fiscali, sentiti i direttori delle medesime (comma 2);

- ulteriormente osservandosi come, a norma del successivo art. 47, comma 1, “gli indirizzi per la contrattazione collettiva nazionale sono deliberati dai comitati di settore prima di ogni rinnovo contrattuale e negli altri casi in cui è richiesta una attività negoziale dell’ARAN”.

3. Quanto sopra posto, lamenta l'odierna ricorrente che, allo stato, non sia stato ancora adottato il decreto di equiparazione (o di equivalenza) che, per il personale statale appartenente a comparti diversi da quello "ministeri" costituisce ulteriore atto prodromico al fine di consentire l'avvio della fase negoziale volta a definire i concreti contenuti dell'istituenda separata area della vicedirigenza.

3.1. Il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione.

Al riguardo, rilevano, in primo luogo, le disposizioni dettate dall'art. 63 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, il cui comma 1 devolve al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti.

Il riparto di giurisdizione in detta materia, introdotto in origine dall'art. 68 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, costituisce la logica ed inevitabile conseguenza della c.d. privatizzazione del pubblico impiego.

La sottoposizione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione ad una normativa di carattere privatistico (ad eccezione di alcune categorie di personale tassativamente indicate per le quali persiste un regime di diritto pubblico), alla quale accede la qualificazione degli atti di gestione del rapporto come atti di diritto privato e non più come atti organizzativi di carattere pubblicistico, ha comportato come naturale conseguenza lo spostamento della giurisdizione sul rapporto dal giudice amministrativo al giudice ordinario.

In altri termini, all'integrazione del lavoro pubblico a quello privato sotto il profilo sostanziale, ha fatto seguito l'integrazione dei rapporti di lavoro sotto il profilo processuale, mentre, con la conservazione del precedente riparto di giurisdizione, si sarebbe pervenuti alla non accettabile situazione per cui fattispecie oggettivamente identiche tra loro, vale a dire le posizioni del dipendente pubblico e del dipendente privato, avrebbero conosciuto giurisdizioni differenti in ragione della diversa natura, pubblica o privata, del datore di lavoro.

Il comma 3 dell'art. 63 d.lgs. 165/2001 attribuisce altresì al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970 n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, e le controversie, promosse da organizzazione sindacali, dall'ARAN o dalle pubbliche amministrazioni, relative alle procedure di contrattazione collettiva di cui agli artt. 40 e seguenti del decreto.

Ne consegue che le controversie in materia di atti di indirizzo (i poteri di indirizzo nei confronti dell'ARAN sono previsti dall'art. 41 del d.lgs. 165/2001) e comunque concernenti i procedimenti di contrattazione collettiva, sono attribuite in via esclusiva alla giurisdizione ordinaria.

Nel caso in esame è bene precisare che il decreto di "equiparazione", ancorché concepito dal legislatore come atto unilaterale, non ha, al tempo stesso, alcun connotato autoritativo, in quanto semplicemente deputato ad operare un raffronto tra i profili professionali di diversi comparti della contrattazione collettiva del settore pubblico.

Anch'esso dunque, al pari dell'atto di indirizzo formulato dai comitati di settore, prodromico all'avvio delle trattative contrattuali, costituisce manifestazione di un potere tipicamente datoriale, non involgendo l'esercizio di potestà autoritative di stampo pubblicistico, né afferendo ad aspetti di "macro - organizzazione", assimilabili a quelli elencati dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n.165/2000, concernenti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici (cfr., da ultimo, Cass., ss.uu., sentenza 13 marzo 2009, n. 6058).

E che, anche nel caso in esame, non solo la "materia" di cui si controverte abbia essenza sindacale ma che, sul piano sostanziale, si lamenti la lesione di un diritto soggettivo derivante dalla normazione primaria (che la contrattazione collettiva ha inteso conformare) - sia esso imputabile in capo al singolo o alle organizzazioni sindacali - è rilevabile dal fatto che la ricorrente, in definitiva, sollecita l'adozione di un assetto negoziale che soddisfi la pretesa all'inquadramento di essa ricorrente nell'area della vicedirigenza.

Per completezza, va ancora soggiunto che il silenzio rifiuto può formarsi esclusivamente in ordine ad un'attività dell'amministrazione ad emanazione vincolata ma di contenuto discrezionale, e quindi necessariamente incidente su posizioni di interesse legittimo, e non già nell'ipotesi in cui viene chiesto il soddisfacimento di posizioni aventi natura sostanziale di diritti soggettivi (TAR Napoli, sez. V, 16 dicembre 2003 , n. 15355).

La formazione del silenzio rifiuto e lo speciale procedimento giurisdizionale fissato dall'art. 21 *bis* della l. 1034/1971, non risulta infatti compatibile con le pretese che solo apparentemente abbiano per oggetto una situazione di inerzia, in quanto concernono diritti soggettivi la cui eventuale lesione è direttamente accertabile dall'autorità giurisdizionale. A maggior ragione, perciò, dev'essere esclusa la giurisdizione del giudice amministrativo sul silenzio rifiuto dell'amministrazione, allorché la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo sulle quali il giudice amministrativo non abbia giurisdizione esclusiva, e la cui cognizione spetta al giudice ordinario, il quale può decidere direttamente la questione avvalendosi dei poteri istruttori che gli competono, a prescindere dagli atti adottati dall'amministrazione e quindi anche nel caso in cui non sia stato emanato alcun atto, nonostante il decorso dei termini prescritti per la conclusione del relativo procedimento (Cons. St., sez. V, 11 dicembre 2007, n. 6378).

4. Ribadita, alla luce delle considerazioni precedentemente svolte, l'inammissibilità del gravame, rileva conclusivamente il Collegio la presenza di giusti motivi per compensare fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL LAZIO

Roma, sezione prima *ter*

Patrizio Giulia, presidente;
Pietro Morabito, giudice rel.ed est.;
M. Ada Russo, I referendario.

Sentenza 8 maggio 2009 n. 5035
Composizione di commissione di gara

sul ricorso n. 6250/2007–R.G. proposto dalla Fondazione CENSIS “Centro studi investimenti sociali”, in persona del l.r. p.t., in proprio e nella qualità di mandataria del R.t.i. costituito con le mandanti ADACTA s.p.a. e NOMISMA s.p.a., rappresentata e difesa dall’ avv. S. Gattamelata, presso il cui studio in Roma, via di Monte Fiore n.22, è elettivamente domiciliata;

contro

il Ministero dell’interno, in persona del ministro p.t., rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato;

e nei confronti

dell’Autorità di gestione delegata del PON sicurezza, del Centro interuniversitario transcrime, università degli studi di Trento, della conferenza dei rettori delle università Italiane, dell’Istituto di statistica – Istat – non costituiti in giudizio ;

per l'annullamento

- del decreto in data 1.6.2007 con cui l'amministrazione dell'Interno ha disposto l'aggiudicazione del progetto "Implementazione analisi criminale" al Centro interuniversitario Transcrime – università degli studi di Trento – e di ogni altro atto presupposto e/o connesso, ivi compresi, oltre all'eventuale convenzione nelle more stipulata;
- del decreto del 21.3.2007 con cui la stazione appaltante ha autorizzato la commissione ad avvalersi di un gruppo di esperti nominati col medesimo decreto nonché del provvedimento della relativa designazione emesso dalla conferenza dei rettori delle università italiane e dall'Istat ed i relativi lavori e valutazioni da detta commissione di esperti effettuati;
- di tutti gli atti di gara inclusi i verbali delle sedute della commissione con i criteri di valutazione, i relativi allegati contenenti le valutazioni delle offerte dei ricorrenti, la nota del 30.1.2007 di richiesta di esperti e la determinazione di approvazione della graduatoria provvisoria nonché, per quanto occorrer possa, del decreto dell'1.12.2006, di nomina della commissione giudicatrice;

e, per la condanna

del risarcimento in forma specifica mediante l'attribuzione dell'appalto per la durata originaria ovvero per il residuo (ove nelle more fosse stata stipulata la convenzione) con un risarcimento del 10% dell'offerta per il tempo già trascorso; ed in subordine per il risarcimento del danno ingiusto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

viste le memorie prodotte dalle parti;

visti gli atti tutti della causa;

data per letta alla pubblica udienza del 26 marzo 2009 la relazione del consigliere Pietro Morabito ed uditi gli avvocati di cui al verbale d'udienza;

ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue.

Fatto

Esponde in fatto la ricorrente che la propria domanda di giustizia origina da un bando di gara, emesso dal Ministero dell'interno nell'ottobre 2006, per l'affidamento, a procedura aperta, di un servizio relativo all'attuazione del progetto "Implementazione analisi criminale" nell'ambito del P.O.N. "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia (2000/2006 –PON) – Misura tecnica III.I "Assistenza tecnica"; Misura quest'ultima che era volta a fornire ai soggetti responsabili dell'attuazione del programma un necessario supporto tecnico scientifico finanziando le attività di analisi e lettura del contesto criminale nelle regioni, obiettivo 1, destinatarie degli interventi (Calabria, Sicilia, Sardegna, Puglia, Basilicata) nonché le attività di analisi del rapporto intercorrente tra presenza criminale e crescita socioeconomica nelle medesime regioni.

La *lex specialis* della gara, fra l'altro, prevedeva l'articolazione del servizio in tre macroattività (1: creazione di un data-set a supporto dell'analisi dello sviluppo dei fenomeni criminali nelle aree dell'obiettivo; 2: creazione di un modello per la definizione di scenari di sicurezza nelle aree dell'obiettivo; 3: creazione di un modello per l'individuazione del rischio di infiltrazione criminale nelle attività associate alla realizzazione di un investimento pubblico) nonché, prevedeva, un corrispettivo a base d'asta di € 1.250.000,00 e, quale criterio di selezione dell'offerta quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa con un punteggio articolato in 80 punti per l'offerta tecnica e 20 punti per l'offerta economica.

Nel corso della gara, prosegue la ricorrente, la commissione, pur avendo, da subito, rilevato la presenza di aspetti di particolare tecnicismo assegnava egualmente i punteggi alle offerte tecniche delle ditte partecipanti (con collocazione, *ex aequo*, al primo posto, della ricorrente e della Transcrime) per poi, all'esito di tale valutazione, rilevare di non essere in grado, a causa della propria carenza di specifiche cognizioni tecniche, di effettuare i necessari approfondimenti richiesti dalla natura delle offerte. Tali difficoltà venivano palesate al responsabile della Misura III.1 che avviava un *sub* procedimento all'esito del quale autorizzava la commissione, con decreto del 21.3.2007, ad avvalersi di un gruppo di tre esperti nominati con lo stesso decreto su

designazione della conferenza dei rettori delle università italiane e dell'Istituto di statistica. Gli esperti, nell'arco di tempo di tre giorni, rimettevano alla commissione una relazione di commento a ciascuna delle offerte presentate dalle ditte concorrenti; quindi la commissione riesaminava le valutazioni in precedenza effettuate ed assegnava a Transcrime due punti in più rispetto alla precedente valutazione lasciando immutato il punteggio conferito, nella medesima occasione, alla Fondazione ricorrente.

Si proseguiva quindi con lo scrutinio dell'offerta economica. Risultava più bassa, pur se di poco, quella della Transcrime che, veniva così a posizionarsi prima nella graduatoria provvisoria ed, infine, a risultare aggiudicataria definitiva della gara.

Avverso tale aggiudicazione nonché avverso gli atti in epigrafe la Fondazione ricorrente ha proposto i seguenti mezzi di gravame:

A. violazione dei principi generali in tema di formazione delle commissioni giudicatrici di gara; violazione e falsa applicazione degli artt. 83 e 84 del d.lgs. n.163 del 2006 e dell'art.11 del capitolato; violazione dei principi generali di formazione delle commissioni giudicatrici di gara nonché dei principi in tema di buon andamento, adeguatezza e correttezza dell'azione amministrativa; eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di motivazione e sviamento;

B. violazione e falsa applicazione dell'art.11 del capitolato nonché dei principi in tema di buon andamento, adeguatezza e correttezza dell'azione amministrativa, di ragionevolezza e dei principi informativi delle procedure di gara; eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di motivazione;

C. violazione dei principi in tema di valutazione delle offerte nonché degli artt. 2, 6 ed 8 del capitolato; violazione degli autolimiti ed in particolare delle linee guida di cui al verbale 1; mancata considerazione dei fatti e delle risultanze della relazione degli esperti nominati; eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di motivazione e di istruttoria; superficialità e contraddittorietà dell'azione amministrativa; sviamento;

D. violazione dei principi del capitolato (art.8) nonché delle linee guida di cui al verbale 1 e dei principi in tema di valutazione delle offerte; mancata considerazione dei fatti e delle risultanze della relazione degli esperti

nominati; eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di motivazione e di istruttoria; superficialità e contraddittorietà dell'azione amministrativa.

Quanto alla domanda risarcitoria la ricorrente osserva che il danno cagionatole, per sua natura, può essere risarcito solo con l'aggiudicazione del servizio. Si riserva in ogni caso di specificare l'entità del pregiudizio subito e offre al giudice adito una serie di parametri da valere quali criteri in base ai quali l'amministrazione dovrà poi determinare l'ammontare della somma da corrispondere.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'interno che, con articolata nota redatta dalla medesima amministrazione, ha sollevato in rito eccezioni sulla legittimazione ad agire della ricorrente e sulla propria legittimazione passiva a resistere. Nel merito ha difeso l'operato della commissione sforzandosi di contestare l'ordito difensivo di parte attrice.

Quest'ultima ha presentato memoria conclusionale il 19.3.2009.

All'udienza del 26.3.2009 la causa è stata trattenuta per la relativa decisione.

Diritto

I) Può prescindersi dalla trattazione delle eccezioni in rito sollevate dalla resistente amministrazione ritenendo il collegio non condivisibile, per le ragioni che appresso troveranno svolgimento, il pur ampio e complesso ventaglio delle doglianze azionate da parte ricorrente.

II) Il primo mezzo di gravame si struttura in due distinti profili censori sintetizzabili nell'illegittimità della composizione (e della relativa nomina) della commissione di gara e nell'illegittimità della nomina degli esperti in funzione di supporto e/o affiancamento alla commissione.

La prima censura – che, nell’ordito difensivo, trae alimento dall’autoammissione di tale organo della propria inadeguatezza all’assolvimento del compito valutativo demandatogli – si raccorda alla violazione dell’art.84 comma 2 del d.lgs. n.163 del 2006 (c.d. “Codice degli appalti”, di seguito anche “Codice”) che impone nella formazione delle commissioni di gara la nomina di “esperti nello specifico settore cui si riferisce l’oggetto dell’appalto”.

Al riguardo preme al collegio evidenziare che tale norma – che ha esteso, con carattere di generalità, al settore delle procedure ad evidenza pubblica il principio, già fissato, con riguardo all’aggiudicazione di lavori pubblici, dall’art.21 della legge n.109 del 1994 – va interpretata anche alla luce delle altre disposizioni del citato art.84 e, sopra tutto, richiede, al fine di potersene fondatamente assumere la violazione, un giudizio condotto non *ex post* ma affidandosi ad una valutazione c.d. *ex ante*; e cioè ad una valutazione da collocarsi idealmente in una fase anteriore alla conoscenza concreta dei progetti tecnici al fine di appurare se, già in tale fase, la lettura della *lex specialis* e del relativo capitolato deponevano inequivocamente per la natura ed il tenore altamente tecnico dei progetti sui quali la commissione sarebbe stata chiamata ad esprimersi: tecnicismo che vincolativamente avrebbe dovuto orientare a monte le scelte della stazione appaltante nella selezione dei membri della commissione.

In ordine a tale problematica il Codice impone alle stazioni appaltanti che i membri delle commissioni, con la sola eccezione del presidente, siano selezionati tra propri funzionari; così presumendo, quantomeno in linea di principio, che all’interno di ogni amministrazione vi siano professionalità adeguate a valutare i progetti inerenti le attività ascrivibili nell’orbita delle competenze dell’amministrazione di appartenenza. Solo ed in caso di accertata carenza in organico di tali professionalità ne è consentita la ricerca all’esterno secondo le indicazioni fornite nel secondo periodo del medesimo comma 8 dell’art. 84 del Codice.

Ora, nel caso di specie, l’obiettivo avuto di mira dall’amministrazione, da realizzarsi attraverso la gara di cui trattasi, era quello di dotarsi di risorse informative e di uno strumento operativo idoneo a consentire una rappresentazione adeguata e completa della consistenza e dell’effettivo andamento della criminalità a livello territoriale (nelle regioni dell’obiettivo 1.). Si trattava, in sintesi, non risultando più sufficiente l’utilizzo delle tradizionali statistiche di criminalità, di potenziare il complesso delle fonti informative a disposizione del ministero migliorandone la capacità di leggere ed interpretare l’evoluzione del rapporto tra criminalità e variabili socio economiche: tutto al fine di programmare gli interventi più efficaci per il contrasto allo stesso.

Risolvendosi, sostanzialmente, il servizio richiesto ai concorrenti nella dotazione di uno strumento migliorativo della capacità di lettura del fenomeno criminale nelle sue articolazioni territoriali appare dunque, alla luce di una valutazione c.d. *ex ante*, plausibile, la scelta dell'amministrazione dell'Interno (istituzionalmente e primariamente deputata alla lotta alla criminalità) di ricercare, al proprio interno, le professionalità cui affidare l'incarico di membri della commissione: professionalità, fra l'altro, individuate (come rappresentato dalla p.a. e non contestato da parte ricorrente) in un funzionario prefettizio (Castelli) esperto in materia ed autore di libri sull'argomento, in un dirigente (Calabria) della Criminalpol – Servizio analisi criminale (e cioè la struttura che ha proposto il progetto “Implementazione analisi criminale” per la cui attuazione è stata bandita la gara) ed in altro dirigente della P.S. (Mignosi) ideatore del progetto “Valutazione d'impatto sicurezza” che ha costituito il precursore tecnico scientifico di quello posto a concorso.

Né, d'altro canto, è possibile convenire con parte attrice laddove si premura di evidenziare che la mera lettura del capitolato era sufficiente ad evidenziare i contenuti scientifici, statistici e matematici in cui le attività oggetto del servizio posto a gara avrebbero dovuto sostanziarsi.

E difatti ed in ordine alle tre macroattività in cui il Servizio oggetto di gara avrebbe dovuto, *ex lege speciali*, articolarsi:

1. la creazione di un *data-set* (macroattività 1.) si traduce nella creazione di un sistema informativo tratto sui dati già in possesso dell'amministrazione (e dunque noti ed interpretabili dai suoi esperti) integrati con quelli da fornirsi dall'aggiudicatario e provenienti:

- dall'indagine sulla vittimizzazione: e cioè un'indagine da svolgere su un campione di popolazione e volta ad elaborare gli indicatori idonei a far emergere il numero dei reati non denunciati;
- dall'attività di indagine su fenomeni non delittuosi costantemente collegati a fattispecie criminali e dunque interpretabili quali indicatori dello stato di sviluppo della criminalità nell'aree geografiche dell'obiettivo 1;
- dall'attività di raccolta e sistematizzazione dei dati provenienti dalle due attività appena sopra indicate con quelli già in possesso della p.a. al fine di creare una mappatura della presenza criminale e dei fenomeni criminali maggiormente presenti a livello provinciale;

2. la macroattività 2. si compendia in quelle attività volte ad interpretare il rapporto tra criminalità e variabili socio economiche quali tasso di disoccupazione, rischio povertà, evasione dell'obbligo scolastico, ecc.: attività interpretative funzionali all'elaborazione di un modello di sviluppo della sicurezza;

3. la macroattività 3. si compendia in quelle attività, mediate principalmente da interviste a testimoni, volte a favorire l'emersione dei fattori politici, sociali, economici che agevolano la penetrazione della criminalità organizzata in un investimento pubblico.

Dunque, e conclusivamente, un complesso di attività, i cui aspetti matematici e tecnici (di livello tale da legittimare il ricorso a professionalità esterne all'amministrazione ovvero di livello tale da far ritenere, *ab imis*, chiaramente inadeguata la professionalità dei membri interni) non emergono, dalla lettura della *lex specialis*, con l'immediatezza che parte ricorrente vi riscontra (sul punto si ricorda che, per pacifica giurisprudenza, la nomina dei componenti della commissione di una gara d'appalto può essere sindacata solo qualora ricada su soggetti palesemente privi dei requisiti minimi necessari per svolgere l'incarico e non quando sia assicurato un adeguato livello di professionalità dei componenti; cfr. *ex multis*, T.a.r. Tar Sicilia, CT, II, n.1331 del 2007; Tar Molise n.637 del 2007 e n.985 del 2005; Tar sardegna, n.156 del 2003).

E d'altronde si tenga conto che la commissione ha riconosciuto i propri limiti valutativi solo e con riguardo "alle metodologie statistiche matematiche applicate alle attività di ricerca e di studio proposte dalla concorrenti" (cfr. verbale n.3), "a particolari aspetti statistico-matematici delle offerte" (cfr., verbali n.4 e n.5); tant'è che ha attribuito (ai progetti presentati) in perfetta autonomia e senza alcun supporto del gruppo di esperti successivamente nominato i punteggi relativi ai criteri di cui alle lettere c), d) ed e) (che non sono stati oggetto di revisione per nessuna delle concorrenti) fissati nel verbale n. 2.

Conclusivamente appare al collegio, anche in considerazione del *favor* che il Codice manifesta nei confronti di commissari funzionari interni alla stazione appaltante, che l'art. 84 comma 2 del Codice – che richiede (non alla commissione unitariamente intesa, ma) ai commissari singolarmente considerati l'essere esperti nel settore cui si riferisce l'oggetto del contratto - vada interpretato secondo un criterio logico non potendosi pretendere il possesso, da parte di ogni membro, delle cognizioni tecnico-scientifiche per valutare ogni aspetto, potenzialmente includibile nell'ambito di un progetto che richiede, primariamente, per il tema affrontato e

trattato, cognizioni e conoscenze del tutto diverse. E ciò anche perché – e l'argomento consente di introdurre lo scrutinio relativo alla seconda delle censure delineate nel corrente mezzo di gravame - rimane sempre aperta la possibilità per la stazione appaltante di affiancare, all'uopo, la commissione con uno o più esperti esterni con funzioni di consulenza e di assistenza professionale nel circoscritto settore in cui l'organo collegiale viene eventualmente a necessitare di supporto.

A tal riguardo – e contrariamente a quanto assunto da parte ricorrente – la possibilità di nomina di esperti esterni non è in contrasto con l'ordinamento vigente ma in sintonia con lo stesso.

E difatti pacificamente ammesso in giurisprudenza che “la presenza di esperti esterni alla commissione giudicatrice di una gara pubblica di appalto-concorso può ritenersi legittima ove i soggetti in questione si siano limitati a prestare attività di consulenza e di assistenza professionale all'organo collegiale, e non anche quando, in contrasto con il disposto dell'art. 21 comma 5, l. 11 febbraio 1994 n. 109, e in violazione del principio di perfetta collegialità delle sedute della commissione di gara, abbiano operato come veri e propri componenti della stessa, partecipando a tutte le sedute, incluse quelle riservate, pur non avendo titolo a parteciparvi” (cfr., in tal senso, Cons. St. n. 6765/2008; n.6496/2005; Tar Lazio, III, n. 3577/08 e Tar CT, n. 1086/07). E d'altronde lo stesso, ed unico, precedente giurisprudenziale che parte attrice evoca a supporto della propria tesi (T.a.r. Lazio, II, n. 1247/1990) si rivela sintonico e non distonico con il sopra delineato insegnamento giurisprudenziale atteso che reputa “illegittima la partecipazione alle sedute di una commissione per la valutazione delle offerte in un procedimento di appalto concorso di soggetti ad essa estranei, nominati in qualità di esperti con funzione esclusivamente consultiva di supporto” e non invece la stessa nomina degli esperti ai fini indicati. Né giova a parte ricorrente contestare l'illegittimità della nomina e dell'attività di consulenza degli esperti (ipotizzando addirittura uno sviamento della condotta amministrativa in favore della Transcrime) in quanto avvenuta dopo che la commissione aveva svolto una prima valutazione dei progetti tecnici presentati.

Una tale denuncia – che avrebbe senso ove fondato, e non errato, il presupposto di fatto richiamato a più riprese nel corpo del gravame, che il giudizio degli esperti sarebbe stato “determinante ai fini dell'aggiudicazione della gara a favore della controinteressata” (pag.7, primo periodo) ovvero che “nel caso di Transcrime il punteggio seguiva un aumento sensibile e determinante ai fini dell'aggiudicazione” (pag. 7 ultimo periodo); ed ancora che tale giudizio avrebbe influenzato “in modo determinante il risultato della gara” (pag.16, quarto periodo);

essendo stati “gli esperti/commissari ..idonei a determinare l’esito della gara” (pag.16 ultimo periodo) ovvero a “modificare l’esito della gara” (pag.18)- (una tale denuncia che avrebbe senso ove fondato il presupposto di fatto di cui sopra) si rivela invece in contrasto con lo stesso interesse dell’esponente (e dunque inammissibile) atteso che – come senza riserve documentato negli atti di gara dalla stessa parte ricorrente esibiti – la commissione, prima della nomina degli esperti, aveva assegnato pari punteggio alle offerte tecniche della ricorrente e della controinteressata aggiudicataria; di talché, essendo risultata l’offerta economica della Transcrime più vantaggiosa di quella della ricorrente, in ogni caso, e cioè anche senza la nomina ed il giudizio degli esperti, la graduatoria sarebbe rimasta invariata con l’aggiudicazione del Servizio alla controinteressata.

Non incide poi sul (parimenti gravato) atto di nomina degli esperti la circostanza che sia improprio il riferimento (art. 83 c.4 del Codice) ivi evocato a supporto normativo dell’iniziativa assunta atteso che tale facoltà è riconosciuta alla stazione appaltante alla luce dell’orientamento giurisprudenziale sopra sintetizzato e della sua conformità all’ordinamento: e tanto, ovviamente, sia nel caso in cui si proceda contestualmente alla nomina della commissione e degli esperti esterni sia nel caso in cui alla nomina degli esperti si proceda solo in un secondo momento in quanto solo dopo l’esame dei progetti emerge la presenza incidentale di variabili il cui efficace apprezzamento richiede il possesso di specifiche cognizioni tecniche.

Non manca, poi, parte attrice di dolersi del modo misterioso con cui, a suo dire, sarebbero stati individuati gli esperti i quali, di fatto, non avrebbero affiancato la commissione ma, dopo aver elaborato il proprio giudizio su criteri del tutto autonomi, si sarebbero sostituiti alla commissione surrogandola e svolgendone la relativa funzione.

Si tratta di censure smentite dagli atti di causa.

L’amministrazione, per assicurare l’assoluta terzietà nella scelta degli esperti, si è rivolta a due strutture certamente qualificate quali l’ISTAT (per le ragioni connesse alle metodologie matematico statistiche) e la conferenza dei rettori delle università italiane (per le ragioni connesse agli approcci metodologici nel settore economico sociale). Sono state tali strutture a designare le professionalità poi nominate quali esperti con un procedimento la cui trasparenza non presenta lacune.

Quanto poi all’assunta autonomia dei parametri cui sarebbe stato uniformato il giudizio degli esperti, la lettura della relazione degli stessi include una sorta di premessa che adeguatamente smentisce tale postulato. La

relazione, difatti, dopo aver enucleato gli obiettivi previsti dal bando nonché dopo aver ricordato le macroattività in cui il servizio a base di gara dovrà articolarsi, specifica che il gruppo ha concentrato la propria attenzione “sugli aspetti più tecnici e scientifici.....” e quindi indica i criteri in funzione dei quali ha effettuato la propria valutazione. Ora basta allineare tali criteri con quelli riportati alla lettera A) delle “Linee-guida per l’attribuzione del punteggio” elaborate dalla commissione per evidenziarne l’immediata assonanza. Dunque il gruppo di esperti non si è servito di parametri astrusi ed autonomi ma ha giudicato in funzione:

1. “del fondamento scientifico dei modelli e dei metodi statistici proposti.....”; criterio che trova il suo parallelo nella citata lettera A), punto 2: “fondamento scientifico dei modelli e dei metodi che ci si propone di utilizzare....”;

2. della “innovatività delle soluzioni proposte in relazione anche alla loro efficacia sugli obiettivi analitici ed operativi....”; criterio che trova il suo parallelo nella citata lettera A), punto 1: “innovatività delle soluzioni proposte in relazione anche alla loro efficacia sugli obiettivi analitici ed operativi...”;

3. delle “condizioni per l’aggiornamento del quadro conoscitivo e degli scenari di previsione tenuto conto dell’esigenza dell’amministrazione di seguire nel tempo il fenomeno criminale...”; criterio che trova il suo parallelo nella citata lettera A), punto 3: “qualità degli output in funzione della possibilità per l’amministrazione di aggiornare nel tempo e con tempestività ed affidabilità i quadri conoscitivi e gli scenari di previsione ...”.

In conclusione i criteri valutativi cui gli esperti si sono uniformati sono, all’evidenza, quelli indicati nella citata lettera A) delle linee-guida, ovviamente riflettentesi anche sul secondo dei criteri indicato nella lettera B) delle stesse linee: e cioè la “metodologia e struttura dell’attività di ricerca e di studio”.

Sono, invece, rimasti estranei all’ambito valutativo del gruppo esterno gli ulteriori criteri di valutazione dei progetti tecnici declinati sotto le lettere C), D) ed E) delle linee-guida (in ordine ai quali la commissione non aveva invocato alcun supporto): tant’è che, in sede di revisione della propria iniziale valutazione, la commissione ha lasciato, *in parte qua*, inalterati i punteggi già accreditati ai vari progetti di gara.

Ed è allora ovvio che delle valutazioni settorialmente circoscritte degli esperti, la commissione ne abbia tenuto conto in sede di revisione del proprio iniziale giudizio valutativo senza bisogno, attesa l’identità dei criteri valutativi seguiti sia dagli esperti che dalla commissione, di motivare un punteggio che trovava già nelle lettere

A) e B) delle linee-guida la sua logica giustificazione. Per converso all'onere di una articolata motivazione la commissione non avrebbe potuto sottrarsi nell'evenienza in cui avesse deciso di discostarsi dal parere degli esperti.

E' altresì smentita dagli atti di causa la denunciata surrogazione del gruppo degli esperti alla commissione. La relazione non contiene punteggi; gli esperti non hanno mai partecipato ad alcuna seduta della commissione (tranne quella in cui sono stati presentati alla commissione e si è disposto affinché venissero loro consegnati gli atti necessari all'espletamento del mandato); hanno svolto il loro incarico durante una fase temporale di sospensione dei lavori della commissione e sono quindi rientrati presso gli enti di provenienza prima della ripresa dei lavori di tale organo. Non hanno, dunque, mai operato, né formalmente né di fatto, quali veri e propri componenti della commissione.

In conclusione il primo mezzo di gravame si rivela infondato in tutti i suoi profili censori e quindi da respingere.

III) Il secondo mezzo di gravame, nel cui corpo trovano collocazione un'osservazione ed una censura, è di agevole scrutinio.

L'osservazione attiene alla circostanza che alla loro ripresa i lavori della commissione si sarebbero celermente conclusi con un'accelerazione, rispetto ai tempi di svolgimento della precedente fase, "tale da far dubitare della regolarità delle scelte valutative e dell'effettività delle verifiche..".

Ora poiché il dubbio in questione non assume, nell'implementazione del gravame, i connotati di censura, tanto consente al collegio di non trattenersi ulteriormente sul punto.

E' invece vera e propria doglianza quella con cui si prospetta la violazione dell'art. 11 del bando di gara avendo la commissione svolto in un'unica seduta (e non in seduta separata) le operazioni di assegnazione del punteggio alle offerte economiche e di redazione della graduatoria provvisoria.

Senonché si tratta di censura infondata.

Nella seduta del 30 maggio 2007 la commissione, riunitasi alle 15.00 ha aperto in seduta pubblica le buste contenenti l'offerta economica e data contezza ai presenti del prezzo proposto da ogni accorrente alla gara: quindi, alle 15.35, "esauriti gli adempimenti da svolgere in seduta pubblica..", ha congedato i rappresentanti

delle ditte presenti e proseguito “in separata seduta”, ai sensi dell’art. 11 del capitolato ai successivi adempimenti.

Dunque vi sono state due sedute della commissione: una pubblica e l’altra, separata, riservata. La circostanza che le stesse si siano svolte nello stesso giorno non consente, anche perché in sintonia con i principi di economicità ed efficacia dell’azione amministrativa, di ritenere vulnerata la citata prescrizione della *lex specialis*.

IV) Nel terzo mezzo di gravame, parte ricorrente – premurandosi di chiarire che non intende coinvolgere il collegio in una valutazione di merito del proprio e del progetto della controinteressata (peraltro non allegati agli atti di causa) – segnala come i limiti progettuali rilevati dagli esperti sull’offerta tecnica della Transcrime avrebbero dovuto indurre la commissione a ridurre, e non ad incrementare, il punteggio assegnato a tale concorrente la cui offerta, in verità, avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara in quanto, come rilevato dagli esperti, i modelli di ricerca proposti risultano sperimentati in regioni diverse da quelle relative all’obiettivo 1., sottovalutando il peso rilevante di fattori specifici di tali regioni, con correlato indebolimento della relativa efficacia euristica. Tali limiti progettuali – che contrastano peraltro con le linee-guida per l’attribuzione del punteggio di cui alla sopraccitata lettera A) – sono poi risaltati nella parte conclusiva del giudizio laddove gli esperti osservano che la carenza di “dettagli in ordine alle procedure di formazione dei campioni di indagine” non consente “di esprimere giudizi sull’ampiezza dei campioni, sulle tecniche di rilevazione ed in generale sull’attendibilità dei risultati”.

Insomma, ad avviso della ricorrente, l’assenza di specificazione sulla “numerosità, metodologia di formazione dei campioni e tecniche di rilevazione” avrebbe dovuto comportare l’esclusione dell’offerta della Transcrime. Essa ricorrente inoltre individua anche il motivo di tali acclamate carenze progettuali: la mancanza in capo a Transcrime, che è un Centro interuniversitario, di una struttura istituzionalmente dedicata all’attività di rilevazione dati. Tanto comporta che Transcrime dovrà affidarsi ad un terzo per tale indagine con riveniente vulnerazione della norma della *lex specialis* che vieta il subappalto.

Per converso il progetto della ricorrente non presenta tali limiti e, a parità di importi, è più economico e vantaggioso di quello dell’antagonista.

Tanto premesso, osserva il collegio, che certamente gli esperti hanno sottolineato, nella propria Relazione, una serie di limiti nell'offerta della Transcrime (tant'è che la commissione non le ha riconosciuto il massimo punteggio assegnabile). Ma è altrettanto vero che analoghi, se non più consistenti, limiti gli esperti hanno rinvenuto nella progettazione della CENSIS-ADCTA-NOMISMA: limiti per i quali, a differenza di quanto attiene al giudizio sul progetto Transcrime, non sono stati prospettati quegli elementi di compensazione che consentono a quest'ultimo progetto di essere, in ogni caso, apprezzato come idoneo al conseguimento delle finalità avute di mira dall'amministrazione.

Sotto tale angolazione v'è da dire – con riferimento alla doglianza relativa all'inadeguatezza, incompletezza ed esclusione del progetto Transcrime dalla gara – che gli esperti, sin da subito, evidenziano che tale progetto (a differenza di quello della ricorrente che difetta di un preciso ancoraggio alla letteratura scientifica in materia di criminalità ed alle sue inter-relazioni con le variabili socio economiche ed istituzionali) “si qualifica per il costante e puntuale ancoraggio delle attività da svolgere a modelli di indagine o a schemi teorici consolidati nella letteratura scientifica del tema; il che può essere considerato in generale un presupposto importante per la qualità dei risultati sia dal punto di vista conoscitivo sia sotto il profilo della costruzione degli scenari”.

Ed è tale costante raccordo con i metodi di indagine più accreditati nel campo scientifico che consente ai modelli informativi proposti dalla Transcrime (pur se elaborati sulla base di dati tratti da contesti non ricadenti nelle regioni dell'obiettivo 1. e pur se rischiano di sottovalutare il peso dovuto a peculiari fattori specificamente presenti nelle regioni dell'obiettivo 1) di essere utilmente adattabili anche per tali regioni. E ciò anche grazie alla presenza nei gruppi di coordinamento e di lavoro (previsti dall'art.3 del capitolato per la realizzazione delle attività oggetto di gara) di personalità scientifiche che vantano esperienza specifica nei lavori su rapporti tra criminalità e variabili economiche in alcune regioni dell'obiettivo 1.

Quanto poi all'assunto imperniato sull'assenza in capo all'aggiudicataria di una struttura istituzionalmente dedicata all'attività di rilevazione dati, lo stesso è recisamente smentito dall'amministrazione (cfr. all.n. 28 cit.) che specifica – senza essere sul punto contraddetta da parte attrice – che la Transcrime, come riportato a pag. 38 dell'offerta tecnica, dispone di un proprio laboratorio CATI che dunque la rende perfettamente in grado di svolgere l'attività di rilevazione di cui trattasi nel pieno rispetto del divieto di sub appalto sancito dal bando.

Si rivela, inoltre, infondata anche la doglianza relativa al preteso contrasto con le previsioni del bando nella parte in cui richiedono, con riferimento alla macroattività 1, la creazione di una banca-dati provinciale che raccoglie le risultanze delle attività legate all'indagine di vittimizzazione e all'indagine sugli indicatori di criminalità indiretti.

E ciò in quanto l'amministrazione, prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, provvede, il 28.11.2006, a informare le concorrenti che l'Istat avrebbe portato a compimento, nel corso dell'anno 2007, un'indagine di vittimizzazione su larga scala articolata su un campione di 60.000 famiglie offrendo così, agli utenti, un "mix qualificato di elaborazioni sui dati già noti,su fenomeni non esaminati (es. usura) e di metodologie di aggiornamento del modello di cui alla macroattività 2". Stante quanto sopra l'amministrazione invitava le ricorrenti a dimensionare "l'indagine di vittimizzazione" prevista dal capitolato e cioè a calibrarla, anche mediante accordi con l'ISTAT, in funzione delle specifiche esigenze dell'amministrazione: ciò naturalmente onde evitare di acquisire attraverso la gara-dati che l'ISTAT avrebbe reso noti da lì a breve.

Alla luce di tanto, mentre la ricorrente ha prospettato un'indagine a campione su 15.000 residenti nelle regioni dell'obiettivo 1 e, dunque, un'indagine – (sulla cui efficacia il gruppo di esperti ha espresso significative riserve e che l'amministrazione qualifica (cfr. pag. 3 all. n. 28) – pressoché identica a quella predisposta dall'ISTAT su un campione di popolazione molto più numeroso, per converso e più produttivamente, Transcrime ha preferito riparametrare su base provinciale i dati provenienti dalle indagini Istat già concluse illustrando, a pag. 16 della propria offerta tecnica, la metodologia per la riparametrazione (metodologia all'evidenza utilizzabile anche per riparametrare su base provinciale i dati che proverranno dalla nuova indagine Istat e dunque per l'elaborazione delle tavole sinottiche descrittive dello stato della criminalità a livello provinciale).

Non solo. Transcrime ha previsto l'utilizzazione delle risorse del servizio per effettuare un'indagine di vittimizzazione garantendo l'estrazione di un campione di imprese site nell'area obiettivo 1 rappresentativo per dimensione dell'azienda, tipologia dell'attività svolta e ampiezza demografica del comune; indagine apprezzata come innovativa nonché "abbastanza interessante ed utile" dal gruppo degli esperti.

Tutti i dati di fatto appena sintetizzati sono, ad eccezione di quelli tratti dalla relazione degli esperti, rassegnati dall'amministrazione nel proprio documento in all. n.28: dati non contraddetti dalla ricorrente cui dalla p.a. viene addebitato di essere all'oscuro del progetto della Transcrime e di svolgere le proprie considerazioni,

qualificate come “palesamente false, del tutto gratuite e destituite di fondamento” “sulla base della semplice lettura dei verbali della commissione e non dall’analisi dell’offerta tecnica” della concorrente.

Dunque e conclusivamente:

- le risultanze del giudizio del gruppo di esperti non consentivano di pervenire all’esclusione dell’offerta tecnica della Transcrime avendo tali tecnici ritenuto i relativi limiti progettuali (tanto quelli limitativi dell’efficacia euristica in quanto non tratti da contesti ricadenti nelle regioni dell’obiettivo 1 quanto quelli sottovalutativi del peso di fattori specifici connotativi della criminalità in quelle regioni) superabili attraverso il ricorso alle risorse di cui è detto nella relazione degli esperti;

- l’assenza di dettagli in ordine alle procedure di formazione dei campioni di indagine (all’evidenza riferita all’indagine di vittimizzazione delle imprese), impregiudicata la sua innovatività e l’assenza di analoga indagine nel progetto della ricorrente, non mina la utilizzabilità della stessa poiché, in ogni caso, come specificato dagli esperti, la rappresentatività del campione (per dimensione dell’azienda, tipologia dell’attività svolta e ampiezza demografica del comune) che la Transcrime garantisce “può essere considerato vincolo sufficiente, sul piano giuridico, affinché le procedure di campionamento si allineino ai criteri metodologici consolidati ed affidabili” (e cioè la predetta rappresentatività del campione che l’aggiudicataria si impegna a garantire consente all’amministrazione di vincolarla giuridicamente ad uniformare la procedura di campionamento a criteri consolidati ed affidabili);

- il progetto della ricorrente, nella valutazione degli esperti, presenta, rispetto all’offerta Transcrime, delle lacune significativamente più consistenti che incidono sulla qualità dello stesso (carente di un preciso ancoraggio alla letteratura scientifica in materia) che:

a) risulta carente di schemi e modelli rappresentativi, in maniera sistematica e rigorosa, della realtà delle regioni obiettivo 1;

b) fa sorgere perplessità in ordine alla sicurezza dei dati raccolti nell’indagine di vittimizzazione;

c) manca radicalmente di un modello interpretativo del rapporto fra criminalità e variabili socio economiche.

Ne segue, per l’insieme delle considerazioni sopra articolatamente sviluppate, l’infondatezza del presente mezzo di gravame.

V) L'ultimo mezzo di gravame attiene al merito del progetto prodotto dalla ricorrente; progetto che, ad avviso della stessa, avrebbe dovuto, da parte della commissione, essere meglio apprezzato; e ciò anche avuto riguardo all'indagine di vittimizzazione (che contemplava l'assunzione di 15.000 interviste telefoniche) mentre l'assenza, rilevata dagli esperti, di un preciso ancoraggio alla letteratura scientifica in materia non minava la qualità del progetto ricollegandosi tale assenza alla necessità di ridurre al minimo le citazioni della letteratura esistente per poter compendiare nel limite delle 40 pagine prescritte l'offerta tecnica: offerta che, peraltro, *ex se*, evidenzia la conoscenza della predetta letteratura e del *back-ground* culturale ed istituzionale delle componenti del R.t.i. ricorrente.

La censura *de qua* non può ricevere l'adesione del collegio in quanto, oltre al fatto di investire il merito del progetto e della valutazione della commissione, avrebbe dovuto essere supportata, al fine di permetterne lo scrutinio al collegio (nei limiti notoriamente riconosciuti al sindacato di questo giudice), dal deposito del progetto tecnico la cui bontà si rivendica. Adempimento che però non è stato curato con riveniente infondatezza del mezzo di gravame di cui trattasi.

VI) Il ricorso in epigrafe è conclusivamente infondato. Le spese di lite, attesa la peculiarità e complessità della controversia, possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma, sezione I *ter*, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL LAZIO

Roma, sezione prima *quater*

Pio Guerrieri, presidente;
Antonella Mangia, consigliere;
Rita Tricarico, consigliere, estensore.

Sentenza 16 luglio 2009 n. 7039
Trasferimento dei dipendenti pubblici

sul ricorso numero di registro generale 11742 del 2008, proposto da:
Stl.Rl., rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Palma e Patrizia Kivel Mazuy, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Ferruccio de Lorenzo in Roma, via Luciani n. 1;

contro

il Ministero della giustizia, in persona del ministro *pro tempore*, costituito in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,
ricorso introduttivo:

- del decreto del direttore generale del personale e della formazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia 6.8.2008, n. GDAP-0269627-2008, notificato al ricorrente il 29.8.2008, con cui si dispone il suo distacco provvisorio, senza oneri per l'amministrazione, sino al 31.12.2008, presso la casa circondariale di Pistoia;
 - della nota del direttore generale del personale e della formazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia 17.10.2008, prot. n. GDAP-0348653-2008, con cui si rigetta l'istanza di trasferimento, presentata dal ricorrente ai sensi dell'art. 33 della legge 5.2.1992, n. 104;
 - di ogni altro atto preordinato, connesso e conseguente, ove lesivo;
- primo ricorso per motivi aggiunti:
- della nota del direttore generale del personale e della formazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia 19.11.2008, prot. n. GDAP-0392654-2008, con cui si conferma il citato decreto 6.8.2008, n. GDAP-0269627-2008, avente ad oggetto il distacco del ricorrente presso la casa circondariale di Pistoia;
 - di ogni altro atto preordinato, connesso e conseguente, ove lesivo;
- secondo ricorso per motivi aggiunti:
- della nota del direttore generale del personale e della formazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia 22.1.2009, prot. n. GDAP-0024052-2009, notificata in pari data, con cui si dispone la proroga, sino al 30.6.2009, del servizio del ricorrente presso la casa circondariale di Pistoia, senza oneri per l'amministrazione;
 - di ogni altro atto preordinato, connesso e conseguente, ove lesivo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visti i ricorsi per motivi aggiunti con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della giustizia;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;

relatore, nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2009, la dotta.ssa dott. Rita Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Il Sig. Stl. è dipendente del Corpo di polizia penitenziaria, in qualità di assistente.

Lo stesso, imputato nel processo penale n. 1675/02, per aver acquistato un'autovettura di illecita provenienza, nonostante ne fosse a conoscenza, con decreto 4.11.2002, n. 460379-2002/28487/Fasc., è stato sospeso cautelativamente dal servizio.

Con sentenza del tribunale di Napoli - sezione distaccata di Marano 6.4.2007, n. 373, lo stesso è stato condannato, per i richiamati fatti ascritti, alla pena di anni 1 e mesi 6 di reclusione e ad euro 400 di multa.

Con decreto del vice capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria 16.7.2008, n. 28427/Fasc./DS10, l'odierno ricorrente è stato reintegrato in servizio presso la casa circondariale di Pistoia.

Con successivo decreto del direttore generale del personale e della formazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia 6.8.2008, n. GDAP-0269627-2008, allo stesso notificato il 29.8.2008, è stato disposto il suo distacco provvisorio, senza oneri per l'amministrazione, presso la casa circondariale di Pistoia, sino al 31.12.2008.

Con atto notificato all'amministrazione in data 15.9.2008, il Sig. Stl. ha presentato controdeduzioni al menzionato provvedimento, chiedendone il riesame, e nel contempo ha proposto domanda di trasferimento, ai sensi dell'art. 33 della legge 5.2.1992, n. 104, ad una delle seguenti case circondariali: Pozzuoli, Poggioreale e Carinola, o presso il tribunale di Napoli, per poter assistere la propria madre, handicappata al 100%.

Con nota del direttore generale del personale e della formazione del dipartimento *de quo* 17.10.2008, prot. n. GDAP-0348653-2008, è stata rigettata la richiamata istanza di trasferimento, ai sensi del menzionato art. 33 della legge n. 104/1992, per assunta assenza dell'elemento dell'esclusività.

Avverso i due provvedimenti, recanti distacco provvisorio e rigetto dell'istanza di trasferimento, sopra indicati, è stato proposto il presente ricorso introduttivo, fondato sui seguenti motivi di doglianza:

1a) violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7.8.1990, n. 241 – eccesso di potere per carenza istruttoria, illogicità, difetto assoluto di motivazione ed ingiustizia manifesta: posta la sindacabilità, da parte del giudice amministrativo, delle esigenze di servizio a base del trasferimento per incompatibilità ambientale, nella specie le circostanze a fondamento del trasferimento del ricorrente non sarebbero sufficienti a giustificare, sotto il profilo logico-motivazionale, il suo distacco presso una sede di servizio ubicata in altra regione, in quanto sarebbe decorso un lungo periodo di tempo dai fatti in concreto rilevati e, perciò, mancherebbe l'attualità delle ragioni dell'incompatibilità, sulla quale l'amministrazione non avrebbe fornito alcuna motivazione;

2a) violazione e falsa applicazione dell'art. 10, lett. b), della legge 7.8.1990, n. 241 - eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione: l'amministrazione non si sarebbe pronunciata minimamente sulle censure mosse dal ricorrente in relazione all'inadeguatezza della sede di distacco, in ragione del lungo periodo trascorso dai fatti che ne hanno determinato l'allontanamento dal carcere di Secondigliano ed in tal modo si sarebbe concretata una violazione dell'art. 10 della legge n. 241/1990, il quale prevede il diritto, per gli interessati, di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare;

3a) violazione e falsa applicazione dell'art. 33, comma 5, della legge 5.2.1992, n. 104: il requisito dell'esclusività, di cui nel provvedimento di rigetto dell'istanza di trasferimento, ai sensi della menzionata disposizione, si contesta l'assenza, in realtà sussisterebbe, atteso che il ricorrente avrebbe fissato la propria residenza presso quella della propria madre, handicappata al 100%, e che i propri fratelli avrebbero dimostrato di essere impossibilitati ad assistere la stessa.

Si è costituita l'amministrazione intimata, regolarmente evocata in giudizio.

Nella camera di consiglio dell'8.1.2009, è stata disposta, su richiesta della parte ricorrente, la cancellazione del ricorso dal ruolo delle sospensive, per necessità di proporre motivi aggiunti.

Medio tempore, con raccomandata a.r. del 7.11.2008, il ricorrente ha integrato l'istanza di trasferimento, ai sensi dell'art. 33 della l. n. 104/1992.

Con nota del direttore generale del personale e della formazione del dipartimento in parola 19.11.2008, prot. n. GDAP-0392654-2008, è stato confermato il su citato decreto 6.8.2008, n. GDAP-0269627-2008, avente ad oggetto il distacco del ricorrente presso la casa circondariale di Pistoia.

Detto ultimo provvedimento è stato gravato con ricorso per motivi aggiunti, nel quale sono state dedotte le seguenti censure:

1b) violazione e falsa applicazione dell'art. 10, lett. b), della legge 7.8.1990, n. 241 - eccesso di potere per carente istruttoria e contraddittorietà manifesta: l'amministrazione non avrebbe valutato le ulteriori dichiarazioni dei propri familiari concernenti l'indisponibilità ad assistere la mamma del ricorrente, dallo stesso depositate;

2b) violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7.8.1990, n. 241 - eccesso di potere per carente istruttoria e difetto assoluto di motivazione: l'amministrazione non avrebbe esplicitato le ragioni per le quali il ricorrente non sarebbe in possesso dei requisiti per l'applicazione dell'art. 33, comma 5, della legge 5.2.1992, n. 104;

3b) violazione e falsa applicazione dell'art. 33, comma 5, della legge 5.2.1992, n. 104 - eccesso di potere per travisamento: rispetto al Sig. Stl. ricorrerebbero i presupposti, richiesti dalla menzionata disposizione normativa, per la concessione del beneficio del trasferimento;

4b) illegittimità derivata da quella del provvedimento 6.8.2008, n. GDAP-0269627-2008: varrebbero i motivi di diritto dedotti rispetto a detto atto.

Con sentenza del 15.12.2008, adottata in relazione ai procedimenti penali 9175/06 9182/06 e 9183/06, nei quali si contestava che il Sig. Stl. avesse introdotto nella struttura carceraria di Napoli - Secondigliano, dove prestava servizio, cellulari, derrate alimentari, batterie per cellulari ed altri oggetti, in cambio di denaro, altri vantaggi ed un'auto di provenienza delittuosa, il tribunale di Napoli - sezione distaccata di Marano ha dichiarato di non doversi procedere nei suoi confronti, per intervenuta prescrizione.

A seguito di tale sentenza, con nota del 5.1.2009, il ricorrente attuale ha comunicato al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che avrebbe ripreso servizio presso la sede originaria di Napoli.

Con nota direttoriale 22.1.2009, prot. n. GDAP-0024052-2009, notificata in pari data, è stata, invece, disposta la proroga, sino al 30.6.2009, del servizio del ricorrente, senza oneri per l'amministrazione, presso la casa circondariale di Pistoia.

Avverso tale nota è stato proposto un ulteriore ricorso per motivi aggiunti, nel quale sono stati denunciati i seguenti vizi:

1c) violazione e falsa applicazione dell'art. 10 bis della legge 7.8.1990, n. 241 - eccesso di potere per difetto di istruttoria: sarebbe stata violata la menzionata disposizione, in quanto non sarebbero stati comunicati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del ricorrente ad essere reintegrato nella propria sede di servizio di Napoli, né potrebbe qui applicarsi l'art. 21 *octies*, comma 2, della medesima legge, che non si riferirebbe alla mancata comunicazione dei motivi ostativi *de quibus*;

2c) violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7.8.1990, n. 241 – eccesso di potere per carente istruttoria, illogicità, difetto assoluto di motivazione ed ingiustizia manifesta: l'amministrazione si sarebbe limitata a richiamare, *per relationem*, la motivazione addotta nel decreto di distacco, di cui quello impugnato con i presenti motivi aggiunti costituisce proroga, per cui quest'ultimo sarebbe viziato sia per illegittimità derivata sia, altresì, per carenza assoluta dei presupposti di fatto, non tenendo alcun conto dell'intervenuta sentenza di assoluzione del ricorrente;

3c) violazione e falsa applicazione dell'art. 33, comma 5, della legge 5.2.1992, n. 104 - eccesso di potere per travisamento: il ricorrente avrebbe prodotto documentazione idonea a dimostrare che ricorrevano tutti i requisiti per conseguire il trasferimento *de quo*.

Nella camera di consiglio del 16.4.2009 il ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare e nel contempo è stata fissata la trattazione del merito alla pubblica udienza dell'11.6.2009, nella quale il ricorso è stato introitato per la decisione.

Diritto

1 – Con il ricorso all'esame del Collegio, comprensivo di primi e secondi motivi aggiunti, si contestano sia il distacco, per incompatibilità ambientale, del ricorrente presso la casa circondariale di Pistoia, nonché la conferma del distacco stesso, a seguito di istanza di riesame, e la proroga, sia il rigetto della domanda del medesimo ad essere trasferito in una sede adeguata per poter assistere la propria madre, affetta da *handicap* al 100%.

2 - In relazione al distacco, nonché alla sua conferma ed alla sua proroga, i profili da esaminare sono essenzialmente due: a) la legittimità o meno della decisione dell'amministrazione di procedere al distacco provvisorio, per incompatibilità ambientale; b) il rispetto o meno delle norme procedurali e di forma.

3 - Riguardo al primo profilo, occorre premettere due punti.

3.1 - In primo luogo l'incompatibilità ambientale si caratterizza per la situazione di disagio che viene a determinarsi tra un dipendente ed un certo contesto ambientale, non potendosi limitare detto disagio all'ambiente lavorativo, ma dovendosi estendere anche alla realtà esterna, nella quale ridonda la pregressa condotta del dipendente stesso.

In tal modo il mantenere in sede il dipendente potrebbe causare una grave lesione al prestigio, al decoro ed alla funzionalità dell'ufficio di appartenenza.

3.2 - La valutazione circa la sussistenza o meno dei presupposti per ravvisarsi l'incompatibilità ambientale deve essere eseguita dall'amministrazione, dotata al riguardo di ampia discrezionalità, ancor più se si tratta di corpi di polizia, come nella specie, laddove l'immagine di fronte ai cittadini assume una rilevanza ancora maggiore.

Naturalmente, affinché detta valutazione non sfoci nell'arbitrio, è necessario che siano esaminati attentamente i fatti che hanno originato tale incompatibilità ambientale, dandone contezza nella parte motiva del provvedimento che eventualmente dispone l'allontanamento del dipendente in parola.

3.3 - Nel caso in esame, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, l'amministrazione intimata ha esaminato i fatti che hanno interessato il ricorrente.

Questi dapprima, in relazione al processo penale n. 1675/02, è stato condannato alla pena di anni 1 e mesi 6 di reclusione e ad euro 400 di multa, con sentenza del tribunale di Napoli - sezione distaccata di Marano del 6.4.2007, per aver acquistato un'autovettura di illecita provenienza, nonostante ne fosse a conoscenza, e successivamente non è stato affatto assolto, diversamente da quanto sostenuto nella nota del 5.1.2009, nella quale egli ha comunicato al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che avrebbe ripreso servizio presso la sede originaria di Napoli, nonché nel secondo ricorso per motivi aggiunti qui in esame, con sentenza del medesimo tribunale del 15.12.2008. Infatti, quest'ultimo provvedimento giurisdizionale rappresenta una pronuncia di non doversi procedere, per intervenuta prescrizione, in relazione all'ascritta introduzione, ad opera del ricorrente, nella struttura carceraria di Napoli - Secondigliano, dove prestava servizio, di cellulari, derrate alimentari, batterie per cellulari ed altri oggetti, in cambio di denaro, altri vantaggi ed un'auto di provenienza delittuosa.

È evidente il collegamento dei fatti delittuosi, per i quali – si ribadisce – non si registra alcuna assoluzione, con la struttura carceraria di Napoli - Secondigliano e, più in generale, col territorio campano, dove il loro clamore comporta un notevole danno per il prestigio e per l'immagine del corpo dell'amministrazione penitenziaria, non apparendo illogica la valutazione fatta in concreto dall'amministrazione per il decorso di un tempo non sufficientemente lungo per farne venir meno l'eco. Naturalmente quest'ultima, quando saranno

trascorsi ulteriori anni dall'accaduto e sarà cessato il clamore stesso, valutando il venir meno dei presupposti che l'hanno indotta ad assumere le determinazioni censurate in questa sede, potrà opportunamente far rientrare a Napoli l'odierno ricorrente.

4 - Sotto il profilo più strettamente formale, non sussiste alcuna violazione dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990, giacché, per quanto sopra rilevato, le ragioni esposte dal ricorrente non sono state ritenute dall'amministrazione tali da indurla ad una diversa determinazione.

5 - Rinvenuta una situazione di oggettiva incompatibilità tra il dipendente e l'ambiente lavorativo ed altresì la realtà esterna, deve dirsi ancora che anche l'onere motivazionale è stato congruamente assolto, in quanto dalle argomentazioni esplicitate si desume chiaramente l'*iter* logico che ha condotto alle determinazioni contestate in questa sede.

6 - Né può correttamente dedursi la violazione dell'art. 10 *bis* della menzionata legge n. 241/1990, essendo detta disposizione riferibile unicamente ai procedimenti originati da istanza di parte, mentre il provvedimento di proroga del distacco, rispetto al quale si deduce tale vizio, è chiaramente derivato da iniziativa d'ufficio, non valendo a spostare i termini della questione la circostanza che, a seguito della sentenza di non luogo a procedere, il Sig. Stl. avesse "comunicato" che avrebbe ripreso servizio presso la sede originaria di Napoli. Il provvedimento in contestazione non costituisce, infatti, il punto di arrivo di alcun procedimento avviato da domanda di parte, bensì l'esito di una valutazione posta in essere dall'amministrazione, circa il permanere delle motivazioni a fondamento del provvedimento di distacco, nella specie prorogato.

7 - Perciò il provvedimento di distacco, nonché, in relazione ai profili sopra esaminati, quelli di conferma e di proroga, qui gravati, sono legittimi, salva la possibilità per l'amministrazione di eseguire nuove valutazioni più favorevoli per il ricorrente quando sarà trascorso un ulteriore lasso di tempo dai fatti che ne hanno determinato l'allontanamento.

8 - Resta da disaminare l'impugnativa concernente il provvedimento di rigetto della domanda di trasferimento, ai sensi dell'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992, nonché quelli di conferma e di proroga del distacco, in relazione ai vizi riferiti al mancato accoglimento di detta istanza.

La domanda di che trattasi non è stata accolta per assenza del requisito dell'esclusività nell'assistenza della persona handicappata (nella specie la madre del ricorrente), il quale sarebbe scarsamente documentato.

9 - La motivazione, per quanto succinta, tuttavia dà adeguata contezza delle ragioni ostative alla concessione del richiesto beneficio del trasferimento, che in concreto effettivamente sussistono.

10 - Come si evince, infatti, dalla documentazione allegata alla domanda di trasferimento, quanto meno, i figli della disabile An. e Fc. Stl., entrambi residenti a Pomigliano d'Arco (a circa 25 chilometri di distanza da Napoli, luogo di residenza della propria madre), e Stl.Rr., residente a Pollena Trocchia (a circa 20 chilometri di distanza da tale luogo), hanno allegato, quali impedimenti, soltanto la residenza in altro comune, nonché, in modo generico, l'impegno per il lavoro e per la famiglia.

Ne deriva che non può ravvisarsi il necessario requisito dell'esclusività, ben potendo i richiamati figli della disabile assistere la stessa, non assumendo infatti rilevanza gli allegati fatti ostativi, privi di oggettività.

11 – Pertanto sono legittimi anche il provvedimento di rigetto della domanda di trasferimento in questione, nonché gli ulteriori provvedimenti, in relazione al profilo attinente sempre tale mancato accoglimento.

12 – In conclusione il ricorso, comprensivo dei primi e secondi motivi aggiunti, è infondato e va rigettato.

13 - Per quanto concerne, infine, le spese, i diritti e gli onorari, essi seguono la soccombenza, ponendosi a carico del ricorrente, e si quantificano come in dispositivo.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sezione I *quater*, definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso in epigrafe, comprensivo anche dei motivi aggiunti.

Ordina al ricorrente di versare all'amministrazione resistente la somma complessiva di € 1.000,00 (mille/00), oltre I.V.A. e C.P.A., a titolo di spese, diritti ed onorari del presente giudizio.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL LAZIO

Roma, sezione prima *quater*

Pio Guerrieri, presidente;
Rita Tricarico, consigliere;
Antonella Mangia, consigliere, estensore.

Sentenza 6 agosto 2009 n. 7933

Amministratori di enti locali e loro consorzi

sul ricorso numero di registro generale 1850 del 2009, proposto da Gln.Asf. , rappresentato e difeso dall'avv. Bianca Pellegrino ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Marcello Magnano di San Lio, situato in Roma, via dei Gracchi n. 197;

contro

il Ministero della giustizia, in persona del ministro p.t.;
il Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, direzione generale del personale e della formazione, in persona del legale rappresentante p.t.;
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la quale è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del provvedimento conosciuto in data 31 gennaio 2009, con il quale il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, direzione generale del personale e della formazione, ha disposto con effetto immediato la revoca del distacco del ricorrente, agente di polizia penitenziaria presso la Casa circondariale di Enna, con immediato rientro alla sede di appartenenza (Parma);
visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2009 il dott. Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Il sig. Gln., agente del Corpo di polizia penitenziaria in servizio presso la Casa circondariale di Parma, essendo stato nominato, quale rappresentante del Comune di Piazza Armerina, componente del Consiglio generale del "Consorzio per l'area di sviluppo industriale per la provincia di Enna", con provvedimento del direttore generale della direzione generale del personale e della formazione del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria 10.10.2005, n. 0332126/137, ha ottenuto il distacco provvisorio presso la Casa circondariale di Enna.

Con successivo decreto del medesimo ufficio, datato 21 ottobre 2008, il suddetto distacco provvisorio è stato revocato.

Tale provvedimento è stato impugnato con il presente gravame per i seguenti motivi di censura:

- 1) violazione degli artt. 7 e 8 della l. n. 241/90 – violazione delle garanzie partecipative;
- 2) violazione e mancata applicazione dell'art. 10 *bis* l. n. 241/90 e s.m.i. – difetto assoluto di procedimento – erroneità della motivazione – eccesso di potere – contraddittorietà – illogicità manifesta – sviamento;

- 3) violazione dell'art. 21 *quinquies* l. n. 241/90 – violazione del principio del legittimo affidamento – carenza assoluta dei presupposti – insufficienza ed erroneità della motivazione;
- 4) violazione dell'art. 51 cost. – violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 31, 77 e 78 d.lgs. n. 267/2000 – violazione e falsa applicazione dell'art. 2 l. r. n. 1/1984 in combinato disposto con l'art. 2 TUEL – errore sul presupposto – difetto di motivazione – eccesso di potere. L'art. 78 in argomento deve trovare applicazione anche nei confronti degli amministratori del consorzio ASI che, per definizione, è un consorzio fra enti locali.

Si è costituito in giudizio il Ministero della giustizia, il quale ha depositato documentazione ed ha controdedotto in modo articolato alle doglianze di parte avversa, in particolare, rimarcando l'estraneità dei componenti degli organi di consorzi, come quello in questione, dall'ambito applicativo degli artt. 77 e 78 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Con ordinanza 19 marzo 2009, n. 1313, questo tribunale ha accolto a termine, sino alla definizione del ricorso nel merito, la domanda cautelare, proposta in via incidentale.

Detta ordinanza è stata riformata dal Consiglio di Stato, che ha accolto l'appello dell'amministrazione, con ordinanza 5 maggio 2009, n. 2222.

Con memoria depositata in data 13 giugno 2009 il ricorrente ha reiterato le censure formulate.

Nella pubblica udienza del 25.6.2009 il ricorso è stato introitato per la decisione.

Diritto

1. Il ricorso in esame ha per oggetto il decreto del 21 ottobre 2008, con il quale il Ministero della giustizia, D.A.P., direzione generale del personale e della formazione, ha disposto la revoca del provvedimento di distacco provvisorio presso la Casa circondariale di Enna, in precedenza adottato a favore del Sig. Gln. in virtù della

qualifica dallo stesso rivestita di rappresentante del Comune “in seno al Consiglio generale del consorzio per l’area e lo sviluppo industriale ASI della provincia di Enna”.

Esso è privo di fondamento.

2. Le censure mosse e, correlativamente, la presente disamina attengono a due profili; a) la legittimità o meno della determinazione dell’amministrazione a procedere alla revoca contestata, per assunta carenza in concreto dei presupposti richiesti; b) il rispetto o meno delle norme procedurali e di forma.

3. In relazione al primo profilo, occorre un’attenta lettura delle disposizioni conferenti, funzionale all’individuazione della loro esatta portata applicativa, in considerazione anche della *ratio* sottesa alla previsione del beneficio del distacco provvisorio, di cui nella specie si è disposta e si contesta la revoca.

3.1. Al riguardo, l’art. 77 citato individua gli “amministratori locali”, che, in virtù del mandato ricoperto, possono fruire delle aspettative, dei permessi e delle indennità stabilite nel capo IV, di cui esso è parte.

L’espressione “amministratore locale” non può che riferirsi ad un soggetto che sia chiamato allo svolgimento di funzioni pubblicistiche proprie degli Enti locali e degli altri soggetti o organi che siano tassativamente individuati dalla legge. In particolare, la menzionata disposizione primaria, al comma 2, elenca i soggetti che possano essere qualificati “amministratori locali” e che, in quanto tali, rientrino, per quanto qui interessa, nell’ipotesi di cui all’art. 78, comma 6, il quale riconosce una posizione differenziata, tale da attribuire loro il diritto a vedersi esaminata “dal datore di lavoro con criteri di priorità” la richiesta di avvicinamento al luogo in cui svolgono il mandato amministrativo.

Peraltro, la terminologia adoperata dalla disposizione richiamata in ultimo, appena riportata, depone nel senso sopra evidenziato; infatti, lo svolgimento del “mandato amministrativo” concerne necessariamente l’esercizio di funzioni politiche ed amministrative.

3.2. Pertanto, l’elemento che accomuna i diversi amministratori locali individuati *ex lege*, per i quali sono previsti peculiari benefici, è proprio l’espletamento di tali funzioni, che afferiscono al mandato amministrativo, in rappresentanza delle comunità locali, da cui promanano.

3.3. Nello specifico, sono amministratori locali, ai fini della possibilità di fruizione di tali vantaggi, i sindaci, i presidenti delle Province, i consiglieri dei Comuni e delle Province, i componenti delle Giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei Consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di Comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento.

3.4. Con esclusivo riguardo ai consorzi, su cui s'incentra, in particolare, la presente disamina, il su menzionato art. 77 individua unicamente i "consorzi fra enti locali" e non già, più genericamente, quelli ai quali partecipano gli enti locali, che, pertanto, possano ricomprendere nella propria compagine altri enti, così come pure ammesso dall'art. 31 del medesimo decreto legislativo.

Ciò si comprende agevolmente, se si considera l'illustrata *ratio*: soltanto se il consorzio è deputato a svolgere in comune funzioni proprie degli enti locali, che vi sono parte, gli amministratori possono beneficiare delle agevolazioni, funzionali al migliore esercizio del mandato amministrativo.

3.5. Ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. in esame, sono qualificati enti locali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di Comuni, con inequivocabile esclusione, perciò, delle Regioni.

3.6. Stante il descritto quadro normativo, i consorzi per l'area di sviluppo industriale, qual è quello del cui consiglio generale il ricorrente è componente, sono sottratti alla disciplina di favore, che – si ribadisce – è prevista non già per attribuire *sic et simpliciter* un beneficio ai soggetti individuati, ma per consentire il corretto funzionamento degli organi e, in definitiva, per assicurare che le funzioni, afferenti alle competenze degli enti locali, siano idoneamente esercitate.

3.7. In particolare, in base all'art. 2 della legge regionale Sicilia 4.1.1984, n. 1, per detti consorzi si prevede la partecipazione, oltre che di enti locali, altresì della Regione Sicilia, nonché di altri enti pubblici, di enti economici o finanziari, sia pubblici che privati, ed infine di associazioni di rappresentanza degli industriali.

In proposito, deve, perciò, rimarcarsi il ruolo centrale riservato alla Regione, che, come si è già in precedenza rilevato, non integra un ente locale. Essa provvede al loro finanziamento con contributi integrativi nonché con contributi annui per le spese di funzionamento e di organizzazione e con contributi per spese di gestione,

diretta ed indiretta, di infrastrutture e di servizi comuni, addirittura nella misura massima del 50 per cento della spesa sostenuta.

Inoltre, si prevede che la Regione versi fondi per la realizzazione delle opere previste dalla legge regionale *de qua* ed altresì per l'espletamento di particolari compiti d'interesse regionale, rispetto ai quali, pertanto, i consorzi come quello in evidenza appaiono essere enti ausiliari, a cui essa demanda lo svolgimento di attività complementari ed integrative, facenti capo alla medesima.

3.8. Sempre con riferimento ai soggetti partecipanti, ad escludere ulteriormente la possibilità di far rientrare i consorzi in argomento nell'ambito applicativo del capo IV del d.lgs. n. 267 del 2000 interviene la previsione, sopra menzionata, secondo cui persino enti privati, peraltro anche economici o finanziari, ed inoltre associazioni di rappresentanza degli industriali partecipino alla loro compagine.

Detta partecipazione, che *ex se* vale ad escludere ulteriormente tali enti dal novero di quelli per i cui amministratori è previsto, tra gli altri, il beneficio del distacco temporaneo, si giustifica in virtù della rilevanza anche economica delle attività svolte.

Questa, a sua volta, integra un altro elemento ostativo alla rilevanza, sotto il profilo qui di interesse, degli stessi Enti. Infatti, è in via generale esclusa in toto l'applicazione del d.lgs. n. 267 del 2000 nei confronti di consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale.

3.9. Infine, detti consorzi non possono neppure ricondursi alla nozione di organi di decentramento, ai cui componenti, ai sensi dell'art. 77, comma 2, spettano i benefici propri degli amministratori locali, mancandovi l'elemento tipico, rappresentato dal conferimento di funzioni istituzionali dell'Ente locale, ed essendo gli stessi aggregazioni di enti locali e di enti diversi.

4. Ne deriva che l'amministrazione – nel disporre la revoca del provvedimento n. 0332126/137, datato 10 ottobre 2005 - ha correttamente applicato – al di là delle espressioni formalmente utilizzate - le disposizioni del T.U. in materia di enti locali, sopra richiamate.

Né può obiettarsi che, di fronte all'immutato quadro normativo, essa non avrebbe potuto procedere alla revoca. Infatti, nella specie ha eseguito un più accurato esame ed una più attenta interpretazione della normativa

rilevante, giungendo, in via di autotutela, correttamente al risultato dell'impossibilità del riconoscimento del beneficio.

5. Dell'*iter* logico-giuridico seguito essa ha dato piena contezza nel provvedimento gravato, che, infatti, indica dettagliatamente le disposizioni concernenti gli enti locali e gli amministratori locali e le ragioni per le quali i consorzi in parola non possano ricondursi al loro ambito applicativo.

6. E' da aggiungere, ancora, che, nella specie, l'amministrazione ha agito nell'esercizio di attività vincolata, una volta che nel caso sottoposto al suo esame non ha rinvenuto i dati peculiari degli amministratori locali. In presenza di attività vincolata, non è ipotizzabile alcun profilo di eccesso di potere, che, al contrario, presuppone esercizio di discrezionalità amministrativa, per cui prive di fondamento risultano le relative doglianze mosse nel presente ricorso.

7. Né può fondatamente sostenersi che, così operando, l'amministrazione non avrebbe considerato l'interesse del ricorrente all'espletamento del mandato rappresentativo. Si sono, infatti, ampiamente spiegati in precedenza i motivi per i quali non si è in presenza di un mandato di tal genere; in particolare, non si rinviene alcuna partecipazione ad attività politico-amministrative.

8. Stante quanto rappresentato, diviene doveroso rilevare che non emergono ragioni cui sia riconducibile un diverso contenuto del provvedimento impugnato.

A ciò consegue l'inidoneità dei vizi di procedura – qual è la violazione dell'art. 7 e/o dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/90 – o di forma a determinare l'annullamento del provvedimento stesso, a norma dell'art. 21 *octies* della già richiamata legge n. 241/90.

9. In conclusione il ricorso è infondato e va rigettato.

Per quanto concerne le spese di giudizio, i diritti e gli onorari di difesa, si ravvisano, tuttavia, i presupposti per la loro integrale compensazione tra le parti.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sezione I *quater* respinge il ricorso n. 1850/2009.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Roma, sezione. II *ter*

Michele Perrelli, presidente;
Germana Panzironi, consigliere;
Daniele Dongiovanni, primo referendario, estensore.

Sentenza 17 giugno 2009 n. 5748

Concorsi pubblici

sul ricorso numero di registro generale 10450 del 2008, proposto da Crn.Dr. e altri, rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Abbate nello studio del quale sono elettivamente domiciliati in Roma, via della Maratona, 56;

contro

Comune di Fiumicino, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Catia Livio e domiciliato *ex lege* presso la segreteria della sezione;

nei confronti di

Ra.Amr., Sn.Er. e Grn.Fo., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento con cui i ricorrenti sono stati esclusi dalla procedura concorsuale per la copertura con contratto di lavoro a tempo indeterminato di n. 10 posti di istruttore di vigilanza cat. C - pos. ec. C1;
- della graduatoria dei candidati ammessi alla selezione per il concorso di istruttore di vigilanza pubblicata il 3 novembre 2008;
- del bando concernente la procedura concorsuale per la copertura con contratto di lavoro a tempo indeterminato di n. 10 posti di istruttore di vigilanza cat. C - pos. ec. C1 pubblicata sulla G.U.R.I il 20 giugno 2008 nella parte in cui sanziona con l'esclusione la mancata indicazione sulla domanda di partecipazione della seguente dicitura: "domanda di partecipazione alla selezione per la copertura di 10 posti di istruttore di vigilanza" e, ove occorra, nella parte in cui dispone che "la preselezione... non è prova di esame".

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Fiumicino;

vista l'ordinanza cautelare n. 1485/08;

vista l'ordinanza presidenziale n. 34/09 con cui è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami prevista dall'art. 14 del rd n. 642/07 per l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati individuati nell'istanza di parte ricorrente del 22 dicembre 2008;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2009 il primo ref. Daniele Dongiovanni e uditi, ai preliminari, l'avv. Abbate per i ricorrenti e l'avv. Carli Ballola, per delega dell'avv. Livio, per il Comune resistente;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

I ricorrenti, pur avendo partecipato in data 21 ottobre 2008 alla prova preselettiva relativa al concorso in argomento, sono stati tuttavia esclusi dalla procedura in quanto hanno ommesso di indicare sulla domanda di

partecipazione la seguente dicitura prevista, a pena di esclusione, dall'art. 5, 2[^] cpv, del bando ovvero “domanda di partecipazione alla selezione per la copertura di 10 posti di istruttore di vigilanza”.

Avverso gli atti di esclusione dalla procedura ed, *in parte qua*, il bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (G.U.R.I.) del 20 giugno 2008, hanno proposto impugnativa gli interessati chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, per i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 5, 2[^] cpv del bando di selezione ed eccesso di potere per difetto dei presupposti, illogicità, contraddittorietà, irragionevolezza, ingiustizia manifesta nonché violazione dei principi generali in materia di procedure concorsuali ed in particolare del principio del *favor participationis*.

L'esclusione dei ricorrenti è illegittima anche perché è stata assunta in violazione delle stesse prescrizioni del bando finalizzate, invece, a consentire lo snellimento delle operazioni concorsuali, come dimostra, ad esempio, l'allegato che riproduce lo schema di domanda dove è riportata espressamente la dicitura che avrebbe dovuto essere indicata all'esterno della busta di spedizione. Peraltro, i ricorrenti hanno partecipato alla prova preselettiva, all'esito della quale l'amministrazione ha individuato il numero dei candidati ammessi alle fasi successive;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 5, 8 cpv, del bando di selezione ed eccesso di potere per difetto dei presupposti; illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta; violazione dei principi generali in materia di procedure concorsuali ed in particolare del principio del *favor participationis* e violazione dei principi generali in materia di affidamento.

L'art. 5, 8[^] cpv, del bando dispone che “ tutti i candidati che avranno compilato la domanda di partecipazione secondo le indicazioni fornite, verranno ammessi alla selezione in questione. L'esclusione dei candidati per difetto di uno o più dei requisiti di partecipazione avverrà con atto del dirigente interessato”.

I ricorrenti sono stati esclusi dalla procedura concorsuale dopo aver partecipato alla prova preselettiva, ciò in violazione dell'articolo 5 del bando che ammette la successiva esclusione soltanto quando sia accertato il difetto di uno o più dei requisiti di partecipazione previsti dal bando.

Ora la mancata indicazione della dicitura prevista dal bando sulla busta contenente la domanda di partecipazione non può essere considerata causa di esclusione dalla procedura concorsuale, pena la contraddittorietà tra previsioni dello stesso bando;

3) eccesso di potere per difetto dei presupposti, illogicità, contraddittorietà, irragionevolezza, ingiustizia manifesta nonché violazione dei principi generali in materia di procedure concorsuali ed in particolare del principio del *favor participationis*.

La mancata indicazione sulla busta della dicitura prevista dal bando, a pena di esclusione, costituisce una mera irregolarità formale che non può giustificare l'esclusione dei concorrenti dalle successive prove concorsuali.

Tale prescrizione non soddisfa alcun interesse pubblico né in termini di trasparenza né di par condicio tra i candidati, ma è posto a presidio di un irragionevole formalismo che si scontra con il principio del *favor participationis* tipico delle procedure concorsuali.

Si è costituito in giudizio il Comune di Fiumicino eccependo l'irricevibilità del ricorso nella parte in cui si impugna il bando di concorso pubblicato sulla G.U.RI del 20 giugno 2008 e chiedendone, comunque, il rigetto perché infondato nel merito.

Con ordinanza n. 1485/08, è stata accolta la domanda di sospensiva ed i ricorrenti sono stati ammessi con riserva alla successiva fase concorsuale.

Con ordinanza presidenziale n. 34/09, la difesa di parte ricorrente è stata autorizzata a notificare il ricorso tramite pubblici proclami ex art. 14 del rd n. 642/07, ciò al fine di integrare il contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati. Tale adempimento è stato effettuato attraverso la pubblicazione di sintesi dell'impugnativa sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 22 del 24 febbraio 2009, depositata in giudizio in data 2 marzo 2009, conformemente a quanto disposto con la citata ordinanza presidenziale.

In prossimità della trattazione del merito, le parti hanno depositato memorie insistendo nelle loro rispettive conclusioni. La difesa comunale, altresì, nel rappresentare che due dei sette candidati (ovvero Glr.Er. e Gld.Lu.) non sono stati ammessi alla prova orale, ha chiesto la declaratoria di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse con riferimento alle ricorrenti da ultimo citate.

Alla pubblica udienza dell'8 giugno 2009, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

Diritto

1. Va, anzitutto, dichiarata l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse con riferimento alle ricorrenti Glr.Er. e Gld.Lu. posto che le stesse, non avendo superato le prove scritte, non sono state ammesse alla successiva prova orale.

Tale circostanza determina, invero, il venir meno dell'interesse alla decisione del ricorso poiché l'eventuale annullamento della non ammissione alle prove scritte sarebbe vanificato dal successivo giudizio di inidoneità conseguito sulle stesse prove alle quali le ricorrenti hanno partecipato in forza di quanto disposto con l'ordinanza cautelare n. 1485/08 della sezione.

2. Permane, invece, l'interesse con riferimento agli altri cinque ricorrenti i quali sono stati dichiarati idonei al concorso di che trattasi, due dei quali (Mt. e Li.) posti – peraltro - in posizione utile (rispettivamente, quarto e settimo) nella graduatoria di merito finale.

2.1 Tuttavia, prima di passare all'esame del merito delle censure proposte con il ricorso in esame, va, in via preliminare, respinta l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla difesa comunale secondo cui il gravame, con riferimento alle impugnate clausole del bando di concorso (art. 5) pubblicato sulla G.U.R.I. del 20 giugno 2008, sarebbe stato notificato una volta scaduti i termini decadenziali previsti dall'art. 21 della legge n. 1034/1971 (ovvero in data 14 novembre 2008).

È sufficiente, al riguardo, osservare che la clausola del bando contestata dai ricorrenti (ovvero l'art. 5, 2^a cpv nella parte in cui impone, a pena di esclusione, di indicare sulla busta di spedizione la dicitura “domanda di partecipazione alla selezione per la copertura di 10 posti di istruttore di vigilanza”) non può considerarsi immediatamente lesiva ovvero di carattere escludente in quanto non si riferisce ad un requisito di carattere soggettivo del candidato la cui mancanza determina l'impossibilità di partecipare alla selezione concorsuale, sulla base di un giudizio *ex ante*.

Si tratta, invece, di un adempimento di natura formale che determina l'esclusione solo in caso di mancato rispetto di quanto previsto nella clausola di che trattasi con una valutazione che l'amministrazione deve

effettuare *ex post* e che non riguarda l'accertamento del possesso di un requisito soggettivo che, in quanto tale, deve far parte della sfera soggettiva dell'istante prima della scadenza del termine finale di partecipazione alla procedura.

Al riguardo, possono valere le medesime considerazioni svolte in tema di clausole escludenti nelle gare ad evidenza pubblica (per tutte, Cons. Stato, ad. plenaria, n. 1/2003) che, sebbene rese in materia non del tutto sovrapponibile con quella delle procedure concorsuali finalizzate alla selezione dei dipendenti pubblici (come si avrà modo di specificare nel prosieguo), possono, tuttavia, essere richiamate in questa sede condividendone, limitatamente a tale aspetto (con riferimento cioè alle c.d. "clausole escludenti"), la medesima *ratio*.

2.2 Passando all'esame delle censure proposte con il ricorso in esame (le quali possono essere trattate congiuntamente, in quanto intimamente connesse), il collegio rileva che le doglianze risultano fondate.

2.3 In estrema sintesi, gli elementi di fatto sono i seguenti:

- i ricorrenti, in data 21 ottobre 2008, hanno preso parte alla prova preselettiva del concorso in argomento alla quale sono stati ammessi tutti coloro che avevano comunque presentato domanda di partecipazione alla selezione concorsuale, a prescindere dalla regolarità della stessa (art. 4 del bando);
- pur avendo partecipato e superato la prova preselettiva, gli interessati sono stati esclusi dalle successive fasi selettive in quanto non avevano indicato sulla domanda di partecipazione la seguente dicitura prevista, a pena di esclusione, dall'art. 5, 2^a cpv, del bando ovvero "domanda di partecipazione alla selezione per la copertura di 10 posti di istruttore di vigilanza";
- tutti i ricorrenti, sulla predetta busta di spedizione, hanno indicato (come previsto dallo stesso bando, art. 5, 1^a cpv) l'indirizzo di destinazione ovvero "Comune di Fiumicino – Area Risorse umane, Sviluppo e Comunicazione pubblica – Servizio Personale – Ufficio Presenze e Concorsi, Fiumicino, Via Portuense n. 2498 – 00054 – Fiumicino";
- gli stessi deducenti hanno, poi, utilizzato lo schema di domanda di partecipazione di cui all'allegato A del bando che reca come intestazione ("*recte*": oggetto), in grassetto, la seguente dicitura "Domanda di partecipazione alla selezione pubblica per esami e titoli (prove scritte, articolate in quiz, e prova orale) per la copertura, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, pieno o parziale, di n. 10 posti di Istruttore di vigilanza – cat. C – posizione economica C1.

2.4 Ciò posto, ritiene il collegio che la clausola prevista dall'art. 5, 2^a cpv, del bando di concorso (impugnata) sia irragionevole nella parte in cui sanziona con l'esclusione l'omessa indicazione della dicitura ivi prevista. Corrisponde al vero che una siffatta clausola, se inserita in un bando di gara per la stipula di un appalto pubblico, sfuggirebbe alle censure di illegittimità in quanto la mancata indicazione di una sanzione così grave (l'esclusione dalla procedura) lederebbe il principio di *par condicio* tra i concorrenti alla procedura ad evidenza pubblica.

Ora, sebbene tale principio (la *par condicio* tra i concorrenti) deve essere rispettato anche nelle procedure di selezione dei dipendenti pubblici, esso, tuttavia, si atteggia in maniera differente in tale ambito, soprattutto se si considera la reale situazione del caso concreto.

Ed invero, seppure la *ratio* sottesa ad una disposizione del genere (ovvero l'indicazione della dicitura riferita alla procedura concorsuale a cui si intende partecipare) sia analoga (cioè indirizzare correttamente e celermente la busta chiusa nelle mani del soggetto responsabile), gli effetti dell'omissione sono del tutto differenti tra i due procedimenti.

Se infatti si trattasse di una gara ad evidenza pubblica per la stipula di un appalto, il fatto che la busta arrivi alla commissione di gara che valuta le offerte completamente intatta è un fattore essenziale in quanto l'essenza del principio della *par condicio*, nell'ambito di tali procedure, consiste proprio nel fatto che le offerte contenute nelle buste devono essere aperte contestualmente in seduta pubblica, principio che potrebbe venire vanificato se, in assenza della dicitura relativa alla gara all'esterno della busta, gli addetti dell'ufficio ricevente fossero costretti ad aprire il plico per verificarne il contenuto, anche al solo fine di indirizzare correttamente i plichi all'articolazione competente.

Né tale condotta degli addetti all'ufficio pubblico potrebbe essere tacciata di negligenza in quanto è giustificabile che gli stessi, non essendo a conoscenza del contenuto della busta chiusa (non essendo indicato, all'esterno, che si trattava dell'offerta per partecipare alla gara pubblica), abbiano proceduto all'immediata apertura del plico per verificarne il contenuto.

Nulla di tutto ciò è ravvisabile nell'ambito delle procedure concorsuali per la selezione di dipendenti pubblici in quanto la busta chiusa contiene la domanda di partecipazione al concorso che l'ufficio preposto apre al

momento del suo arrivo posto che non è previsto che le stesse (buste) debbano essere aperte contestualmente ed in seduta pubblica.

Ciò che si vuole dire è che non è in questa fase della procedura che deve essere garantita la *par condicio* la quale deve, invece, essere assicurata durante le fasi di selezione (ad esempio, prova scritta e orale) ovvero con riferimento al termine finale di presentazione delle domande, in ragione del fatto che l'amministrazione deve sapere, in un dato momento, quanti candidati sono interessati alla selezione, per fini organizzativi e per procedere, poi, in tempo utile, alla verifica del possesso dei requisiti previsti dal bando.

Ora, non risulta che la mancata indicazione sulla busta contenente la domanda di partecipazione dei ricorrenti abbia causato disservizi all'amministrazione comunale in quanto, oltre ad essere arrivate presso il Comune di Fiumicino entro i termini previsti dal bando, gli interessati hanno comunque indicato all'esterno della predetta busta l'esatto indirizzo di destinazione (previsto anch'esso dal bando) che individua non solo la sede del palazzo comunale ma la unità organizzativa competente del Comune (ovvero Comune di Fiumicino – Area Risorse umane, Sviluppo e Comunicazione pubblica – Servizio Personale – Ufficio Presenze e Concorsi), il che scongiura il rischio della perdita dei plichi di che trattasi in altri uffici della stessa amministrazione comunale con conseguenti disservizi in termini di organizzazione.

A ciò si aggiunga che la busta chiusa, una volta aperta dagli addetti del competente “ufficio presenze e concorsi”, conteneva lo schema di domanda di partecipazione conforme all'allegato A del bando che, come detto in precedenza, reca in epigrafe (con carattere in grassetto) l'esatta indicazione della procedura concorsuale di che trattasi, in modo tale da non poter indurre in errore chiunque della predetta unità organizzativa avesse proceduto all'apertura dei plichi non recanti la dicitura di cui all'art. 5, 2^a cpv, del bando. Ciò che, in sintesi, si vuole dire è che gli altri accorgimenti previsti dal bando (ovvero l'indicazione dell'indirizzo esatto dell'articolazione del Comune di Fiumicino competente a ricevere le domande di partecipazione dei candidati), unitamente al fatto che la struttura organizzativa dell'amministrazione resistente non può dirsi particolarmente complessa (al pari di un ministero ovvero di un comune di una città metropolitana) non giustificano l'eccessivo formalismo di cui al predetto art. 5, 2^a cpv, del bando in argomento, soprattutto se si considera che, nel caso di specie, deve essere privilegiato il *favor participationis* il quale, nel caso di tali procedure, assume un rilievo anch'esso diverso da come è inteso nell'ambito delle

gare ad evidenza pubblica in quanto, mentre in quest'ultimo caso è un corollario dell'art. 41 Cost., nel caso delle procedure concorsuali, esso va ad incidere sulle prospettive di vita e sullo stesso sviluppo della personalità del candidato, tutelati entrambi dall'art. 2 della Cost..

Né vale a smentire quanto sopra esposto le considerazioni svolte dalla difesa resistente con riferimento al fatto che l'amministrazione comunale ha bandito contemporaneamente 16 procedure concorsuali in quanto i predetti accorgimenti contenuti nei bandi (indirizzo dell'ufficio destinatario competente ed la chiara indicazione sulla domanda della procedura concorsuale di riferimento) erano comunque in grado di evitare il verificarsi di disservizi organizzativi e di garantire il rispetto della *par condicio* tra i concorrenti.

3. In conclusione, il ricorso deve essere accolto nei sensi di cui in motivazione con conseguente annullamento degli atti impugnati.

4. Le spese possono essere, tuttavia, compensate tra le parti, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. II *ter*, accoglie il ricorso in epigrafe nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Milano, sezione III

Domenico Giordano, presidente;
Stefano Celeste Cozzi, referendario, estensore;
Fabrizio Fornataro, referendario.

Sentenza 7 luglio 2009 n. 4311
Giurisdizione in materia di pubblico impiego

Sul ricorso numero di registro generale 855 del 2008, proposto da Btt.Li., rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Putignano, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano, via S. Barnaba, 32;

contro

Comune di Mozzate, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Gianmaria Monico, Enzo Robaldo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Enzo Robaldo in Milano, via Pietro Mascagni, 24;

Comune di Limido Comasco – non costituito;

Comune di Cirimido – non costituito;

Comune di Fenegro – non costituito;

Comune di Lurago Marinone -- non costituito;

Comune di Veniano – non costituito;

nei confronti di

Mnl.Cso. - non costituito;

per l'annullamento:

a) della deliberazione assunta dal comitato di gestione del Servizio intercomunale di protezione civile, nella parte in cui dispone:

- la revoca e/o decadenza del ricorrente dall'incarico di coordinatore del corpo di protezione civile e l'affidamento dello stesso solo a personale volontario;
- la soppressione dei posti in organico dei servizi di protezione civile di ciascuno dei Comuni associati e in particolare del posto categoria D3 del Servizio di protezione civile del Comune di Mozzate, ricoperto dal ricorrente;

b) della deliberazione della Giunta comunale di Mozzate n. 4 del 12 gennaio 2008 con la quale, in esecuzione di quanto deciso dal comitato di gestione del Servizio intercomunale di protezione civile è stato disposto il trasferimento del ricorrente al servizio di segreteria generale per la soppressione del posto in pianta organica afferente al Servizio di protezione civile;

c) del decreto sindacale n. 6 del 14 gennaio 2008, laddove disponga il subentro del dr. Mnl. anche nell'incarico di coordinatore del corpo intercomunale di volontari della protezione civile.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Mozzate;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 21/05/2009 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi l'avv. M. Putignano, per il ricorrente, e l'avv. F. Calandro, con delega, per il Comune di Mozzate;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. Il ricorrente è un dipendente del Comune di Mozzate, inquadrato in categoria D, livello economico D3. All'atto dell'assunzione, avvenuta con contratto stipulato in data 1 agosto 2006, è stato assegnato al settore protezione civile, sicurezza e controllo del territorio, con l'incarico di responsabile.

Il servizio di protezione civile viene svolto dal Comune di Mozzate e da altri Comuni vicini in forma associata, in virtù di una convenzione approvata dai competenti organi degli enti interessati; il Comune di Mozzate svolge la funzione di capofila.

La convenzione prevede l'istituzione di un gruppo intercomunale di volontari di protezione civile denominato "Corpo", del quale al ricorrente sono state attribuite le funzioni di coordinatore; prevede inoltre l'istituzione di un comitato di gestione, composto dai sindaci dei Comuni convenzionati e dal coordinatore del Corpo, al quale sono state demandate le più rilevanti funzioni decisorie inerenti la gestione del servizio.

In data 4 dicembre 2007, il suddetto organo, in un'ottica di riduzione dei costi, ha deliberato di proporre agli enti convenzionati di affidare le funzioni di coordinamento esclusivamente a personale volontario, prescindendo dunque da ogni apporto professionale proveniente da personale dipendente.

In esecuzione di tale deliberazione, il Comune di Mozzate, con provvedimento della Giunta comunale n. 4 del 12 gennaio 2008, ha disposto il trasferimento del ricorrente al servizio segreteria generale, sottraendogli quindi le funzioni di coordinamento sopra menzionate.

Avverso tali provvedimenti è diretto il ricorso in esame. L'interessato impugna inoltre il decreto n. 6 del 14 gennaio 2008 emesso dal sindaco del Comune di Mozzate, con il quale è stata attribuita al segretario generale dell'ente, dr. Cso.Mnl., fra l'altro, la funzione di responsabile dell'area protezione civile.

Si è costituito in giudizio il Comune di Mozzate per opporsi all'accoglimento del gravame. Gli altri soggetti evocati in giudizio non si sono costituiti.

In prossimità della pubblica udienza di discussione del merito le parti hanno depositato memorie insistendo nelle proprie conclusioni.

Tenutasi la pubblica udienza in data 21 maggio 2009, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

2. Il Collegio deve preliminarmente esaminare l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa della parte pubblica.

Si sostiene invero che gli interessi sui quali gli atti impugnati sarebbero andati ad incidere, e fatti valere dal ricorrente nel ricorso in esame, attengono allo *status* di lavoratore dipendente del Comune di Mozzate rivestito da quest'ultimo.

In tale quadro dovrebbe dunque trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, che devolve al giudice ordinario le controversie in materia di pubblico impiego, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti i quali, se illegittimi e rilevanti per la decisione, debbono essere disapplicati dal suddetto giudice.

2.1. L'eccezione deve essere accolta.

Il ricorrente, come correttamente rilevato dalla difesa del Comune di Mozzate, fa valere, con il ricorso in esame, interessi connessi con il suo *status* di dipendente pubblico. Ciò di cui egli in sostanza si lamenta è che l'amministrazione intimata gli ha revocato l'incarico di coordinatore del gruppo intercomunale di protezione civile, assegnandolo a funzioni diverse da quelle per le quali era stato assunto.

Nel corso del giudizio l'interessato ha poi cercato di modificare la propria posizione processuale, valorizzando le censure rivolte contro la deliberazione assunta dal comitato di gestione, con la quale si è stabilito di proporre agli enti associati di rinunciare all'apporto professionale da egli fornito.

Si è in tal modo cercato di focalizzare l'attenzione del giudice su un altro interesse che si assumerebbe leso, avulso da quelli lavorativi strettamente intesi, e connesso allo *status* di membro dell'organo del Comitato di Gestione di cui il ricorrente faceva parte. In particolare si sottolinea, in tale censura, che il ricorrente non è stato convocato alla seduta in cui è stata adottata l'impugnata deliberazione, e che in tal modo la lesione non colpirebbe i suoi diritti di lavoratore subordinato, bensì le prerogative di cui egli gode quale componente di un organo collegiale.

Sul punto occorre tuttavia osservare che la testé menzionata censura deve essere vagliata nel quadro complessivo dell'atto introduttivo del giudizio, laddove è evidente che ciò di cui il ricorrente si lamenta è la diversa mansione lavorativa che il Comune di Mozzate ha inteso attribuirgli. La lettura complessiva dell'atto

introduttivo del giudizio porta dunque a ritenere che le doglianze mosse contro la ridetta deliberazione del comitato di gestione siano comunque strumentali alla tutela degli interessi lavorativi del dr. Btt..

Né tale conclusione può essere superata dall'intervenuta rinuncia, espressa nel corso della pubblica udienza, agli altri motivi di ricorso, rivolti contro gli atti del Comune di Mozzate che hanno direttamente inciso sul rapporto di pubblico impiego, giacché la giurisdizione del giudice adito costituisce un presupposto dell'azione processuale, ed è dunque con riferimento all'atto introduttivo della controversia che deve essere vagliata la sua sussistenza, restando invece irrilevanti le successive posizioni assunte dalle parti nel corso del giudizio.

Ne discende che poiché, come si è detto, è indubitabile che nel ricorso originario l'interesse lavorativo permeava anche la censura attinente alla deliberazione del comitato di gestione di cui si tratta, non può successivamente il ricorrente pretendere di espungere tale interesse dalla censura medesima rinunciando alle altre doglianze proposte nel ricorso stesso.

Ciò comporta dunque che nella sostanza la controversia in esame, anche con riferimento alle specifiche doglianze dirette contro la citata deliberazione del comitato di gestione, attiene comunque al rapporto di pubblico impiego intercorrente fra ricorrente ed amministrazione intimata.

Chiarito questo aspetto, è ora agevole dedurre che di essa deve conoscere il giudice ordinario.

Stabilisce invero l'art. 63, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 che sono devolute al predetto giudice, in funzione di giudice del lavoro, "...tutte le controversie relative a rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (...) ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti...".

Il ricorrente obietta che il ricorso avrebbe in realtà ad oggetto determinazioni di carattere macro-organizzativo e non di gestione del rapporto di lavoro, e ciò con particolare riferimento alla più volte citata deliberazione del comitato di gestione; sicché, a suo dire, andrebbe comunque affermata la giurisdizione del giudice amministrativo.

Questo rilievo tuttavia non merita condivisione.

E' vero che la giurisprudenza afferma che il pubblico dipendente può comunque impugnare dinnanzi al giudice amministrativo gli atti di macro-organizzazione, con i quali l'amministrazione pubblica stabilisce le linee portanti della propria struttura interna, e che ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 assumono natura provvedimento. Tuttavia ciò è possibile solo allorché tali provvedimenti non costituiscano

il presupposto di un atto di gestione del rapporto di lavoro, che in quanto tale va ad incidere direttamente sugli interessi connessi alla posizione lavorativa del dipendente; in caso contrario, deve trovare invece applicazione la suindicata disposizione di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, che come visto devolve al giudice ordinario tutte le controversie in materia di rapporti di pubblico impiego (cfr. Cass. civ., sez. un., 16/02/2009 n. 3677; id. 09/02/2009 n. 3052).

L'impugnazione dinnanzi al giudice amministrativo è dunque consentita solo allorché gli atti di macro-organizzazione riverberano in maniera indiretta sul rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione: e ciò si verifica in particolare quando l'interesse sacrificato ha natura pretensiva, incidendo il provvedimento impugnato non già su di un diritto già acquisito dal lavoratore, bensì su di una aspettativa futura di miglioramento della sua posizione lavorativa.

E così, per esempio, dalla soppressione di un posto nella pianta organica, che costituisce indubbiamente atto di macro-organizzazione (cfr. C.d.S. sez. IV, 10/04/2009 n. 2236), può scaturire una controversia devoluta al g.o., qualora la causa abbia per oggetto il sacrificato interesse del dipendente che ricopriva quel posto; ovvero una controversia devoluta al g.a., allorché venga in considerazione l'interesse di chi aspirava ad assumere le mansioni della figura soppressa.

Nel caso in esame è indubbio che ci si trovi nella prima delle due ipotesi indicate, giacché il ricorrente rivestiva la qualifica di coordinatore del corpo intercomunale di protezione civile, e ciò di cui egli si lamenta è la decisione di assegnare tale funzione a personale volontario, e conseguentemente di destinarlo ad altro incarico all'interno della struttura organizzativa del Comune di Mozzate.

La giurisdizione sulla controversia in esame appartiene pertanto al giudice ordinario.

3. In conclusione deve essere dichiarata la inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

A fronte di tale declaratoria, va peraltro garantita la salvezza degli effetti processuali e sostanziali della domanda introduttiva del presente giudizio, così come sancito dalla Corte costituzionale con sentenza 12 marzo 2007 n. 77. Viene pertanto fissato, in applicazione analogica dell'art. 50 c.p.c., il termine di sei mesi, decorrenti dalla

comunicazione in via amministrativa della presente sentenza (ovvero se anteriore dalla sua notifica), per la riassunzione della causa dinnanzi al giudice ordinario.

4. La compensazione integrale delle spese di giudizio può essere disposta in ragione della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. III, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione.

Fissa il termine di sei mesi decorrenti dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza (ovvero se anteriore dalla sua notifica), per la riassunzione della causa dinnanzi al giudice ordinario, ai fini della salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda introdotta con il ricorso.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL PIEMONTE

Torino, sezione prima

Franco Bianchi, presidente;
Ivo Correale, primo referendario, estensore;
Alfonso Graziano, referendario.

Sentenza del 20 maggio 2009, n. 1437

Recupero tickets-restaurant

sul ricorso numero di registro generale 817 del 1998, proposto da:
(*omissis*) tutti rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Cotto, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Torino, via Botero, 17;

contro

la Regione Piemonte, in persona del presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanna Scollo, con domicilio eletto presso la medesima in Torino, Avvocatura regionale, piazza Castello, 165;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento n. 79 prot. 20383 adottato dal dirigente del settore personale della Regione Piemonte il 21.11.1997 e successivamente comunicato a ciascun ricorrente con note adottate a decorrere dal 2.2.1998, ed in date successive, dalla direzione Bilanci e finanze della Regione Piemonte a firma del direttore aventi ad oggetto "ricupero *Tickets-Restaurant* indebitamente percepiti. Periodo marzo-luglio 1996";

- nonché per l'annullamento delle note, tutte del medesimo tenore testuale ma con quantificazioni diverse del debito a seconda dei ricorrenti adottate a decorrere dal 2.2.1998 ed in date successive dalla direzione Bilanci e finanze della Regione Piemonte a firma del direttore aventi ad oggetto "ricupero *Tickets-Restaurant* indebitamente percepiti. Periodo marzo-luglio 1996"

- ed ancora per l'annullamento degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi e per ogni ulteriore consequenziale statuizione.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

vista l'ordinanza presidenziale istruttoria n. 379/i/98 del 25 maggio 1998;

visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte, con la relativa documentazione;

viste le memorie difensive delle parti;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2009 il primo referendario Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel relativo verbale;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

Fatto

Con ricorso a questo tribunale, notificato il 3 aprile 1998 e depositato il successivo 29 aprile, i soggetti indicati in epigrafe, tutti dipendenti del Ministero per le politiche agricole appartenenti al Corpo forestale dello Stato, esponevano che, in data 29 aprile 1991, la Regione Piemonte e l'allora Ministero dell'agricoltura e foreste avevano stipulato apposita convenzione per l'utilizzo, da parte dell'ente territoriale, di personale appartenente al Corpo forestale dello Stato, prevedendo, fra l'altro, l'erogazione, ai suddetti dipendenti, del trattamento regionale limitatamente alle provvidenze accessorie, in cui risultavano compresi i c.d. "*Ticket Restaurant*".

Nella successiva convenzione, stipulata il 24 maggio 1996, invece, era prevista l'erogazione dei compensi per lavoro straordinario nonché delle indennità per le missioni svolte nell'ambito delle funzioni affidate in base alla convenzione e delle spese per l'aggiornamento del personale del Corpo forestale dello Stato ma non era più prevista la corresponsione del trattamento regionale relativo alle provvidenze accessorie, tra cui i richiamati *"Ticket Restaurant"*.

In tale contesto, però, i ricorrenti evidenziavano che la Regione Piemonte continuava a trasmettere al Corpo forestale dello Stato i *"Ticket Restaurant"* per i mesi di giugno e luglio 1996 che erano a loro volta erogati ai dipendenti.

Solo con la determinazione n. 79 prot. n. 20383 del 21 novembre 1997, il direttore del settore personale della Regione Piemonte individuava in lire 158.364.800 la somma complessivamente dovuta alla Regione Piemonte dal personale del Corpo forestale dello Stato, a titolo di restituzione dei buoni pasto asseritamente ricevuti ed utilizzati con riferimento ai suddetti mesi di giugno e luglio 1996 e ai mesi antecedenti, in esecuzione di detto provvedimento, erano trasmesse ai dipendenti singole note personali con le quali era richiesta la restituzione delle somme relative ai suddetti *"Ticket Restaurant"* per i due mesi indicati e delle ulteriori somme a titolo di conguaglio per i mesi precedenti di vigenza della convenzione.

Con il ricorso in questione, quindi, i dipendenti del Corpo forestale indicati in epigrafe chiedevano l'annullamento della citata determinazione dirigenziale, lamentando quanto segue.

1) Violazione dei principi generali in materia di recupero somme. Violazione del principio di irripetibilità delle somme percepite in buona fede. Eccesso di potere per erronea valutazione dei fatti e dei presupposti, difetto di istruttoria, carenza di motivazione."

I ricorrenti evidenziavano che il servizio mensa nel caso di specie aveva natura assistenziale e non retributiva, dato che non era prevista alcuna indennità sostitutiva con funzione corrispettiva, per cui non era consentito il recupero delle relative somme erogate a tale titolo.

In ogni caso il servizio era stato usufruito in buona fede dai ricorrenti e l'amministrazione doveva valutare l'affidamento ingenerato, tenuto conto anche del tempo trascorso dall'originaria liquidazione e che non era stato presentato a ciascun interessato un analitico conteggio delle somme individuate né era stata indicata la modalità di eventuale rateizzazione.

2) Violazione di legge in relazione all'art. 3 della l. 7.8.1990 n. 241. Eccesso di potere per carenza della motivazione”.

Non era stato indicato, nella motivazione del provvedimento impugnato, l'interesse attuale, specifico e concreto alla rimozione degli effetti dell'atto stesso, diverso da quello del mero ripristino della legalità, né era dato comprendere quali erano stati i criteri di calcolo e la ripartizione delle somme.

3) Eccesso di potere per erronea valutazione dei fatti e dei presupposti; difetto di istruttoria; carenza della motivazione; illogicità; contraddittorietà; ingiustizia grave e manifesta”.

L'indebita erogazione per i mesi di giugno e luglio 1996 era avvenuta per esclusivo ritardo dell'amministrazione regionale ma gli effetti di tale ritardo non potevano ripercuotersi sui ricorrenti in buona fede.

4) Violazione della D.C.R. 824 – C.R. 6656 del 2.5.1988 nonché della D.C.R. n. 1063 CR – 23.6.1989 ed ancora della circolare esplicativa n. 7150/per/27SG del 27.7.1989. Eccesso di potere per erronea valutazione dei fatti e dei presupposti. Difetto di istruttoria. Carenza assoluta della motivazione.”.

Nella parte in cui era disposto anche il recupero del conguaglio relativo al trimestre precedente i mesi di giugno e luglio, il provvedimento impugnato faceva riferimento al principio proprio della cessazione del rapporto di lavoro ma tale situazione non corrispondeva a quella dei ricorrenti che continuavano a restare in servizio né era possibile un'applicazione analogica di norme diverse.

5) Violazione di legge in relazione all'art. 7, 8 e 10 della l. 7.8.1990 n. 241”.

Non erano stati rispettati gli istituti procedurali relativi alla partecipazione dell'interessato, applicabili anche nell'ipotesi di restituzione di somme, non sussistendo particolari ragioni di celerità che consentivano una deroga alla loro applicazione.

Con l'ordinanza presidenziale istruttoria indicata in epigrafe, alla Regione Piemonte era ordinato di "...fornire chiarimenti documentati in ordine al ricorso, depositando, in ogni caso, nella Segreteria del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, tutti gli atti del procedimento conclusosi con il provvedimento impugnato" e la Regione ottemperava in data 19 febbraio 1999.

In data 13 giugno 2001, poi, si costituiva formalmente in giudizio la Regione Piemonte, rilevando l'infondatezza del gravame.

Entrambe le parti costituite depositavano in prossimità dell'udienza pubblica una memoria ad ulteriore illustrazione delle proprie tesi difensive..

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

Il ricorso è fondato per quanto dedotto, in misura assorbente rispetto agli altri motivi, con il primo e il quinto motivo di ricorso.

Con il primo motivo, i ricorrenti lamentano che l'erogazione dei buoni mensa, quale realizzazione concreta del servizio di mensa, non ha natura retributiva ma meramente assistenziale, dato che non risulta prevista alcuna indennità sostitutiva in favore dei lavoratori che non vogliano o non abbiano la possibilità di usufruire della mensa (Cass. lav., 6.4.96, n. 3218 e 6.8.96, n. 7187).

Di conseguenza, il Collegio evidenzia che, sulla base di tali presupposti che si condividono, non è possibile disporre il recupero, soprattutto se il servizio è stato usufruito in buona fede dai dipendenti per esigenze pressoché contemporanee alla prestazione di lavoro (Cons. Stato, sez. IV, 30.7.96, n. 917).

Nel caso di specie, infatti, non è possibile invocare – come ha fatto la Regione Piemonte nelle sue difese – il recente principio giurisprudenziale secondo il quale la buona fede del lavoratore non può essere invocata ad impedimento per l'amministrazione per procedere al recupero di un indebito, dato che questo principio, sia pure valido per le somme percepite a titolo di retribuzione, non può essere applicato per le somme elargite a titolo assistenziale, soprattutto nel caso di specie in cui i lavoratori non hanno percepito somme ma titoli idonei ad essere spesi unicamente per esigenze alimentari nel periodo di riferimento, in sostituzione del servizio mensa.

Il Collegio non ignora che altra sezione di questo tribunale ha concluso recentemente in maniera diversa ma ritiene di rivedere tale orientamento, alla luce delle specifiche censure dedotte nel presente contenzioso.

Tale conclusione, poi, porta a ritenere fondato anche quanto dedotto con il quinto motivo di ricorso in ordine alla mancata comunicazione di avvio del procedimento, dato che nel caso di specie, non trattandosi di recupero di somme percepite a titolo di retribuzione, l'amministrazione non dava luogo a provvedimenti di natura vincolata ma meramente discrezionale e la partecipazione degli interessati era sicuramente necessaria, perché i medesimi avrebbero potuto chiarire la natura dell'elargizione percepita, al fine di escluderne la ripetibilità, anche in considerazione della circostanza per la quale il recupero comunque non risulta motivato in ordine alla natura del credito vantato e alla sua possibilità di recupero integrale.

Per quanto premesso, quindi, il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Sussistono comunque giusti motivi per compensare le spese di giudizio tra le parti, attesa la peculiarità della vicenda.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale per il Piemonte - Sezione I accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Cagliari, sezione seconda

Rosa Maria Pia Panunzio, presidente
Francesco Scano, consigliere,
Tito Aru, consigliere, estensore.

Sentenza 9 luglio 2009 n. 1253

False dichiarazioni in sede di partecipazione ad un concorso pubblico

ex art. 21 e 26 della legge 1034/71 e successive modifiche e integrazioni, sul ricorso numero di registro generale 584 del 2009, proposto da Mrc.Sc., rappresentata e difesa dall'avv. Sln.Cg., con domicilio eletto in Cagliari presso lo studio del medesimo legale, Vico II Merello n.1;

contro

la Regione autonoma della Sardegna, in persona del presidente p.t., non costituito in giudizio;
il Consiglio regionale della Sardegna, in persona del presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avv.ti Massimo Falchi Delitala e Gabriele Spano, con domicilio eletto in Cagliari presso l'ufficio legale del Consiglio regionale, via Roma n. 25;

nei confronti di

Ml.Pll., Lr.Za., non costituite in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia, del decreto del presidente del Consiglio regionale n. 408 del 18 marzo 2008, con cui la ricorrente è stata dichiarata decaduta dalla graduatoria del concorso pubblico per esami di otto dattilografi videoterminalisti in prova, secondo livello funzionale retributivo esecutivo del ruolo del personale del Consiglio regionale, comunicato alla ricorrente con nota del capo servizio f.f. prot. 2637 del 24 marzo 2009, pervenuta a mezzo servizio postale il 26 maggio 2009;

nonché, per quanto occorra, avverso ogni atto connesso, presupposto e conseguente, ivi compresa l'eventuale chiamata in servizio di altri concorrenti utilmente collocati in graduatoria in posizione successiva a quella dei vincitori dei posti messi a concorso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Consiglio regionale della Sardegna;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del giorno 17/06/2009 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

avvisate le stesse parti ai sensi dell'art. 21 decimo comma della legge n. 1034/71, introdotto dalla legge n. 205/2000, della possibile definizione della causa con sentenza resa in forma semplificata;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Con il provvedimento impugnato il presidente del Consiglio regionale della Sardegna ha dichiarato la ricorrente

decaduta dalla graduatoria del concorso pubblico per esami a 8 posti di coadiutore dattilografo videoterminalista in prova, nel ruolo del personale del secondo livello esecutivo del Consiglio regionale della Sardegna, per avere indicato, nella domanda di partecipazione alla selezione, il possesso di un titolo di preferenza in realtà non posseduto.

A suo avviso, infatti, tale comportamento costituirebbe una “grave violazione del dovere di lealtà nei confronti della pubblica amministrazione tale da configurare la mancanza dei presupposti per il costituirsi del rapporto fiduciario che deve intercorrere con il dipendente”.

Il ricorso è affidato ai motivi esposti nell’atto introduttivo del giudizio, con i quali la ricorrente ha lamentato l’illegittimità dell’anzidetto provvedimento di esclusione per insufficiente ed incongrua motivazione, nonché per eccesso di potere per il non corretto esercizio della discrezionalità amministrativa.

Di qui la richiesta di annullamento del provvedimento impugnato, con refusione delle spese del giudizio.

Per resistere al ricorso si è costituito il Consiglio regionale della Sardegna che ne ha chiesto il rigetto, vinte le spese.

Alla camera di consiglio del 17 giugno 2009 la causa è stata trattenuta per la decisione.

Diritto

La ricorrente ha partecipato alla procedura concorsuale precisata in narrativa.

All’esito delle operazioni di selezione è risultata classificata al 6° posto della graduatoria finale, rientrando

dunque tra gli otto vincitori del concorso.

Sennonché, come esposto in narrativa, la sig.ra Sc. è stata esclusa dalla graduatoria per aver attestato, nella domanda di partecipazione alla selezione, il possesso di un titolo di preferenza in realtà non posseduto.

Ha, infatti, dichiarato di avere due figli anziché uno solo.

Il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato e meritevole di accoglimento.

Occorre anzitutto precisare che il titolo indicato non atteneva ai requisiti di ammissione alla procedura concorsuale in questione, ma rilevava solo come titolo di preferenza (cioè, attribuiva la preferenza in caso di parità di punteggio tra più candidati).

Come attestato dalla stessa amministrazione nel provvedimento impugnato, tale situazione non si è verificata in concreto, essendosi la ricorrente classificata, senza altri concorrenti con uguale punteggio al sesto posto della graduatoria.

A quanto sopra, dunque, è seguita la sostanziale irrilevanza, ai fini della regolarità della procedura concorsuale, dell'errata dichiarazione resa dalla sig.ra Sc..

Ciò premesso, si rivelano del tutto infondate le argomentazioni difensive del Consiglio regionale.

Si sostiene, anzitutto, che la declaratoria di decadenza impugnata fosse un provvedimento vincolato ai sensi dell'art. 9, comma 4, del bando di concorso.

Tale disposizione stabilisce testualmente che “i vincitori dovranno presentare, entro trenta giorni dalla data della richiesta e sotto pena di decadenza i seguenti titoli... lettera h) documentazione comprovante il possesso dei titoli

di preferenza nella formazione della graduatoria finale”.

Il significato di tale disposizione appare al Collegio ben diverso da quello attribuitogli dall’ autorità regionale.

Essa, infatti, non deve intendersi nel senso che l’ indicazione di un titolo di preferenza non posseduto comporti, in via automatica e vincolata, la decadenza dalla graduatoria del concorrente ma, piuttosto, nel senso che la mancata dimostrazione nel termine anzidetto del possesso di un titolo dichiarato comporta la decadenza dal beneficio attribuito dal titolo medesimo.

In questo senso si muove anche l’ art.75 del dPR 445/2000 laddove prescrive che “..qualora dal controllo emerga la non veridicità della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera”.

Nel caso di specie è incontestato che la ricorrente non si sia aggiudicata il posto a pubblico impiego in virtù di una dichiarazione non vera, pertanto l’ aver dichiarato di avere due figli anziché uno comporta, ai sensi del citato art. 9, comma 4, del bando di concorso, la mancata valutazione di tale titolo.

Ed invero, solo l’ accertato mancato possesso di un requisito di ammissione alla procedura concorsuale avrebbe vincolato l’ amministrazione alla declaratoria di decadenza dalla graduatoria finale della concorrente ma, come detto, tale fattispecie non ricorre nel caso in esame.

Sostiene ancora la difesa consiliare che il comportamento della sig.ra Sc. abbia integrato una falsità ideologica in scrittura privata tale da violare il dovere di lealtà di ogni impiegato pubblico verso l’ amministrazione di appartenenza, sì da incrinare irrimediabilmente il rapporto fiduciario che costituisce il necessario presupposto per l’ instaurazione del rapporto di impiego pubblico.

Neanche tale argomento si rivela fondato.

Le argomentazioni della difesa regionale muovono tutte dalla normativa, e dalla conseguente giurisprudenza, relativa alla valutazione dei comportamenti dei dipendenti pubblici per i quali risulti già instaurato un rapporto di pubblico impiego.

Si evidenzia, infatti, che i modelli comportamentali del dipendente pubblico che implicano la violazione dei doveri d'ufficio o, secondo una certa giurisprudenza, la violazione, anche nella sua vita privata, di doveri sociali di particolare rilievo, ben possono integrare una giusta causa di licenziamento per il venir meno del rapporto fiduciario sull'esatto adempimento delle future prestazioni lavorative.

Tali argomentazioni, tuttavia, non rilevano ai fini della vicenda in esame, giacché nelle procedure concorsuali la condotta dei concorrenti dev'essere valutata esclusivamente sulla base della *lex specialis* di cui al bando.

Ebbene, per il caso di titolo di preferenza dichiarato nella domanda di partecipazione ma non posseduto, come sopra precisato, le prescrizioni del bando sanzionavano la condotta del concorrente con la mancata valutazione del titolo e non, come ritenuto dal Consiglio regionale, con la decadenza dalla graduatoria, rivelandosi pertanto il provvedimento adottato non solo irragionevole e sproporzionato rispetto all'irregolarità commessa dalla ricorrente ma, anche, privo di adeguato fondamento giuridico.

E ciò anche senza considerare che l'aver erroneamente indicato nella domanda di partecipazione al concorso una circostanza di fatto, non decisiva ai fini dell'ammissione alla selezione e comunque agevolmente verificabile – come accaduto - in via documentale, ben avrebbe potuto giustificare, in luogo di una severa qualificazione del comportamento della ricorrente quale espressione della sua incapacità ad assicurare un esatto e leale adempimento delle future prestazioni lavorative, un più ragionevole giudizio di errore scusabile o disattenzione, di per sé non incompatibile con l'acquisizione dello *status* di dipendente pubblico.

In conclusione, quindi, il ricorso merita accoglimento con annullamento, per l'effetto, del provvedimento

impugnato.

La spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale della Sardegna:

accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato;

condanna il Consiglio regionale al pagamento in favore della ricorrente delle spese del giudizio, che liquida in euro 2500,00 (duemilacinquecento//00), oltre IVA, CPA e contributo unificato se assolto.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA TOSCANA

Firenze, sezione prima

Gaetano Ciccio, presidente;
Saverio Romano, consigliere;
Carlo Testori, consigliere, estensore.

Sentenza 9 luglio 2009 n. 1212
Concorsi pubblici e procedure di mobilità

sul ricorso numero di registro generale 1529 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Ans.Acn., rappresentata e difesa dall'avv. Mauro Montini, con domicilio eletto presso studio legale Lessona in
Firenze, via dei Rondinelli n. 2;

contro

- Azienda USL 4 di Prato, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Federigi, con domicilio eletto presso Francesco Grignolio in Firenze, via Francesco Bonaini n. 10;
- Azienda USL 3 di Pistoia, n.c.;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

1) con l'atto introduttivo del giudizio:

- del bando di concorso pubblico per titoli ed esami, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 24.6.2008, indetto dall'azienda USL n. 4 di Prato per la copertura di un posto di dirigente medico - disciplina neurologia - area

medica e delle specialità mediche (ruolo sanitari - profilo professionale: medici), nonché per l'annullamento di tutti gli atti a questo presupposti, consequenziali o comunque connessi ed in particolare della deliberazione del direttore generale n. 375 del 14.5.2008 di indizione del concorso in questione e di approvazione del relativo bando;

2) con i motivi aggiunti depositati presso questo tribunale in data 6 febbraio 2009:

- della deliberazione n. 967 del 10.12.2008 del direttore generale dell'azienda USL n. 4 di Prato, mediante la quale è stato disposto di "non accogliere... la domanda di trasferimento presentata dalla ricorrente in data 5.2.2008 in riferimento alla legge per l'avvicinamento al nucleo familiare e per l'effetto di procedere per le medesime considerazioni alla convalida della propria precedente deliberazione n. 375/2008 anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21 *nonies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990"; di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali ed in particolare della nota del 10.12.2009 n. 168058 del direttore della U.O. politiche e gestione del personale dell'azienda USL n. 4 di Prato e della nota del 29.12.2008 n. 71198 del direttore della U.O. politiche e gestione del personale dell'azienda USL n. 4 di Prato.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'azienda USL 4 di Prato;

visti gli atti contenenti motivi aggiunti depositati dalla ricorrente in data 6 e 19/2/2009;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 10/06/2009 il dott. Carlo Testori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

1) Con deliberazione n. 375 del 14/5/2008 il direttore generale dall'azienda USL n. 4 di Prato ha indetto un concorso pubblico per titoli ed esami per la copertura di un posto di dirigente medico - disciplina neurologia -

area medica e delle specialità mediche (ruolo sanitari - profilo professionale: medici); il relativo bando è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 49 del 24/6/2008.

La dott.ssa Ans. Acn. - dirigente medico della disciplina di neurologia, dipendente dell'azienda USL n. 3 di Pistoia ed in servizio presso la U.O. di neurologia dell'ospedale di Pistoia - ha impugnato gli atti di cui sopra con il ricorso in epigrafe, in relazione alla circostanza che in passato aveva reiteratamente e inutilmente chiesto (da ultimo nel febbraio 2008) di essere trasferita presso l'AUSL di Prato; al riguardo ha censurato il mancato accoglimento della sua domanda di trasferimento o, quantomeno, la mancata attivazione della procedura di mobilità interaziendale.

Si è costituita in giudizio l'azienda USL n. 4 di Prato eccependo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia e chiedendo, comunque, la reiezione del gravame perché infondato.

Nella camera di consiglio del 22 ottobre 2008 questo tribunale, con ordinanza n. 971, ha accolto la domanda incidentale di sospensione dei provvedimenti impugnati.

2) Con successiva deliberazione n. 967 del 10/12/2008 il direttore generale dall'AUSL n. 4 di Prato ha disposto di non accogliere la domanda di trasferimento della dott.ssa Acn. ed ha proceduto alla convalida (anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990) della propria precedente deliberazione n. 375/08.

Contro tale provvedimento la ricorrente ha proposto motivi aggiunti, depositati in data 6 e 19/2/2009 (e notificati anche alla dott.ssa Cr.Snn.), in relazione ai quali la difesa dell'azienda resistente ha ampiamente controdedotto.

Nella camera di consiglio del 25 febbraio 2009 il TAR, con ordinanza n. 170, ha respinto l'istanza cautelare formulata con i predetti motivi aggiunti; il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha respinto l'appello contro quest'ultima decisione (ordinanza n. 2295 del 5-6 maggio 2009).

3) Entrambe le parti costituite hanno depositato memorie in vista dell'udienza del 10 giugno 2009, in cui la causa è passata in decisione.

Diritto

1) Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni formulate, sotto diversi profili, dall'amministrazione resistente, nessuna delle quali risulta peraltro fondata; in particolare:

a) quanto alla giurisdizione di questo TAR sulla controversia, la questione può ritenersi pacificamente risolta in senso positivo (a conferma dell'orientamento espresso dalla sezione nell'ordinanza cautelare n. 971/08), come riconosciuto dalla difesa dell'azienda USL n. 4 di Prato nella memoria conclusiva (in cui ha rinunciato all'eccezione dedotta in proposito), alla luce della pronuncia n. 207/2009 del giudice del lavoro di Pistoia (adito dalla medesima dott.ssa Acn. e dichiaratosi privo di giurisdizione) e, più in generale, dell'orientamento espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 3055/2009;

b) non sussiste la prospettata inammissibilità del ricorso per intervenuta acquiescenza; la circostanza che la ricorrente abbia, prima ancora di agire in giudizio, presentato domanda di partecipazione al concorso di cui si tratta (domanda accolta dall'azienda) non si configura affatto come comportamento incompatibile con la volontà di far valere le proprie pretese in sede giurisdizionale, contestando la legittimità del concorso bandito; nessuna preventiva rinuncia all'azione giurisdizionale è ravvisabile nell'operato della dott.ssa Acn., che va interpretato, piuttosto, come scelta cautelativa comprensibile e ragionevole, nella prospettiva di un eventuale esito sfavorevole dell'azione giurisdizionale; e comunque ogni acquiescenza è testualmente esclusa dalla dichiarazione in proposito formulata in termini inequivoci nella domanda di partecipazione presentata dalla ricorrente e depositata dalla stessa parte resistente come doc. 4; per le medesime ragioni non è prospettabile neppure una sopravvenuta carenza di interesse al ricorso, dopo l'ammissione alla procedura concorsuale;

c) non è meritevole di accoglimento neppure l'eccezione formulata in relazione ai motivi aggiunti, con cui si sostiene che le censure contro la deliberazione d.g. n. 967/08 dovevano essere fatte valere in via di esecuzione dell'ordinanza cautelare di questo TAR n. 971/08, ai sensi dell'art. 21 comma 14 della legge n. 1034/1971 e non invece estendendo l'impugnazione secondo la modalità prevista dal comma 1 del medesimo art. 21; il richiamo al citato comma 14 (che prevede, da parte del giudice, l'esercizio dei poteri inerenti al giudizio di ottemperanza al giudicato) non appare in realtà pertinente, tenuto conto che detta norma è applicabile in caso di inottemperanza (totale o parziale) alle misure cautelari concesse, mentre nel caso in esame l'azienda resistente

ha dato esecuzione al provvedimento cautelare del tribunale: l'AUSL n. 4 di Prato ha infatti adottato un provvedimento (la deliberazione d.g. n. 967/08) nuovo e ulteriore nella sequenza procedimentale aperta con la precedente deliberazione n. 375/08 - che è stata così integrata nella motivazione e convalidata - e dunque suscettibile di essere impugnato come atto connesso nel ricorso già pendente.

2.1) Il provvedimento impugnato con l'atto introduttivo del giudizio (deliberazione n. 375 del 14/5/2008 con cui il direttore generale dall'azienda USL n. 4 di Prato ha indetto il concorso pubblico di cui si controverte ed ha approvato il relativo bando) è stato censurato dalla dott.ssa Acn., in via principale, per violazione dell'art. 30 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

Tale norma (recante "Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse") così dispone al comma 2 *bis*: "Le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza".

A sua volta il comma 1 recita: "Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Il trasferimento è disposto previo consenso dell'amministrazione di appartenenza".

La novità apportata al sistema della mobilità dal citato comma 2 *bis* (introdotto dall'art. 5 co. 1-*quater* del d.l. 31 gennaio 2005 n. 7) consiste nell'aver stabilito la priorità dell'attivazione delle procedure di mobilità rispetto a quelle concorsuali: in altre parole, prima di bandire un concorso, occorre verificare la possibilità di coprire i posti vacanti in via di trasferimento su domanda da altre amministrazioni (in tal senso cfr. TAR Napoli, sez. V, 18 ottobre 2006 n. 8616 e TAR Catania, sez. III, 23 febbraio 2006 n. 289). Non è fondata la tesi sostenuta dall'azienda resistente secondo cui il tipo di mobilità disciplinato dalla norma invocata dalla ricorrente riguarderebbe solo il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse e non dello stesso

comparto e dunque non sarebbe applicabile ai dirigenti delle aziende del Servizio sanitario nazionale, soggetto invece alle disposizioni di cui all'art. 20 del CCNL dell'8/6/2000 (Area della dirigenza medica e veterinaria del SSN). Premesso che la citata previsione contrattuale non contiene affatto norme incompatibili con la disposizione di legge - introdotta successivamente - contenuta nel d.lgs. n. 165/2001, si deve sottolineare che, come evidenziato da TAR Lecce, sez. II, 29 agosto 2008 n. 2406 proprio con riferimento al citato art. 30 comma 2 *bis*, il T.U. del 2001 disciplina "per espressa previsione dell'art. 1, l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e, quindi, anche delle aziende sanitarie..."; e d'altra parte anche le già richiamate sentenze TAR Napoli, sez. V, n. 8616/2006 e TAR Catania, sez. III, n. 289/2006 riguardano controversie promosse da medici del SSN per l'annullamento di bandi di concorso finalizzati alla copertura di posti ai quali i predetti aspiravano in via di trasferimento per mobilità.

2.2) La priorità riconosciuta dall'ordinamento all'attivazione delle procedure di mobilità rispetto a quelle concorsuali non va tuttavia ritenuta inderogabile. La condivisibile giurisprudenza amministrativa afferma (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 6 marzo 2006 n. 1060) che "il trasferimento a domanda si configura come una più soddisfacente distribuzione del personale nell'interesse del miglior andamento dell'azione amministrativa, dovendosi ritenere che il dipendente operi con maggiore profitto ove non sussistano situazione di disagio di carattere familiare"; mentre "non può ritenersi, in astratto, che la scelta concorsuale sia tale da garantire meglio il controllo della capacità dei candidati al posto da ricoprire e ciò anche in relazione alla maturata esperienza di dipendenti, che hanno anch'essi superato apposito concorso". Tali considerazioni, però, non possono assumere una valenza assoluta, perché possono certamente ipotizzarsi specifiche situazioni in cui può risultare opportuno e più corrispondente all'interesse pubblico privilegiare lo strumento del concorso, prescindendo dalla mobilità; in tali casi, peraltro, la deroga alla regola generale dettata dal citato art. 30 comma 2 *bis* va puntualmente e congruamente motivata (cfr. TAR Catania, sez. III, n. 289/2006 e i richiami ivi contenuti).

Una motivazione di tal genere, idonea a legittimare la scelta del concorso senza previamente attivare le procedure di mobilità, non è rinvenibile nell'impugnata deliberazione d.g. n. 357/2008; non basta a questo proposito il richiamo all'esigenza "di estinguere le liste di attesa per visita neurologica entro quindici giorni

dalla domanda”, posto che non è dato comprendere in che modo la procedura concorsuale offrirebbe al riguardo più garanzie della mobilità; anche la necessità di “gestione dell’ambulatorio dedicato alla somministrazione di “tossina botulinica” per patologie neurologiche selezionate” non sembra meglio garantita dal concorso, piuttosto che dal trasferimento di un medico neurologo già in servizio presso altra struttura del SSN; quanto alla disponibilità di “una graduatoria utilizzabile in futuro per eventuali supplenze o incarichi”, si tratta di un obiettivo non idoneo a giustificare la deroga alle regole generali, anche perché, in caso contrario, sarebbe utilizzabile in qualsiasi analoga circostanza e consentirebbe di “svuotare” il principio enunciato dall’art. 30 comma 2 bis del d.lgs. n. 165/2001.

2.3) In conclusione, l’azione impugnatoria proposta con l’atto introduttivo del giudizio risulta fondata nella parte in cui deduce l’illegittimità della deliberazione di indizione del concorso impugnato (non in relazione al mancato accoglimento della domanda di trasferimento della ricorrente - che non risulta neppure presa in considerazione - bensì) perché assunta in violazione dell’obbligo di attivare previamente le procedure di mobilità.

3) Per superare i vizi riscontrati da questo TAR nella deliberazione d.g. n. 357/2008 e indicati nell’ordinanza n. 971/08, il direttore generale dall’AUSL n. 4 di Prato ha adottato la deliberazione n. 967 del 10/12/2008, con cui ha disposto di non accogliere la domanda di trasferimento della dott.ssa Acn. ed ha proceduto alla convalida (anche ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990) del proprio precedente provvedimento di indizione del concorso. L’interessata ha impugnato anche tale ulteriore deliberazione mediante motivi aggiunti depositati il 6 e il 19/2/2009, formulando censure riguardanti: vizi del procedimento relativi, in particolare, alle garanzie partecipative (violazione degli artt. 7 e 10 *bis* della legge n. 241/1990); violazione dell’art. 21 *nonies* della medesima legge n. 241/1990 (per carenza delle condizioni in cui può farsi luogo a convalida di provvedimenti precedenti); vizi inerenti la motivazione del nuovo atto, il travisamento dei fatti posti a fondamento del medesimo, lo sviamento delle finalità perseguite.

È opportuno ripercorrere, in sintesi, l’*iter* argomentativo in base al quale il direttore generale dall’AUSL n. 4 di Prato è pervenuto alla determinazione impugnata, *iter* che - premesso un richiamo all’ordinanza di questo tribunale n. 971/08 - si sviluppa attraverso i seguenti passaggi:

- la dott.ssa Ans.Acn. ha chiesto il trasferimento presso l'AUSL di Prato "in riferimento alla legge per l'avvicinamento al nucleo familiare in quanto residente a Prato con figlio convivente del quale risulta essere l'unico genitore affidatario", ma nel caso di specie non sussistono i presupposti per l'applicazione dell'art. 33 comma 5 della legge n. 104/1992;

- dal *curriculum* presentato la predetta non risulta "possedere i requisiti di specializzazione professionale che interessano" l'azienda "per come risulta attualmente organizzata l'U.O. di neurologia", tenuto anche conto: che il concorso è stato bandito "tra l'altro per la necessità di poter acquisire una figura professionale che potesse fronteggiare le esigenze di tipo istituzionale a carattere permanente della stessa U.O."; che il neurologo da sostituire "gestiva l'ambulatorio dei disordini del movimento e quello dedicato al trattamento con tossina botulinica, competenze per le quali la dott.ssa Acn. non ha indicato nel proprio *curriculum* alcuna specifica esperienza"; che dal *curriculum* stesso risulta che la predetta ha, in particolare, acquisito esperienze in attività già ampiamente coperte dal personale medico in servizio presso la neurologia di Prato;

- l'attività dell'U.O. di cui si tratta "si caratterizza per un intenso e continuo servizio, anche e soprattutto notturno, assistenziale nell'area dedicata alla degenza... e al ricovero anche per la presenza della *stroke unit* la quale richiede personale particolarmente dedicato ed adeguatamente formato";

- l'espletamento del pubblico concorso "consentirà all'azienda di avere a disposizione una graduatoria di idonei da poter utilizzare in futuro e nel periodo di vigenza della graduatoria stessa per eventuali supplenze o incarichi in considerazione delle molteplici esigenze istituzionali".

Al di là delle questioni formali, il Collegio ritiene che il provvedimento impugnato sia viziato sotto il profilo dell'impianto motivazionale, come dedotto dalla ricorrente nei motivi aggiunti e che tanto basti per determinarne l'illegittimità. In particolare:

- è vero che la ricorrente ha motivato la sua istanza di trasferimento del 5/2/2008 con esigenze familiari connesse alla convivenza con il figlio minore di cui è unico genitore affidatario; tuttavia a supporto di tale istanza la predetta non ha invocato la legge n. 104/1992, per cui il richiamo operato nella deliberazione d.g. n. 967/2008 a detta normativa e all'insussistenza dei presupposti per farne applicazione non risulta pertinente;

- l'affermazione secondo cui la dott.ssa Acn. non sarebbe in possesso dei "requisiti di specializzazione professionale" che l'azienda intende acquisire attraverso il concorso risulta frutto di travisamento dei fatti e

contraddittoria rispetto ai contenuti del bando approvato con la deliberazione d.g. n. 375/2008; in realtà l'unico titolo di specializzazione richiesto per accedere al posto vacante è quello in neurologia, di cui la ricorrente è in possesso: si deve pertanto ritenere che l'AUSL resistente abbia inteso riferirsi, nel valutare negativamente il *curriculum* dell'interessata, alle specifiche esperienze dalla medesima acquisite nel corso del servizio prestato presso l'AUSL n. 3 di Pistoia, relative a settori di attività non coincidenti con quella (inerente l'ambulatorio dei disordini del movimento e quello dedicato al trattamento con tossina botulinica) svolta dal medico il cui collocamento a riposo ha determinato la vacanza del posto di cui si controverte; il concorso è stato però bandito (come è ovvio) per un posto di dirigente medico nella disciplina neurologia e non per il posto di responsabile delle strutture interne precedentemente gestite dal medico da sostituire, né il bando fa alcun riferimento a requisiti di esperienza specifica nelle attività suddette; perciò in sostanza con il provvedimento impugnato sono state valutate negativamente la posizione e la domanda della dott.ssa Acn. sulla base di requisiti ulteriori e ben più stringenti di quelli richiesti ai candidati del concorso pubblico (e dunque anche alla medesima dott.ssa Acn. in quanto concorrente): il che non appare giustificato, anche perché non è affatto detto che dalla procedura concorsuale - aperta a qualsiasi medico specializzato in neurologia - risulterà vincitore un candidato esperto negli specifici settori già coperti dalla dott.ssa Srr.; e per converso, se la selezione fosse finalizzata all'individuazione di un candidato di tal genere, non è chiaro come potrebbe l'azienda utilizzare proficuamente la graduatoria per futuri supplenze o incarichi "in considerazione delle molteplici esigenze istituzionali" (obiettivo espressamente perseguito dalla scelta del concorso, secondo quanto enunciato nella deliberazione d.g. n. 967/2008);

- il riferimento all'esigenza di acquisire personale "particolarmente dedicato ed adeguatamente formato" in relazione ad un "intenso e continuo servizio, anche e soprattutto notturno, assistenziale..." da un lato sembra trascurare che la ricorrente ha un'esperienza decennale nel settore della neurologia, dall'altro può destare perplessità se correlato alla scelta del concorso, che nulla esclude possa essere appannaggio di un medico neospecializzato o, comunque, di ben minore esperienza; in realtà il richiamo all'intensità e continuità del servizio "anche e soprattutto notturno" risulta particolarmente significativo perché si riferisce ad una delle ragioni più importanti (se non la più importante) del negativo atteggiamento assunto dall'AUSL n. 4 di Prato nei confronti della dott.ssa Acn.: ragione che peraltro emerge chiaramente solo dalle difese della predetta azienda, in

cui si fa riferimento alla circostanza che la predetta “risulta formalmente esonerata dalle guardie notturne presso l’azienda di appartenenza” (pag. 7 della memoria depositata il 24/2/2009); neppure tale elemento basta però per superare le censure formulate dalla ricorrente: esso non risulta infatti esplicitato nel provvedimento impugnato e, d’altra parte, la fruizione da parte della predetta del beneficio di cui all’art. 53 comma 2 lett. a) del d.lgs. n. 151/2001 (che sottrae all’obbligo di prestare lavoro notturno “la lavoratrice o il lavoratore che sia l’unico genitore affidatario di un figlio convivente di età inferiore a dodici anni”) è comunque destinata a cessare entro l’8 luglio 2009 al compimento del dodicesimo anno del figlio della dott.ssa Acn..

Per le ragioni illustrate l’azione impugnatoria proposta con i motivi aggiunti contro la deliberazione D.G. n. 967 del 10/11/2008 risulta fondata (restando assorbite le ulteriori censure dedotte).

4) In conclusione meritano accoglimento sia la domanda di annullamento presentata con l’originario ricorso, sia quella formulata con i motivi aggiunti depositati il 6/2/2009; vanno conseguentemente annullate le impugnate deliberazioni del direttore generale dall’azienda USL n. 4 di Prato n. 375 del 14/5/2008 e n. 967 del 10/11/2008. Per effetto della presente decisione resta caducato anche il bando del concorso pubblico indetto con gli atti annullati; per coprire il posto vacante l’azienda resistente potrà dunque dar corso alla procedura di mobilità (non necessariamente relativo alla sola ricorrente), secondo il principio generale enunciato dall’art. 30 comma 2 bis del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, oppure determinarsi diversamente, in favore della procedura concorsuale, adottando ulteriori provvedimenti (emendati dai vizi rilevati nel presente giudizio) sulla base di una rinnovata, coerente e motivata valutazione del quadro complessivo riguardante le esigenze da perseguire, in rapporto alle soluzioni praticabili.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione I, definitivamente pronunciando, accoglie, nei sensi di cui in motivazione, le domande di annullamento formulate con l'atto introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti successivamente depositati e conseguentemente annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna l'azienda USL n. 4 di Prato al pagamento delle spese del giudizio in favore della ricorrente, nella misura complessiva di € 3.000,00 (tremila/00) oltre a CPA e IVA.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.