

Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale – Anno XV – N. 3 / 2009

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale - Anno XV - N. 3/2009

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

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

FUNZIONE PUBBLICA

Periodico della Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento della funzione pubblica

Anno XV – N. 3 / 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 - Riccardo Rosetti - Capo dell'ufficio legislativo - 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

	<i>Pag.</i>
▶ Editoriale, <i>di Maria Castrianni</i>	7
▶ Perché dobbiamo fare il nostro dovere, <i>di Renato Brunetta</i>	9
INTERVENTI	11
▶ Il compito della pubblica amministrazione, <i>di Antonio Naddeo</i>	13
▶ Riforma della PA: dai ritardi di una amministrazione immobile al sogno riformista del ministro Brunetta, <i>di Marco Villani</i>	15
▶ Corruzione. Misurata, percepita, stimata, ... desiderata?, <i>di Maurizio Bortoletti</i>	43
▶ Il controllo <i>ex ante</i> su atti intestato alla Corte dei conti. Ipotesi di organizzazione dopo l'entrata in vigore della legge 3 agosto 2009, n. 102, <i>di Rosario Scalia</i>	61
▶ Il coordinamento e le sue forme, <i>di Anna Siggillino</i>	69
DOCUMENTI	73
▶ D.M. 9 luglio 2009 "Equiparazione tra classi delle lauree di cui al decreto n. 509/1999 e classi delle lauree di cui al decreto n. 270/2004, ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi."	75
▶ Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni."	79
▶ Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Istruzioni per l'uso.	126
▶ Relazione illustrativa del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.	184
▶ Decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 177 "Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69".	188
▶ Decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 178 "Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69"	201
▶ Decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198 "Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.	210
RUBRICHE	215
▶ Notizie, <i>a cura di Giselda Papitto</i>	217
▶ Risposte ai quesiti	241
▶ Circolari e direttive	251
▶ Giurisprudenza, <i>a cura di Romualdo Chiesa</i>	271

EDITORIALE

di Maria Castrianni

Da una lettura attenta del complesso degli interventi normativi posti in essere dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione Renato Brunetta, si possono esprimere alcune prime considerazioni e riconoscere nello stesso tempo, in un momento contraddistinto da uno slancio di rinnovamento generale, la sostanziale positività dell'attività svolta dal Governo. Un Governo che è chiamato, dall'urgenza della realtà sociale, a definire, al meglio, la strategia di potenziamento delle missioni istituzionali, rivolte al perseguimento del bene comune.

Sin dal 2008 sono stati delineati i percorsi da seguire, con l'obiettivo di una nuova pubblica amministrazione ed è stata individuata la parola-chiave che ne renderà possibile l'attuazione: la *performance*.

La politica nazionale, infatti, è chiamata a definire i livelli essenziali dei diritti costituzionalmente garantiti e a tradurre in realtà il sogno di una P.A. efficace, efficiente e meno costosa.

Alla base della "riforma delle riforme" c'è la consapevolezza diffusa che bisogna porre in essere un insieme di azioni positive, tutte orientate a sostenere la nuova filosofia che deve influenzare il modo di agire di tutti gli operatori pubblici.

E se il 2009 è l'anno della legislazione che innova e il d.lgs.n.150 ne è l'emblema, il 2010 si presenta come quello in cui si deve avviare il programma della sua esecuzione, in vista del completamento da effettuare nel 2011.

Se spetta alla classe dirigente assumersi sino in fondo le proprie responsabilità, è anche vero che i bravi dirigenti devono essere coadiuvati da altrettanto bravi e diligenti collaboratori. A costoro deve essere dedicata la massima attenzione.

Sarà compito dell'organismo istituito con il d.lgs. n.150/2009, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, guidare il cambiamento, così come definito nei suoi tratti fondamentali dal testo normativo, per rendere la P.A. veramente la "casa di vetro" che tutti i cittadini chiedono e attendono da troppo tempo.

PERCHÉ DOBBIAMO FARE IL NOSTRO DOVERE

di Renato Brunetta

Scrivo queste note, “a caldo”, dopo l’infame episodio di domenica 13 dicembre, la cruenta, terribile aggressione al Presidente del Consiglio dei ministri in piazza Duomo, a Milano, dopo un comizio.

Le ostilità irriducibili, il linguaggio pubblico carico di odio e di antichi e recenti rancori determinano un clima pericoloso in cui, senza indugio, tutti noi, operatori della pubblica amministrazione, siamo chiamati a compiere sino in fondo il nostro dovere, per il quale, in passato, si prestava giuramento; non a caso desidero che, in futuro, si ritorni a questo atto, che rappresenta il simbolo della nostra condizione di promotori e difensori della corretta, rapida ed efficace esecuzione delle norme approvate da liberi organi rappresentativi, liberamente eletti.

Anche chi scrive è stato oggetto di contestazioni dure e di minacce, che, per fortuna, non sono arrivate agli estremi ai quali abbiamo assistito. Sappiamo che un conto sono le critiche, gli attacchi politici, persino gli insulti, e un conto sono gli inviti alla violenza diretta (qualcuno, in una vignetta, è arrivato persino a puntarmi una pistola addosso). Non ho avuto e non avrò mai paura. In questi tempi di ferro, chi si impegna in politica, chi accetta di rivestire incarichi di governo lo fa in primo luogo perché crede in quello che fa, ed è disposto a mettere in gioco anche se stesso. Sono andato avanti; andremo avanti per realizzare le riforme delle quali il paese ha bisogno, per potersi confrontare con le altre nazioni economicamente più forti e con le sfide della globalizzazione. Certo, da questo punto di vista preoccupa l’uso “improprio” che si sta facendo di Internet: uno strumento importantissimo, nel quale ho visto il mezzo principale per assicurare trasparenza dei procedimenti, conoscenza di strutture e persone, rapidità ed efficacia di servizi ai cittadini. Questo stesso strumento di civiltà viene profanato dalla pornografia della violenza, alimentata da migliaia di dissennati (e voglio limitarmi nella definizione) che, protetti dall’anonimato, inneggiano all’aggressione, all’intolleranza, all’eliminazione fisica dell’avversario.

Di fronte a questo degrado, rivendico con orgoglio il ruolo che la pubblica amministrazione, tutta, nonostante difetti, ritardi, “fannulloni” vari, esercita per tenere insieme il paese. Mai come in questo momento mi sento il ministro di tante persone perbene, che anche senza essere d’accordo con me, pur criticandomi aspramente, continuano a fare il proprio dovere negli uffici, nelle scuole, nelle università, in mezzo ai cittadini, cercando di mostrare a tutti il volto amichevole, umano, della pubblica amministrazione. Per loro – non certo, lo devo ammettere, per chi non vuol sentire la dignità e l’importanza del suo compito – per tutti gli onesti, i capaci, i meritevoli della PA, per la stragrande maggioranza dei pubblici dipendenti mi sono battuto e continuerò a battermi. Le norme che abbiamo prodotto - la legge n. 15 del 2009, il decreto delegato che dà corpo e sostanza alle disposizioni della legge, il provvedimento collegato alla finanziaria 2010 che tra poco inizierà il suo iter in Parlamento – e le norme che continueremo a produrre vanno tutte nella direzione del premio al merito, della rivalutazione delle capacità e dello spirito innovativo dei dipendenti pubblici, della trasparenza alla quale tutti hanno diritto.

Se per mettere in campo tutto questo occorre anche urtare qualche suscettibilità, fare i conti col cattivo sindacato, con la cattiva politica, con la cattiva amministrazione, sono pronto e determinato. La pubblica amministrazione, l'ho affermato più volte, è la maggiore azienda del paese. Consuma una grande quantità di risorse e impiega, almeno in linea di principio, i migliori, selezionati attraverso concorsi e prove selettive, avviati a carriere che dovrebbero essere improntate al riconoscimento di esperienze e professionalità acquisite e maturate nel tempo. Se questo non succede, non è successo, ha prodotto frustrazioni e delusioni, non è certo dovuto alla mia azione di governo. Io sono arrivato al ministero con l'intenzione di cambiare, di ridare fiducia e slancio, di impegnare al meglio le risorse che abbiamo e di creare spazio per le risorse che verranno.

Al termine della legislatura sarà possibile fare un bilancio e tirare le somme. Per il momento, invito tutti a dedicarsi alla nostra grande missione: costituire per il paese un volano di ripresa che assicuri, anche attraverso la nostra azione, benessere, sicurezza e tranquillità. Tranquillità di ottenere i servizi essenziali in tempi rapidi e certi, tranquillità di non essere vessati da eccessivi impedimenti burocratici, tranquillità di essere trattati con giustizia ed equità.

Il 2010 può essere l'anno del grande rilancio culturale, politico ed economico del nostro paese. Non a caso pongo il termine "culturale" in primo piano. C'è una cultura del vivere civile, che si basa sul rispetto reciproco. In pochi altri luoghi essa ha valore come davanti ad uno sportello pubblico; Facciamo in modo che la pubblica amministrazione diventi un rifugio per tutti, e non un potenziale avversario come purtroppo ancora accade: un luogo "amico" (parola che ho usato più volte nella mia comunicazione istituzionale) dove portare i propri problemi e vederli risolti, o almeno esaminati, con serietà e partecipazione. Il luogo delle strette di mano leali e sincere, e non delle contrapposizioni fini a se stesse. È un invito che rivolgo anche alle organizzazioni dei lavoratori del pubblico impiego. Con molti, ma non con tutti, sono riuscito a stabilire un dialogo fecondo, senza ipocrisie, senza retro-pensieri di natura politica, che non hanno a che vedere con la funzione sindacale. E allora agli amici del sindacato dico: i cittadini si aspettano molto da noi. Il consenso che ho ottenuto e ottengo, lo ammetto, è dovuto anche alla severità con la quale mi sono dovuto muovere in passato nei riguardi delle deviazioni e degli abusi. Se qualcuno si è sentito offeso, me ne dolgo e ribadisco la mia perfetta buona fede. Ora dobbiamo dimostrare che siamo tutti in grado di voltare pagina e di dare spazio a chi ha buone idee e vuole far funzionare al meglio la nostra. Un lungo cammino ci attende. Cerchiamo di percorrerlo insieme, con buona volontà e spirito di leale collaborazione.



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

INTERVENTI

IL COMPITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*di Antonio Naddeo**

In una sua famosa poesia, “Se”, Rudyard Kipling dice all’inizio: “Se riesci a conservare il controllo quando tutti / Intorno a te lo perdono e te ne fanno una colpa...”. Senza andare oltre, in tempi difficili, questo sembra essere il compito giusto della pubblica amministrazione. Un compito che è stato perseguito con coerenza in questi ultimi anni, frutto della paziente opera di tessitura cominciata al tempo della Commissione Giannini, proseguita negli insegnamenti di Sabino Cassese e portata avanti dai diversi Ministri che si sono succeduti a Palazzo Vidoni, i quali, al di là delle ovvie differenze politiche, hanno saputo, chi più chi meno, mantenersi fedeli alla missione di modernizzare la PA e adattarla alle esigenze di una democrazia in evoluzione e di una società industrialmente avanzata.

Dal nostro punto di vista, possiamo tranquillamente osservare che, con questo Governo, grazie all’impulso del ministro Brunetta, l’intero processo delle riforme ha subito una vigorosa accelerazione. Si è partiti con le prime disposizioni contenute nel decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, per continuare in maniera più organica con la legge n. 15 del 4 marzo 2009, volta a ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, sino ad arrivare al decreto legislativo di attuazione della legge 15, divenuto operativo il 15 novembre di questo stesso anno. In quindici mesi sono stati varati provvedimenti che mirano ad una vasta revisione degli istituti del pubblico impiego, sia dal lato degli aspetti di diritto amministrativo, sia dal lato degli aspetti giuslavoristici.

Le riforme, è ovvio, si fanno in Parlamento, ma nel caso di questo complesso organico di norme e disposizioni si è posto mano ad una approfondita e capillare azione preparatoria. Lo strumento principale è stato quello di una vasta consultazione su testi di base e proposte, che ha coinvolto tutti gli *stakeholders* (Regioni ed enti locali, organizzazioni sindacali, associazioni, università, enti di ricerca) utilizzando, in primo luogo, i canali informatici per assicurare l’afflusso di contributi migliorativi e integrativi in tempi rapidi e certi. Sono state evitate in tal modo le secche defatiganti, e, talora, inconcludenti, di convegni e dibattiti che, già in passato, avevano rallentato precedenti, e pur meritori, tentativi di intervento. Convegni e dibattiti che, invece, assumono un ruolo positivo dal momento in cui il modello riformatore, approvato dal Parlamento e verificato nelle sedi istituzionali, approda alla Gazzetta Ufficiale e diviene legge dello Stato.

A questo punto le norme debbono calarsi nella realtà dei fatti, e accettare la sfida della costruzione di un nuovo tipo di lavoro pubblico. Un lavoro che deve diventare più agile, più rapido e più trasparente, senza rinunciare alla propria efficienza e a tutte le garanzie per i cittadini, le imprese e gli stessi lavoratori della PA.

* Antonio Naddeo è capo del Dipartimento della funzione pubblica

In questo campo, un ruolo particolarmente impegnativo attende la dirigenza. Le nuove disposizioni sulla valutazione del personale, ai fini della corresponsione di premi e riconoscimenti che abbandonano definitivamente la vecchia logica della distribuzione “a pioggia”; la sottoposizione della stessa dirigenza a nuovi e più accurati criteri di valutazione; e, infine, i maggiori poteri sanzionatori affidati ai dirigenti, in linea con il maggior potere premiale ad essi riconosciuto, costituiscono altrettanti passaggi obbligati per una categoria che, in tempi anche recenti, non è parsa brillare per spirito di iniziativa ed è sembrata – spesso a torto, bisogna dirlo – troppo appiattita sulle norme e sulla loro fredda applicazione, talvolta resa prudente dal consenso e dallo spazio guadagnato dalle organizzazioni sindacali, talaltra intimidita dalle pressioni e dalle interferenze della classe politica, soprattutto in sede locale.

È probabile che tutto questo fosse, in qualche misura, inevitabile, visti anche i ritardi del passato; contemporaneamente le istanze federaliste, alle quali si era voluta dare una prima risposta con la modifica del Titolo V della Costituzione, imponevano una serie di sperimentazioni sul campo, che non potevano evitare di dar luogo, un po’ ovunque, a contraddizioni e sovrapposizioni. Uno degli effetti più negativi di questa fase tumultuosa sono stati, da una parte, l’ulteriore crescita del divario tra Nord e Sud e dall’altra, in qualche caso, l’allargamento del fossato tra cittadini, imprese, professionisti e PA. Un risultato assolutamente contraddittorio, se si tiene conto del ruolo positivo che potevano – e indubbiamente potranno – esercitare le nuove tecnologie proprio per ridurre i divari e colmare le distanze.

Da questo punto di vista, l’amministrazione centrale è riuscita a conservare una maggiore omogeneità anche se, talvolta, ciò è avvenuto a scapito della modernizzazione, dell’efficienza e soprattutto della trasparenza. Tutto questo deve essere lasciato alle spalle. Il 2010 dovrà essere l’anno del confronto e della verifica. I provvedimenti del 2009 costituiscono le fondamenta di un edificio che dovrà innervarsi di disposizioni puntuali, volte a dare pratica attuazione a tutte le norme, e vedrà la costituzione delle strutture chiamate a realizzarle sul campo. Saranno necessarie correzioni, aggiustamenti di rotta, ampliamenti e miglioramenti. Il ruolo dei sindacati sarà senz’altro positivo, soprattutto se, come già hanno complessivamente dimostrato, sapranno agire come elemento di stimolo e non di freno all’azione di governo.

Ciò non vuol dire, sia chiaro, dover rinunciare alla critica e anche alle asprezze polemiche, talora inevitabili e anzi indispensabili da parte di forze chiamate a rappresentare gli interessi di una delle componenti essenziali, le lavoratrici e i lavoratori della PA. Però è il caso, tenendo anche conto della delicata situazione economica internazionale e delle scadenze che attendono il nostro Paese, di recuperare qualche antico valore positivo del lavoro pubblico, come il senso del dovere e la dignità del nostro ruolo. Le nuove disposizioni, se vissute positivamente e concretamente verificate a beneficio della collettività, possono essere uno strumento di progresso per tutti e una garanzia di rispetto e valorizzazione delle tante positività che ancora caratterizzano il pubblico impiego.

RIFORMA DELLA PA: DAI RITARDI DI UNA AMMINISTRAZIONE IMMOBILE AL SOGNO RIFORMISTA DEL MINISTRO BRUNETTA

*di Marco Villani**

“Nella democrazia l’autorità trova la sua fonte nella volontà dei cittadini, ossia nell’attivo concorso di essi alla formazione delle leggi nelle quali l’esercizio del comando perde il carattere di arbitrio e diventa giustizia e ragione” (da Introduzione al volume di Francesco Ruffini, *Diritti di libertà*, nuova edizione aumentata con introduzione e note di P. Calamandrei “La nuova Italia”, Firenze 1946)

La conseguenza di tale principio nell’attività della P.A. è che questa deve aprirsi ai cittadini per evitare che il suo agire possa sconfinare nell’arbitrio e nell’abuso. Mentre invece – come scrive Calamandrei – nell’immediato dopoguerra eravamo ancora in presenza di un’Amministrazione fondata sulla burocrazia delle procedure che si confronta con dei cittadini intimoriti di fronte all’atto amministrativo, sudditi di una struttura il cui impianto era gravemente in ritardo.

Un’amministrazione degli atti e solo limitatamente dei servizi. Dal ‘45 al ‘63 si è avuta quella che, con la felice immagine di Guido Melis, è stata definita “l’amministrazione immobile” con una crescita impercettibile dei dipendenti che, come ha notato Sabino Cassese, aumentarono solo di mezzo punto: dal 2.3 al 2.8% rispetto agli abitanti.

Con un salto giungiamo agli anni ‘70: Massimo Severo Giannini, con il suo Rapporto sulla P.A., per primo intuisce il cambiamento che si sta prospettando ed indica un nuovo approccio che rende il cittadino UTENTE della P.A. obbligando l’apparato a mutare ed a posizionarsi accanto ai cittadini.

Strada facendo, il suo allievo Sabino Cassese, Ministro della Funzione Pubblica nel biennio 93-94, detta le linee di una riforma rivolta al cittadino: la domanda dei servizi, l’articolazione delle risposte e, da ultimo, gli interventi per il personale pubblico. Si parla di “cittadinanza amministrativa” (Della Cananea) e si comincia a parlare anche della necessità di un vero e proprio “codice” dei rapporti fra cittadini ed amministrazione, ispirato - come notato da Sandulli - a 4 principi: partecipazione, semplificazione, garanzia del cittadino e trasparenza.

Ma sarà lo stesso Cassese a dover riconoscere che “l’opera avviata è in gran parte incompiuta”. Il pessimismo sembra prendere il sopravvento ed il riformista Cassese sente il peso dell’inadeguatezza delle risposte realmente fornite per efficienza e trasparenza nel nostro Paese. E scrive: “Dicano pure, ora, i conservatori - invocando la natura degli uomini o la mollezza delle abitudini o la debolezza dei costumi - che questo è un sogno. L’autore conosce paesi dove questo è realizzato, perché allora non coltivarlo?”.

* Marco Villani è il direttore generale del FORMEZ

A raccogliere il sogno della sfida riformista è il Ministro Renato Brunetta, che scardina le porte della P.A. per aprirle a cittadini che ora sono visti come veri e propri CLIENTI dei tanti servizi; una nuova P.A. che interagisce sul mercato ed è chiamata a rispondere secondo criteri economici di efficienza ed efficacia ed a rispondere delle prestazioni erogate.

Tra i principi-cardine delle riforme Brunetta:

Volontà d'introdurre una nuova cultura fondata sulla massima trasparenza di ogni attività della Pubblica Amministrazione, la *total disclosure* che tanto ha segnato la Svezia ed il mondo anglosassone. Funzionale a questo obiettivo è l'accessibilità totale di tutti i dati e le informazioni sull'andamento della Pubblica Amministrazione.

Pubblici uffici, quindi, immaginati con delle pareti di vetro, procedimenti corretti – la Corte costituzionale ha più volte parlato della disciplina del “giusto procedimento” – e comunicazione diretta al cittadino, con l'intento di rimuovere ogni residuo di quel segreto di Stato che, sceso per i rami, era diventato mero strumento di ostruzione verso i cittadini per coprire inefficienze ed imporre dazi iniqui.

Si tratta di dare completa applicazione all'insegnamento di Immanuel Kant che, nel 1795 definì formula trascendente di diritto pubblico la seguente: “tutte le azioni relative al diritto di altri uomini la cui massima non è conciliabile con la pubblicità, sono ingiuste”; nella democrazia l'esercizio del potere deve essere sempre massimamente visibile e la pubblicità degli atti, soprattutto quelli quotidiani ed ordinari che nulla hanno a che spartire con gli arcana imperii, ne è alle fondamenta.

I principi di efficienza, valutazione del risultato e soddisfazione dell'utenza, caratterizzanti l'imprenditoria privata, si estendono anche alle pubbliche amministrazioni che pur perseguono finalità diverse dal profitto.

La terzietà della P.A. rispetto ai soggetti sociali ed economici si traduce nella conferma della sua sottoposizione ai principi giuridici di legalità dell'azione, imparzialità, buon andamento, partecipazione e trasparenza. Si persegue il miglioramento dell'organizzazione interna fondata su norme di legge e sul rapporto con il cittadino.

Si adottano un nuovo approccio ed una nuova metodologia nel fissare gli indirizzi programmatici del Governo: il Piano industriale della P.A. quale *road map* dell'estensione della garanzia di imparzialità, trasparenza, efficienza e celerità dell'azione amministrativa.

Emerge una nuova dimensione del lavoro pubblico, con un ritorno della prevalenza della legge ed una nuova valorizzazione del merito; tra rigore, premialità, riduzione dei costi, responsabilità dirigenziale e ruolo della contrattazione.

LA CENTRALITÀ DELL'INNOVAZIONE

Si acquista coscienza che ogni riforma organizzativa non può più prescindere dall'innovazione tecnologica: è un processo culturale ineluttabile che deve vincere ogni possibile resistenza interna e che comporta onerosi investimenti in infrastrutture e in formazione; ma è l'unica via per vincere la scommessa dell'efficienza e dell'economicità.

La rivoluzione informatica offre semplicità delle procedure poiché conduce ad opzioni chiuse di compilazione, *help desk* e *front office* virtuali (ciò che già accade, ad esempio, da più di 20 anni nelle banche con la diffusione dei bancomat).

L'informatica è trasversale e pervade ogni aspetto della vita quotidiana. Nella P.A. processi informatici semplici ed uguali favoriscono un virtuoso incontro del pubblico e del privato grazie alla standardizzazione informatica dei procedimenti.

Breve storia dello sviluppo informatico nella Pubblica Amministrazione

La I Fase: gli strumenti informatici a supporto dell'attività amministrativa tradizionale: l'informatica amministrativa. Maggiore snellezza dei processi, razionalizzazione e sistematizzazione dei dati. Informatica di archivio e di *back office*.

La II Fase: Internet e P.A. La risultanza informatica dell'attività amministrativa con il riconoscimento giuridico del documento informatico, della firma digitale, della trasmissione informatica degli atti amministrativi.

La III Fase ora in atto: lo strumento informatico telematico si fa esso stesso attività amministrativa con la prevalenza delle caratterizzazioni informatiche sulle normative ed i processi giuridici "tradizionali", aprendo la via alla dematerializzazione ed all'accesso degli atti *on-line*. Una vera semplificazione.

Conseguenze prevedibili ed auspicabili:

1) nel vocabolario normativo: per la necessità di far accedere vocaboli "tecnici" in ambito giuridico, modernizzando le funzioni di esegesi ed interpretazione tradizionali; si pensi alla mole di lavoro dei Giudici Amministrativi per esclusioni da concorsi per difetto delle dichiarazioni relative ai requisiti o per scadenza termini o per difetti di notifica o per altre vicende legate alla forma, sulle quali nessun ricorso potrà insistere a causa della perfezione dei modelli informatici.

2) strutturali all'Amministrazione: perché l'organizzazione ed il significato stesso del lavoro all'interno della P.A. si declineranno in chiave informatica.

Assistiamo al passaggio da una Amministrazione delle procedure ad una dell'impulso nella quale, in attività amministrative routinarie ed a bassa discrezionalità, una volta dati gli *input* e i parametri di riferimento, l'intervento umano nei passaggi infraprocedurali è ridotto.

Ciò comporta una riqualificazione imprescindibile e permanente di tutte le risorse umane.

Questo vuol significare, dal lato della P.A., una razionalizzazione dell'impiego di risorse umane, valorizzando il ruolo dei cosiddetti "gestori" dei sistemi che, con profili tecnici di elevata specializzazione, devono impostare e mantenere i "sistemi" con i quali l'attività amministrativa si svolge.

Dal lato organizzativo, a fronte di procedure interamente automatizzate, rimane imprescindibile il fattore umano al momento della progettazione e dell'avvio dell'impulso, momento in cui sono fissati gli elementi sostanziali sulla base dei quali il sistema informatico precostituito risponde alle procedure standardizzate.

Anche nella Pubblica Amministrazione però occorre affrontare quel processo di terza rivoluzione industriale che pone in esubero, secondo le tesi di Rifkin nel suo "La fine del lavoro", un crescente numero di lavoratori a causa dello straordinario potenziale degli elaboratori.

La conseguente fine del modello organizzativo burocratico unita alla scomparsa dell'idea della Pubblica Amministrazione come "ammortizzatore sociale" conducono sempre più a scelte specialistiche in cui valorizzare le "abilitazioni all'accesso ai sistemi".

Di qui il dualismo Amministrazione della forma burocratica - Amministrazione dell'impulso e la fine di un'Amministrazione prigioniera dei lacci formali della mera esecuzione.

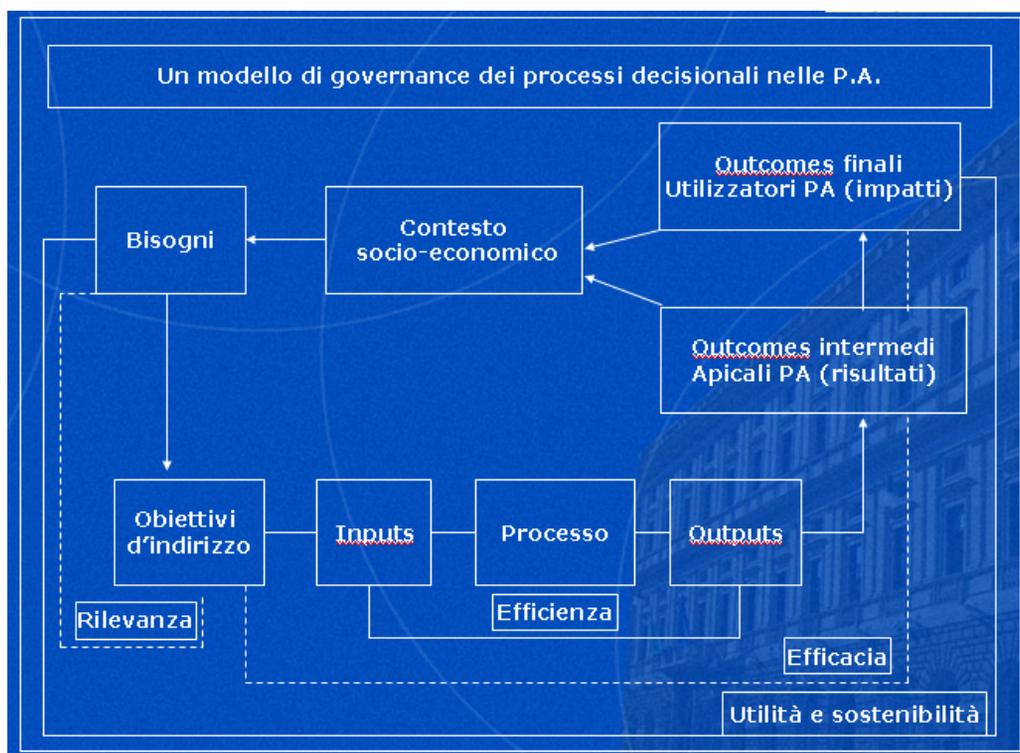
Tutto ciò non si traduce in un futuro di P.A. orwelliana robotizzata, meccanica, priva di prospettive lavorative per i giovani, ma impone alla P.A. di non vivere più di se stessa e per se stessa con le sue procedure farraginose ed autoreferenziali chiuse verso l'esterno, ma di dedicare le sue risorse umane ai servizi alla persona ed alla società, a quel ruolo cui la Costituzione la delega formalmente e sostanzialmente.

La metafora del Palazzo di vetro, costante dell'applicazione del principio di trasparenza e bandiera della digitalizzazione, si declina in un Palazzo della P.A. ove, a fronte della automazione interna, si produce una riconversione delle risorse umane "amministrative", con un dipendente pubblico i cui risultati sono rivolti all'esterno, verso la società civile, ai servizi sociali, alla sicurezza, allo sviluppo economico, alla tutela dell'ambiente e del territorio.

Prende forma una P.A. "aziendalizzata" ma che tiene ben ferma la sua missione pubblica. Una P.A. al servizio del cittadino-cliente.

La P.A. è una risorsa primaria del Sistema Paese, è anche un volano dell'economia in ottica di sussidiarietà: la sua riforma è una necessità imprescindibile per esigenze di ammodernamento

ed in tale direzione procede il percorso avviato dall'attuale Governo e dal Ministro Brunetta in concreta continuità rispetto ai recenti interventi normativi.



Nella Riforma trova un nuovo slancio l'etica e la morale nel lavoro del dipendente pubblico. Nuovo risalto a competenze e capacità – come insegnava Kelsen – e nuovo impulso alla formazione, qualificazione e selezione delle risorse con una valorizzazione dello strumento del concorso pubblico voluto dalla Costituzione per l'accesso alla P.A.

Le risorse umane rappresentano “il motore della macchina amministrativa” e assumono una rilevanza centrale in ogni progetto di riforma che abbia lo scopo di incidere concretamente sui tempi e sulla qualità dell'azione amministrativa.

La Riforma Brunetta pone l'accento sull'autonomia del dirigente, il cui operato deve maggiormente indirizzarsi al perseguimento dei risultati. Ciò comporta, più che un cambiamento nei metodi applicativi, una rivoluzione di tipo culturale, affinché la P.A. sia in grado di raggiungere il soddisfacimento degli interessi collettivi attraverso le professionalità coinvolte, piuttosto che con le procedure imposte.

Oggi si richiede alle organizzazioni flessibilità e capacità di adattarsi o, ancor meglio, di anticipare i cambiamenti. Con la Riforma Brunetta la gestione delle risorse umane si orienta verso una concreta valorizzazione del capitale umano tramite l'applicazione di strategie che, rispetto al passato, spostano, in maniera significativa, la loro attenzione dai modelli e dalle strutture alla *performance* e al tema dei controlli interni, secondo una logica che non si sofferma

solo sui costi, ma che pone l'attenzione sull'efficacia e sulla produttività dell'azione amministrativa.

Il dirigente è chiamato al compito di monitorare costantemente i risultati della propria attività. L'adozione di modelli privatistici, la maggiore flessibilità nella gestione delle risorse umane, rappresentano la chiave di volta del sistema, la leva capace di modificare l'assetto della P.A. Garantire alle figure apicali maggiore autonomia significa parallelamente attribuire loro maggiori responsabilità. Al fine di ottenere il raggiungimento di obiettivi preventivamente definiti si garantisce al dirigente la possibilità di usufruire di quegli strumenti di premialità attraverso i quali motivare i dipendenti nell'attività di soddisfazione alle richieste dei cittadini/clienti.

Il cittadino "cliente anomalo"

La "Riforma" mette al centro dell'interesse pubblico un utente della P.A. con le caratteristiche di cliente anomalo, cui mancano (per dirla con l'immagine vincente coniata da Albert Hirschman negli anni '70) le potestà di *exit*, *voice*, *loyalty*; mentre, solo parzialmente e grazie all'attuazione della sussidiarietà orizzontale, ha la potestà di *entry*, ovvero favorire l'ingresso di nuovi operatori nella P.A. (privato sociale).

Da subito si è data una risposta alla "voice": Linea Amica un servizio di call center/contact center al servizio dei cittadini per assisterli ed affiancarli nelle relazioni con la P.A. Di poi la previsione normativa della *class action* verso la P.A. inadempiente.

Tramite la massima trasparenza dell'azione amministrativa promossa dalla Riforma, sarà possibile avvicinarsi ad una "realtà di mercato" nella quale il potere sociale dei cittadini, "controparte informata", potrà:

- condizionare l'erogazione di beni e servizi pubblici, incidendo sulle scelte a seconda del variare delle condizioni (*exit*)
- sollecitare gli operatori pubblici manifestando le proprie ragioni con proteste legittime (*voice*)
- mitigare gli effetti distorsivi di una concorrenza non rispettosa della qualità ed affidabilità del servizio o del prodotto prestati (*loyalty*)
- favorire l'ingresso di nuovi operatori che si sostituiscano ai precedenti dimostratisi inefficienti (*entry*)

Il cantiere delle riforme della Repubblica si basa su 6 pilastri:

1. il Federalismo fiscale
2. il funzionamento della Pubblica Amministrazione
3. la Carta delle autonomie
4. la Riforma costituzionale
 - a) competenze legislative
 - b) sistema bicamerale perfetto
 - c) forma di governo
5. la Riforma tributaria, necessario corollario del Federalismo fiscale

6. i Regolamenti parlamentari

IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE DI RIFERIMENTO

- LEGGE n. 42 del 5 Maggio 2009 sul Federalismo Fiscale.
- La FINANZIARIA triennale 2009 decreto legge n.112 giugno 2008 convertito nella Legge 133/2008 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.
- La LEGGE BRUNETTA n.15 del marzo 2009 di riforma della P.A. “Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti”.
- LEGGE 18 giugno 2009 n.69 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” (riforma procedimento amministrativo, stipendi *on-line* dei dirigenti, delega riforma CNIPA e Formez, ecc.).
- DECRETO LEGGE n.78 del 1 luglio 2009 “ANTICRISI” convertito in LEGGE 3 agosto 2009, n.102 Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (stabilizzazioni, riordino enti controllati, contenimento spesa, ecc.).
- DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009 , n. 150 “DECRETONE”. Attuazione della legge 4 marzo 2009 n.15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

LE ALTRE FONTI RILEVANTI IN GENERALE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Il DECRETO CALDEROLI “TAGLIALEGGI” n. 200/2008 convertito in L. n. 9/2009 “Misure urgenti in materia di semplificazione normativa”.
- Il DECRETO “MILLEPROROGHE” Decreto-legge 30 dicembre 2008 n. 207 “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti” convertito in Legge 27 febbraio 2009, n. 14.

LE NORMATIVE CHE DOVRANNO ESSERE PROMULGATE

Disegno di legge A.S. n. 1167 (C-1441-*quater*) approvato dal Senato in data 26 novembre 2009 e trasmesso alla Camera con il nuovo titolo: “Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro”

- Delega per la revisione della disciplina pensionistica dei soggetti che svolgono lavori usuranti da esercitarsi entro tre mesi dall’entrata in vigore del provvedimento in esame per permettere ai lavoratori rientranti in determinate fattispecie di accedere al pensionamento con un requisito anagrafico ridotto di 3 anni, fermi restando un limite minimo pari a 57 anni

di età, il requisito di anzianità contributiva pari a 35 anni e la disciplina relativa alla decorrenza del pensionamento (cosiddette “finestre”).

- Riorganizzazione degli enti o società vigilati dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e ridefinizione del rapporto di controllo sugli stessi soggetti.
- Disciplina speciale per le pubbliche amministrazioni per l’assolvimento di obblighi informativi in materia di rapporto di lavoro.
- Modifiche al regime sanzionatorio in materia di orario di lavoro.
- Mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni.
- Riconoscimento normativo della specificità delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
- Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche.
- Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.
- Delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi.
- Disposizioni in materia di personale dell’Amministrazione della Difesa.

LEGGE SUL FEDERALISMO FISCALE: GLI EFFETTI PER LE P.A.

- La Pubblica Amministrazione rappresenta un volano inesperto per l’economia italiana e, grazie alla legge di delega sul federalismo fiscale e ai diversi decreti che sulla base di questa saranno emanati, potrà finalmente raggiungere livelli di eccellenza in termini di efficienza, qualità, trasparenza e produttività, che sono obiettivi perseguiti dalla “Riforma Brunetta”.
- Si tratta di un federalismo della responsabilità, nel quale gioca un ruolo fondamentale l’*accountability*, al fine di promuovere, da un lato, l’interesse pubblico e, dall’altro, la modifica, con eventuali sanzioni per chi le ha poste in essere, delle politiche condotte in maniera sbagliata o illegittima.
- Il federalismo fiscale può permettere di misurare il livello della soddisfazione costantemente. Il luogo del riscontro sarà ogni ufficio pubblico, spetterà alle amministrazioni fornire ogni strumento utile per verificare lo stato di gradimento dei cittadini che devono essere considerati sempre più dei veri e propri clienti. Ciò ancor più quando s’investono le somme dell’erario per realizzare beni e servizi pubblici.

FINANZIARIA TRIENNALE - DECRETO LEGGE 112/2008

Decreto legge 112/2008, art.25 - “Taglia-oneri amministrativi”.

Tutte le P.A. devono misurare e ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi.

Il coordinamento è affidato al Dipartimento della Funzione Pubblica in raccordo con l’unità per la semplificazione e la qualità della regolazione che definiranno altresì le linee-guida.

Ciascun Ministro adotta un piano di riduzione degli oneri amministrativi, che definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche per il raggiungimento dell’obiettivo.

L'insieme di questi piani costituirà il Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Lo stato di avanzamento e i risultati raggiunti, consultabili *on-line*, saranno utilizzati per la valutazione dei dirigenti responsabili.

Decreto legge 112/2008, art.46 – “Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella Pubblica Amministrazione”.

Le P.A. possono conferire ad esperti di comprovata specializzazione anche universitaria incarichi individuali, di lavoro autonomo o occasionale ovvero coordinato e continuativo solo quando sussistono i seguenti presupposti:

- impossibilità di fronteggiare determinate esigenze con il proprio personale in servizio
- qualora l'oggetto della collaborazione corrisponda alle competenze proprie dell'amministrazione con obiettivi specifici, determinati e coerenti con le esigenze di funzionalità della stessa
- la prestazione deve essere temporanea e altamente qualificata
- il titolo di studio dei collaboratori deve essere la Laurea
- si prescinde 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 da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo 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 (capoverso così modificato dall'articolo 22, comma 2, legge n. 69 del 2009, poi dall'articolo 17, comma 27, legge n. 102 del 2009)
- devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione
- il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa

Il Dipartimento della Funzione Pubblica può disporre verifiche sul rispetto della disciplina dell'incompatibilità, sul cumulo di impieghi e sugli incarichi del personale della P.A. attraverso l'ispettorato della funzione pubblica, mediante:

- convenzioni con i servizi ispettivi delle diverse amministrazioni e con la Guardia di Finanza
- collaborazioni con il Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'accertamento delle violazioni.

Decreto legge 112/2008, art.49 – “Lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni”

Le P.A. debbono assumere personale esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (modifica dell'art. 36 D.Lgs 165/01)

- Solo per esigenze temporanee ed eccezionali individuate dalle singole amministrazioni, le stesse possono avvalersi di forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego nelle forme che verranno previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

- Le funzioni direttive e dirigenziali non potranno essere assegnate tramite forme flessibili di assunzione. È vietata l'utilizzazione di uno stesso lavoratore in più tipologie contrattuali e per periodi di servizio superiori a tre anni in un quinquennio.
- Non sarà possibile trasformare rapporti di lavoro flessibili in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.
- Eventuali violazioni della normativa comporteranno: a) il diritto al risarcimento del lavoratore danneggiato; b) l'obbligo per le amministrazioni di recuperare, in caso di dolo o colpa grave, le somme corrisposte a carico dei dirigenti responsabili.

Decreto legge 112/2008, art.27 - “Taglia-carta”

Le P.A. devono ridurre rispetto al 2007 l'utilizzo della carta

- Ridurre del 50% la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti, distribuita gratuitamente o inviata ad altre amministrazioni.
- Dal 1 gennaio 2009 la diffusione della Gazzetta Ufficiale inviata a organi costituzionali ovvero ad amministrazioni o enti pubblici o locali è sostituita dall'abbonamento telematico ad un costo che verrà rideterminato entro 60 giorni dalla conversione del decreto legge.

Decreto Calderoli n. 200/2008 “Taglialeggi”

Sono abrogate 29.095 norme antecedenti al 1948. Eliminate una serie di leggi superate o svuotate dalla legislazione sopravvenuta nel corso degli anni. Contemporaneamente è avviata la realizzazione del sito “normattiva”, l'archivio *on-line* gratuito con i testi delle leggi vigenti.

Decreto legge 112/2008 art.71 – Norma modificata dalla L. 102/09

“Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”.

QUADRO SINOTTICO DELLE MODIFICHE (in evoluzione sulla base delle determinazioni del Ministro)

Fasce di reperibilità in caso di assenza per malattia:

- Legge n. 133/2008 art. 71 orari 8.00-13.00 14.00-20.00
- Legge n. 102/2009 art. 17, comma 23, lett. c) orari 10.00-12.00 17.00-19.00 equiparazione alle fasce di reperibilità in caso di malattia previste per i lavoratori privati.

Certificazione medica in caso di malattia:

- Legge n. 133/2008 art. 71. Per malattia superiore a 10 giorni e in ogni caso dopo il secondo evento nell'anno solare l'assenza è giustificata solo con certificazione rilasciata da struttura sanitaria pubblica.
- Legge n. 102/2009 art. 17, comma 23, lett. c) Per malattia superiore a 10 giorni e in ogni caso dopo il secondo evento nell'anno solare l'assenza è giustificata con certificazione

rilasciata da struttura sanitaria pubblica o da medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Assenze dal servizio e fondi per la produttività:

- Legge n. 133/2008 art. 71. Tutte le assenze dal servizio non sono equiparate alle presenze ai fini della distribuzione dei fondi per la contrattazione integrativa (incentivi e produttività dei dipendenti) ad eccezione di quelle per: - congedo di maternità compresa l'interdizione anticipata dal lavoro; - congedo di paternità; - permessi per lutto; - citazione a testimoniare; - espletamento funzione giudice popolare; - permessi legge 104 per i soli portatori di *handicap* grave - permessi per donazione di sangue e midollo osseo.
- Legge n. 102/2009 art. 17, comma 23, lett. c) è abrogata tale disposizione restituendo ai tavoli negoziali i criteri per la distribuzione dei fondi per la contrattazione integrativa con parametri collegati ai reali incrementi dei livelli di qualità dei servizi erogati all'utenza.

LA LEGGE BRUNETTA N. 15 DEL MARZO 2009 LA NATURA DI LEGGE DELEGA RINVIANTE A DECRETI DELEGATI

Coordinamento funzionale fra le attività di indirizzo e determinazione dei fini, proprie della politica, e l'attività di gestione della Pubblica Amministrazione. Garanzia di quel principio costituzionale che è la continuità dell'attività dell'Amministrazione oltre alla concretizzazione dei principi di "buon andamento ed imparzialità" fissati dall'art. 97 della Costituzione.

Non più "pubblico impiego" ma "lavoro pubblico", indicando con questa immagine l'obiettivo di realizzare un concreto allineamento fra i due diversi mondi del lavoro nella P.A. e del lavoro nel mondo privato concludendo un lungo percorso di "privatizzazione" del pubblico impiego.

Ciò posto, è necessaria una normativa attenta e procedure volte a garantire la modernizzazione della P.A. che pongano al centro il cittadino che ora, oltre la visione di Massimo Severo Giannini che in lui vedeva un "utente", è apprezzato, secondo le intenzioni del Ministro Brunetta, quale vero e proprio "cliente" dei servizi pubblici nell'ottica dell'anglosassone *customer satisfaction*.

Articolo 2 – "Obiettivi"

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

Art.3 – “Delega alla riforma in materia di contrattazione”, prevede:

- decreti legislativi attuativi in materia di contrattazione collettiva e integrativa. Prevede una nuova divisione per competenza: precisati gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, ferma restando la riserva in favore della contrattazione collettiva sulla determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro saranno riordinate le procedure di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico;
- che sarà riformata l’Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia;
- che sarà semplificato il procedimento di contrattazione anche attraverso l’eliminazione di quei controlli che non sono strettamente funzionali a verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi. Inoltre, al fine di ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, a consulenze e a collaborazioni, i decreti delegati dovranno contenere disposizioni dirette ad agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, finalizzati a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche di competenza da parte delle amministrazioni che presentino carenza di organico.

Art. 4 – “Valutazione delle strutture e del personale”, prevede:

- predisposizione preventiva degli obiettivi dell’Amministrazione per ciascun anno con rilevazione consuntiva della parte degli obiettivi effettivamente conseguita, assicurandone la pubblicità ai cittadini;
- organizzazione di confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna Amministrazione, con associazioni di consumatori e utenti, organizzazioni sindacali, studiosi e organi di informazione;
- istituzione, nell’ambito dell’ARAN e in posizione autonoma e indipendente, di un organismo centrale di valutazione con il compito di: a) indirizzare, coordinare e sovrintendere all’esercizio indipendente delle funzioni di valutazione; b) garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione; c) assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l’attuazione del programma di Governo sull’attività svolta;
- istituzione dell’azione collettiva nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, per il ripristino del servizio e il rispetto degli standard, con esclusione del risarcimento del danno;
- realizzazione di progetti volti a diffondere e raccordare le metodologie della valutazione tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali mediante lo sviluppo di un apposito sito web.

Articolo 5 – “Merito, incentivi e premi” (normativa assolutamente innovativa)

- Introduzione nell’organizzazione delle P.A. di strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, secondo le modalità attuative stabilite dalla contrattazione collettiva.
- Saranno stabilite percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa misurazione, secondo criteri oggettivi, del contributo e del rendimento del singolo dipendente pubblico.

Art. 6 – “Riforma della dirigenza pubblica”

- Divieto di corrispondere il trattamento economico accessorio nell’ipotesi di responsabilità del dirigente che abbia omesso di vigilare sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate.
- Concorsi per l’accesso alla prima fascia dirigenziale riduzione degli incarichi conferiti ai dirigenti non appartenenti ai ruoli e ai soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione.
- Mobilità nazionale anche tra comparti amministrativi diversi dei dirigenti.
- La retribuzione dei dirigenti legata al risultato non dovrà essere inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva.
- Conferimento dell’incarico dirigenziale generale ai vincitori di concorso subordinato a un periodo di formazione, non inferiore a sei mesi, presso uffici amministrativi di uno Stato dell’Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Articolo 7 – “Sanzioni disciplinari e responsabilità dei pubblici dipendenti”

- Razionalizzazione dei tempi di conclusione dei procedimenti disciplinari.
- Meccanismi rigorosi per l’esercizio dei controlli medici durante il periodo di assenza per malattia del dipendente.
- Equipollenza tra la affissione del codice disciplinare all’ingresso della sede di lavoro e la sua pubblicazione nel sito web dell’Amministrazione.
- Definizione della tipologia delle infrazioni più gravi che comportano la sanzione del licenziamento.
- Il dipendente pubblico, ad eccezione di determinate categorie, in relazione alla specificità di compiti attribuiti, sarà identificabile tramite un cartellino di riconoscimento; ciò garantirà maggiore trasparenza nei rapporti fra Amministrazione e cittadino-utente.

Articolo 8 – “Vicedirigenza”

- Riconoscimento della vicedirigenza istituita e disciplinata esclusivamente dalla contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento.

ULTERIORI ATTRIBUZIONI AL CNEL

- predisposizione di una Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini;
- stesura di una Relazione annuale sulla stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale;
- organizzazione di una Conferenza annuale sull’attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione.

ULTERIORI POTERI DI CONTROLLO ATTRIBUITI ALLA CORTE DEI CONTI

- controllo concomitante, a richiesta delle competenti commissioni parlamentari, controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento;

- individuazione di gravi irregolarità gestionali, deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione, in contraddittorio con l'Amministrazione, comunicazione - anche con strumenti telematici idonei allo scopo - al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa;
- composizione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti integrate da due componenti designate rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali;
- presentazione annuale al Parlamento, e comunicazione al Governo, della relazione per la riorganizzazione;
- riduzione del numero dei componenti del Consiglio di presidenza della Corte composto dal Presidente della Corte che lo presiede, dal Presidente aggiunto, dal Procuratore generale, da 4 rappresentanti del Parlamento e da 4 magistrati eletti dai magistrati della Corte medesima.

MONITORAGGIO DELLA SPESA PER LE PREROGATIVE SINDACALI NEL SETTORE PUBBLICO

Il nuovo articolo 12, introdotto dalla Camera dei deputati, stabilisce che il Governo trasmetta annualmente al Parlamento e alla Corte dei conti una relazione sull'andamento della spesa relativa all'applicazione degli istituti connessi alle prerogative sindacali in favore dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

LEGGE 18 GIUGNO 2009, N. 69 "DISPOSIZIONI PER LO SVILUPPO ECONOMICO, LA SEMPLIFICAZIONE, LA COMPETITIVITÀ NONCHÉ IN MATERIA DI PROCESSO CIVILE"

Articolo 7 - "Certezza dei tempi di conclusione del procedimento"

- Apporta delle novelle alla L. 241/1990, recante le norme generali che regolano l'attività amministrativa, al fine principale di ridurre e conferire maggiore certezza ai tempi di conclusione del procedimento amministrativo (30 gg. invece di 90 gg. - necessità provvedimento espresso).
- Le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.
- 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.

Articolo 8 - "Certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche"

- Modifiche alla disciplina generale relativa all'acquisizione di pareri nell'ambito dell'istruttoria del procedimento amministrativo, al fine di abbreviare e dare maggiore certezza ai tempi di conclusione della fase consultiva. Inoltre, reca una modifica in tema di rimedi amministrativi al diniego di accesso agli atti.

Articolo 9 – “Conferenza di servizi e silenzio-assenso”

- Novelle agli artt. 14-*ter*, 19 e 20 della l. 241/1990, in materia di conferenza di servizi, dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso.

Articolo 10 – “Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza di Regioni ed enti locali”.

- Interviene sull’ambito di applicazione della legge 241/1990. In particolare, le disposizioni della legge sono estese alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all’esercizio delle funzioni amministrative e sono ridefinite le disposizioni della legge la cui applicazione è estesa a tutte le pubbliche amministrazioni, comprese quelle regionali e locali, in quanto afferenti ad esigenze di disciplina unitaria e di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ex art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione.

Articolo 11 - “Disposizioni concernenti i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti”

- Disposizioni volte a semplificare la disciplina contabile per i comuni di piccole dimensioni. In particolare, il comma 3 novella alcuni articoli del Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, relativi all’ordinamento contabile e finanziario degli enti locali, esonerando gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti dall’obbligo di presentare, a corredo del bilancio di previsione, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale nonché altri documenti previsti dall’art. 172 del TUEL o da altre norme di legge.
- Delega al Governo per la razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti attraverso l’unificazione delle sedi di segreteria comunale e il riordino delle funzioni dei segretari comunali in servizio presso le sedi di segreteria unificate.

Articolo 21 – “Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale”

- Pubblicazione *on-line* delle retribuzioni, dei *curricula* dei dirigenti e delle assenze/presenze del personale.

Articolo 23 – “Diffusione delle buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per l’adozione dei provvedimenti o per l’erogazione dei servizi al pubblico”

- Individuazione e diffusione delle buone prassi in uso presso gli uffici delle pubbliche amministrazioni statali e obbligo per le medesime amministrazioni di pubblicare, sul proprio sito web o con idonee modalità, un indicatore dei tempi medi di pagamento dei beni, dei servizi e delle forniture acquistate nonché dei tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi resi all’utenza.

Articolo 32 – “Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea”

- Effetto di pubblicazione legale agli atti e provvedimenti amministrativi pubblicati sui siti informatici dalle amministrazioni e dai soggetti obbligati, prevedendo altresì la realizzazione e gestione da parte del CNIPA di un portale di accesso a tali siti. A decorrere dal 1° gennaio 2011, le pubblicazioni effettuate in forma cartacea, non avranno effetto di pubblicazione legale.

Articolo 33 – “Delega al Governo per la modifica del codice dell’Amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”

- Forme sanzionatorie per le pubbliche amministrazioni che non ottemperino alle prescrizioni in materia di trasparenza e di utilizzo delle nuove tecnologie, modifica delle norme in materia di firma digitale e previsione dell’utilizzazione delle reti telematiche nelle comunicazioni tra le amministrazioni pubbliche e i propri dipendenti.
- Le norme del Codice dell’Amministrazione digitale si applicano anche ai soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative.

Articolo 36 – “VOIP e Sistema pubblico di connettività”

- Uso del VOIP (“Voce tramite protocollo Internet”) da parte delle pubbliche amministrazioni nel contesto del Sistema pubblico di connettività (SPC). Il CNIPA realizza e gestisce un nodo di interconnessione VOIP per il triennio 2009-2011.
- Programma triennale in grado di assicurare, al 31 gennaio 2011, l’adesione al SPC di tutte le amministrazioni pubbliche, nonché la realizzazione di progetti di cooperazione tra rispettivi sistemi operativi.

D.L. 1.7.2009 N. 78 PROVVEDIMENTI ANTICRISI, NONCHÉ PROROGA DI TERMINI E DELLA PARTECIPAZIONE ITALIANA A MISSIONI INTERNAZIONALI, CONVERTITO CON MODIFICHE NELLA LEGGE 3 AGOSTO 2009, N. 102

- Riordino degli enti controllati da parte dei Ministeri Vigilanti sulla base dei parametri ed obiettivi fissati MEF e DFP.
- Le amministrazioni vigilanti competenti trasmettono tempestivamente al MEF e al DFP i rispettivi piani di razionalizzazione con indicazione degli enti assoggettati a riordino.
- Interventi di contenimento strutturale della spesa sino al conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa assegnati a ciascuna Amministrazione, le amministrazioni e gli enti 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.
- Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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 fino al raggiungimento di ventimila abitanti.
- Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni, 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.
- Per il triennio 2010-2012, le amministrazioni 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 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150 ATTUAZIONE DELLA LEGGE 4 MARZO 2009, N. 15, IN MATERIA DI OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO E DI EFFICIENZA E TRASPARENZA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Traduce in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nella legge delega 4 marzo 2009 n. 15.

Disposizioni attuative delle deleghe contenute negli articoli da 2 a 7 della citata legge 15 del 2009.

- TITOLO I (un solo articolo) circoscrive l'oggetto e le finalità del decreto.
- TITOLO II riguarda i temi della misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*.
- TITOLO III concerne la valorizzazione del merito e gli strumenti per premiarlo.
- TITOLO IV reca significative innovazioni nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia riguardo ai principi generali, sia con riferimento alle specifiche discipline della contrattazione collettiva, della dirigenza e dei procedimenti disciplinari.
- TITOLO V, infine, contiene le norme concernenti l'applicazione del decreto, transitorie e finali.

DECRETO LEGISLATIVO 150 E TITOLO V DELLA COSTITUZIONE:
L'APPLICABILITÀ DELLA RIFORMA AI VARI LIVELLI AMMINISTRATIVI

Le nuove norme rientrano in parte rilevante nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. l) ed m) della Costituzione in quanto attinenti alla giurisdizione, all'ordinamento civile e penale, alla giustizia amministrativa, o ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tra queste le disposizioni concernenti gli incentivi e la valorizzazione del merito.

Principio della inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno di specifica indicazione, posto dal legislatore in apertura della legge 4 marzo 2009, n.15 con un ribaltamento della precedente previsione contenuta nel D.Lgs 165 del 2001, a tutela dell'impianto normativo più generale: la legge non regredisce più di fronte a nuovi accordi contrattuali salvo che non sia essa stessa a prevederlo. Si apre una nuova stagione di complementarità normativa fra legge e potestà contrattuale.

Le norme sul ciclo della *performance*, sui sistemi di valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti e sugli organi che sovrintendono alla costruzione e all'esercizio di tali sistemi "hanno carattere imperativo" e sono comprese - come quelle in materia di dirigenza - fra i principi generali dell'ordinamento del lavoro pubblico ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge delega e dell'articolo 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

L'asse della riforma è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli.

L'Italia aveva già affrontato questo tema nel passato, in particolare con i decreti legislativi n. 29/93 e n. 286/99, ma è emersa, dopo più di quindici anni, la necessità di completare il quadro e soprattutto di rimuovere gli ostacoli che hanno impedito a questi decreti di produrre un effettivo salto di qualità. In realtà non si è avuta la percezione della loro effettività.

Obiettivi principali:

- aiutare le amministrazioni ad assimilare la nuova logica fatta di Piano e Relazione di *performance*, sistemi di valutazione, Autorità ed Organismi indipendenti di valutazione
- mettere il cittadino al centro della programmazione e della rendicontazione (trasparenza e *customer satisfaction*)
- rafforzare il collegamento tra retribuzione e *performance* (premierità selettiva)

Le *performance* di eccellenza ed i progetti innovativi si legano strettamente alle progressioni economiche con un'innovativa previsione normativa.

Valore premiale per l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione che ne favoriscano la crescita professionale e lo sviluppo della carriera.

Customer satisfaction come dimensione per la valutazione e, quindi, dimensione di programmazione: rapporto con l'utente come criterio e strumento di miglioramento della *performance*.

Programma triennale per la trasparenza e l'integrità: Pubblicato sul sito istituzionale dell'Amministrazione questo programma è adottato dagli organi di indirizzo politico ed è aggiornato annualmente. Ogni Amministrazione consolida il dialogo con i cittadini ed i principali soggetti interessati sia in fase di programmazione sia di rendicontazione (art. 11). La trasparenza svolge un duplice ruolo sia di legalità sia di partecipazione.

I nuovi soggetti di questo ciclo di gestione (artt. 12-14) sono:

1. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità, che agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo, in fase discendente, il *know-how* necessario attraverso linee guida e requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente, la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato (portale della trasparenza) ed una comparabilità delle *performance* (indicatori di andamento gestionale). Come ha scritto il Sen. Ichino "compito principale è controllare l'attivazione ... degli organi di valutazione di ciascun comparto delle amministrazioni pubbliche, garantire l'indipendenza, promuovere l'applicazione di metodi di valutazione appropriati, che consentano un confronto puntuale fra gli indici di *performance* della amministrazioni simili e quindi il vincolo per le amministrazioni peggiori di allinearsi almeno con la media delle altre (*benchmarking*) nonché – più importante – garantire la trasparenza totale delle amministrazioni, cioè l'accessibilità di qualsiasi dato inerente al loro funzionamento ma anche la fornitura in rete di una selezione intelligente ed onesta dei dati veramente utili e rilevanti. I cittadini devono imparare ad esercitare questo diritto".

2. L'organismo indipendente di valutazione della *performance*, in seno ad ogni Amministrazione, che garantisce dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dall'Autorità. L'organismo indipendente sostituisce i servizi di controllo interno (SECIN), di cui al decreto legislativo n. 286 del 1999, ed esercita, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della *performance*. Subentra, altresì, ai servizi di controllo interno nell'esercizio delle attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1999 e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Per quanto riguarda il PERSONALE il decreto fissa le modalità generali di erogazione degli strumenti di valorizzazione del merito, strumenti accessori che sono (artt. 20- 26):

- il Bonus annuale delle eccellenze (massimo 5%)
- il premio annuale per l'innovazione
- le progressioni economiche
- le progressioni di carriera
- l'attribuzione di incarichi e responsabilità
- l'accesso a percorsi di alta formazione

Spetta alla contrattazione collettiva definire le modalità attuative dell'erogazione dei premi, nel rispetto della legge, che garantisce il principio di selettività secondo le logiche meritocratiche.

Principi nuovi e non derogabili dai contratti collettivi:

- non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna Amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto;
- non più della metà potrà goderne in misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo (art.19);
- fine erogazioni a pioggia;
- trattamenti economici accessori collegati alla *performance* individuale, alla *performance* organizzativa (con riferimento sia all'amministrazione nel suo complesso sia alle unità

organizzative o aree di responsabilità in cui essa si articola) e all'effettivo svolgimento di attività obiettivamente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute (art. 57).

Nuovo MODELLO CONTRATTUALE: 2 livelli, nazionale ed aziendale. Dalla contrattazione devono risultare valorizzati la *performance* e la premialità.

Uniformità della revisione degli aspetti sia giuridici sia economici del rapporto contrattuale che avrà durata triennale.

Ogni accordo decentrato deve essere accompagnato da una relazione tecnico- finanziaria e da una relazione illustrativa, entrambe certificate dagli organi di controllo e rese accessibili, secondo i principi della trasparenza, al pubblico.

La relazione illustrativa deve essere redatta in modo tale da consentire al pubblico di valutare quanto la contrattazione decentrata sia effettivamente improntata al criterio di premiare la produttività e l'efficienza nell'offerta di servizi pubblici.

Modelli di rilevazione standardizzati e tecniche di rilevazione della qualità dei servizi pubblici - *customer satisfaction* - (art. 28).

Il ciclo della *performance* si articola lungo sei fasi:

1. Legare gli obiettivi alle risorse
2. Monitoraggio delle attività con possibilità di effettuare azioni correttive
3. Misurazione e valutazione delle *performance* individuali o collettive
4. Utilizzo delle diverse premialità secondo il merito
5. Rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo ed ai destinatari dei servizi
6. Definizione ed assegnazione degli obiettivi

Piano triennale e Relazione di *performance*

La programmazione degli obiettivi è triennale ed è contenuta nel "Piano della *performance*" adottato annualmente, entro il 30 gennaio, dagli organi di indirizzo con ausilio della struttura apicale interna in coerenza con i documenti di bilancio e programmazione finanziaria.

Il 30 giugno di ogni anno è presentata la relazione sulla *performance* in cui sono indicati i risultati raggiunti e gli scostamenti.

Differenza tra *performance* organizzativa e individuale

La *performance* organizzativa misura:

- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse finanziarie;
- l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;

- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati.

Performance individuale:

La *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità è collegata:

- agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate.

La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla *performance* individuale del personale sono collegate:

- al raggiungimento di specifici obiettivi individuali o collettivi;
- alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Riforma della dirigenza pubblica (art. 37-47) in applicazione dei principi dell'art.6 della legge delega

Ai dirigenti, che incarnano il datore di lavoro, sono conferite maggiori responsabilità e maggiori prerogative facendo anche uso di strumenti privatistici.

Per conferire un incarico dirigenziale si richiedono attitudini e capacità dimostrate secondo i risultati ottenuti, richiedendo migliore organizzazione del lavoro (art. 40).

- Progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico.
- Realizzazione di adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti.
- Contrasto ai fenomeni di corruzione.

Si ampliano le competenze e le responsabilità dei dirigenti, sia nei processi di valutazione del personale ai fini della progressione economica e tra le aree e della corresponsione di indennità e premi incentivanti, sia nelle procedure di mobilità con riguardo al personale appartenente a ruoli che presentano situazioni di esubero, al fine di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane.

Riordino della disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e

dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo (art.37).

È promossa la mobilità, sia nazionale sia internazionale, dei dirigenti e si prevede che i periodi lavorativi svolti saranno valorizzati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali (art.40).

Sono introdotte nuove forme di responsabilità dei dirigenti accertate secondo il sistema di valutazione, legate sia al raggiungimento degli obiettivi assegnati sia al controllo sulla produttività del proprio personale secondo i principi fissati dalla legge 15 (artt.40-41).

Sono riorganizzate le competenze e la struttura del Comitato dei Garanti, al fine di esercitare la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di revoca degli incarichi dirigenziali (art.42).

Si stabiliscono le modalità per l'assegnazione del trattamento economico accessorio, che deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva (entro la tornata contrattuale successiva a quella decorrente dal 1 gennaio 2010) e la cui erogazione avviene secondo criteri prefissati sulla base del principio della valorizzazione del merito (art.45).

Nuove procedure per l'accesso alla dirigenza

- Accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia per concorso pubblico per titoli ed esami nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici indetto dalle singole amministrazioni per il 50 per cento dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati (art.47).
- Requisiti: almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'Amministrazione.
- Periodo di formazione *post*-concorso presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (art.47).
- Facoltà per l'Amministrazione - nei casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità - di copertura di una quota non superiore alla metà dei posti in questione anche con contratto di diritto privato a tempo determinato, stipulato a seguito dell'espletamento di un apposito concorso pubblico. Contratti per un periodo non superiore a tre anni che possono essere rinnovati una sola volta.

Disciplina della contrattazione collettiva nazionale e integrativa

Al fine di un rafforzamento della convergenza sostanziale con il settore privato, le norme rispondono alla necessità di costituire il dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico.

Facoltà delle amministrazioni, al fine di incentivare la conclusione tempestiva degli accordi e di tutelare il profilo retributivo dei dipendenti in caso di mancato accordo, di erogare ai dipendenti le somme stanziare dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali (per le sole voci stipendiali); come pure, in alternativa a questa, la copertura economica del periodo di vacanza contrattuale secondo misure e modalità stabilite dalla contrattazione nazionale (art. 59).

La contrattazione integrativa sarà comunque sottoposta a vincoli di spesa cogenti, definiti dalla contrattazione nazionale sulla base degli obiettivi e delle compatibilità di finanza pubblica.

È potenziato il sistema dei controlli sulla spesa: impegno per tutte le amministrazioni di pubblicare su proprio sito ed inviare annualmente informazioni certificate sul costo degli accordi integrativi al Ministero dell'Economia ed alla Corte dei conti (artt. 54,55).

Per le amministrazioni delle Autonomie locali è previsto il rispetto dei patti di stabilità e dei limiti fissati dai bilanci pluriennali.

Le amministrazioni locali, peraltro, possono eventualmente aggiungere risorse proprie a quelle definite dalla contrattazione nazionale a favore della contrattazione integrativa, sempre nel rispetto dei limiti indicati (art. 54).

Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le parti contraenti sono soggette a sanzione, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli artt.1339 (sostituzione automatica) e 1419, IIc (nullità parziale) del c.c. È fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva delle spese eccedenti i limiti (artt. 54, 55).

Massimo 4 comparti di contrattazione (ora sono 10) con non più di 4 aree per la dirigenza (ora sono 8) – art.54.

Gli atti di indirizzo all'ARAN e le altre competenze relative alla contrattazione collettiva sono esercitate dai comitati di settore (art.56).

Per tutte le amministrazioni centrali opera come comitato di settore UNITARIO, il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze, nel rispetto delle specificità dei singoli comparti. A tale fine sono promosse forme di coinvolgimento delle varie istanze rappresentative che operano nei diversi settori della Pubblica Amministrazione (art.56).

Per le Amministrazioni regionali e il Servizio Sanitario Nazionale è costituito un comitato nell'ambito della Conferenza delle Regioni. Nell'ambito di ANCI, UPI ed UNIONCAMERE è istituito un comitato per i dipendenti degli enti locali, delle camere di commercio e dei segretari comunali e provinciali (art.56).

Rappresentati designati dai comitati di settore possono assistere l'ARAN nello svolgimento delle trattative (art.56).

Il Presidente ARAN è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo favorevole parere della Conferenza Unificata.

Il Presidente è coadiuvato da un Collegio di indirizzo e controllo costituito da quattro componenti. Due di essi sono designati su proposta, rispettivamente, del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e del Ministro dell'Economia e Finanze, e gli altri due, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI e dalla conferenza dei presidenti delle regioni (art.58).

La commissione per la valutazione fornisce annualmente, entro il 31 maggio, all'ARAN una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali per comparto contrattuale, disponendole su almeno tre diversi livelli di merito, e la contrattazione collettiva nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra tali livelli di merito, in accordo con un principio di premialità e di riconoscimento economico dei risultati delle singole amministrazioni (art.54).

Progressioni verticali

I Concorsi per le Progressioni verticali interne devono essere un momento trasparente di riconoscimento del merito trattandosi dell'assegnazione di un nuovo posto di lavoro.

I modelli valutativi della riforma Brunetta sanciscono l'esaurirsi del fenomeno delle carriere automatiche e dei passaggi in massa dei dipendenti pubblici nelle professionalità più elevate senza riscontro dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, come già da tempo stabilito dalla Consulta.

Secondo la Sentenza della Corte Costituzionale n. 194 del 16.05.2002 "... il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso" (cfr. per tutte: sentenza n. 320 del 1997, sentenza n. 1 del 1999), in quanto proprio questo metodo offre le migliori garanzie di selezione dei soggetti più capaci. Il pubblico concorso, sancito nella Costituzione, è altresì un meccanismo strumentale rispetto ai principi di imparzialità, buon andamento e di efficienza dell'amministrazione; pertanto le selezioni devono essere esenti da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi.

Il D.lgs 150/2009 prevede all'art.62:

Co. 1-*bis* Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore.

1-*ter*. Per l'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali è definita una quota di accesso nel limite complessivo del 50 per cento da riservare a concorso pubblico sulla base di un corso concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Il Decreto Brunetta sancisce pertanto l'obbligo per legge del principio espresso dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Prevede quindi la necessaria estensione di tale principio alle Regioni e alle Autonomie locali.

Sottopone le progressioni interne verticali alle stesse regole dei concorsi dall'esterno quanto:

- alla evidenza pubblica della selezione ed all'applicazione dei principi di par condicio e imparzialità;
- ai vincoli legati alla programmazione del fabbisogno, alla situazione economica dell'ente nonché al *turn over* dei dipendenti;

Le progressioni orizzontali all'interno delle aree economiche, invece, non rappresentano "concorsi pubblici" veri e propri, ma sono definibili come atti di gestione privatistica del rapporto.

Anche nelle progressioni orizzontali vanno fatti comunque salvi i principi di selettività e di imparzialità e di riconoscimento del merito effettivo, cui sottende l'organica riforma normativa del Ministro Brunetta quanto alla valutazione della *performance* ed alla premialità.

La nuova normativa in materia di progressioni verticali interne impedirà che siano ricoperte posizioni apicali senza il titolo di studio corrispondente e che, senza aver partecipato a selezioni e senza valutazioni della qualità del lavoro svolto, siano riconosciuti passaggi di categoria in base alla mera anzianità di servizio.

Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici (artt. 67-73)

Nuove norme con la prevalenza della legge, con predisposizioni imperative, in precedenza ampiamente riservata alla contrattazione collettiva:

- estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora
- nuove responsabilità disciplinari per coloro che ricoprono funzioni dirigenziali: per mancata collaborazione all'istruttoria di un procedimento disciplinare e per aver causato la decadenza di un'azione disciplinare
- riduzione e perentorietà dei termini
- potenziamento dell'istruttoria
- abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione con esplicito divieto di reintrodurle
- ai contratti collettivi sono riservate eventuali procedure di conciliazione NON obbligatorie
- previsione della validità della pubblicazione del codice disciplinare sul sito telematico dell'Amministrazione

Nuovo rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità che siano sospesi in attesa del giudizio penale e prevedendo, peraltro, che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti, se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudicato penale.

Controllo delle assenze: confermate le misure recentemente introdotte dal decreto-legge 112/08 e successive modificazioni. Per i casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile.

Elenco infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito dalla contrattazione collettiva:

- Protrazione o ripetizione di assenze ingiustificate (3 gg. in un biennio o 7 gg. in un decennio).
- Assenteismo fraudolento (per motivi di salute inesistenti con falsi attestati medici – che coinvolgono anche il medico – o per false attestazioni di presenza o per alterazione dei sistemi di rilevamento).
- Ingiustificato rifiuto di trasferimento.
- Falsità documentali o dichiarative per l'assunzione o per la progressione in carriera.

- Reiterazione di condotte aggressive, moleste o offensive.
- Condanna penale per reati contro la P.A. o per altri reati gravi.
- Prolungato insufficiente rendimento.

Varie ipotesi di responsabilità per condotte che arrecano danno all'Amministrazione pubblica: sospensione dal servizio o messa in disponibilità o divieto di aumenti retributivi.

I dipendenti che svolgono attività a contatto con il pubblico debbono essere identificabili mediante cartellini o targhe.

PROCEDIMENTO:

contestazione addebito + convocazione per contraddittorio + eventuale ulteriore istruttoria e archiviazione o sanzione (art. 69)

- Infrazioni di minor gravità: procedimento rapido e semplificato, massimo sospensione dal servizio per 10 gg., potere disciplinare al responsabile di struttura.
- Infrazioni più gravi: per sanzioni oltre i 10 gg. di sospensione procedimento ordinario, coinvolgimento ufficio competente.
- Per infrazioni con rimprovero verbale è rimessa la competenza alla contrattazione collettiva.

ALTRE NORME

Decreto “milleproroghe” Decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti convertito in Legge 27 febbraio 2009, n. 14.

Validità graduatorie concorsi pubblici (articolo 5). Per risparmiare su tempi e costi di una nuova procedura concorsuale, è prorogata al 1° gennaio 2010 la validità delle graduatorie per le assunzioni a tempo indeterminato approvate successivamente al 1° gennaio 2001, ma solo di quelle relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limiti di assunzioni.

Accesso *on-line* ai servizi della Pubblica Amministrazione (articoli 3 e 42, comma 1). Slitta al 31 dicembre 2009 il termine a decorrere dal quale è consentito l'accesso ai servizi in rete delle amministrazioni pubbliche unicamente tramite carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi, restando precluso ogni altro diverso accesso.

Concorsi pubblici riservati (articolo 6). È consentito alle amministrazioni pubbliche di bandire concorsi pubblici riservati nella misura del 20% al personale in possesso dei requisiti per la stabilizzazione fino al 30 giugno 2009 e non più fino al 31 dicembre 2008.

Il disegno di legge n. 1441-*quater* (A.S.1167) Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.

Art. 14 – “Mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni”

Le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, possono utilizzare in assegnazione temporanea, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni.

Art. 19 - “Aspettativa”

I dipendenti pubblici possono essere collocati in aspettativa, senza assegni e senza decorrenza dell’anzianità di servizio, per un periodo massimo di dodici mesi, anche per avviare attività professionali e imprenditoriali. L’aspettativa è concessa dall’Amministrazione, tenuto conto delle esigenze organizzative, previo esame della documentazione prodotta dall’interessato.

Art. 24 - “Delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi”

Art. 26 - “Modifiche alla disciplina in materia di permessi per l’assistenza a portatori di *handicap* in situazione di gravità”

Art. 27 - “Certificati di malattia”

In tutti i casi di assenza per malattia la certificazione medica è inviata per via telematica, direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria che la rilascia, all’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e all’Amministrazione.

Disegno di legge taglia-burocrazia collegato alla Finanziaria 2010

I dipendenti pubblici, al momento dell’assunzione, dovranno prestare un Giuramento di fedeltà alla Repubblica. Il rifiuto si trasformerà in un licenziamento senza preavviso. Le nuove norme, che non potranno essere derogate da contratti o accordi collettivi, si applicano ai neo-assunti.

“Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell’interesse dell’Amministrazione per il pubblico bene”.

Il governo è delegato ad adottare uno o più decreti per la Carta dei doveri della Pubblica Amministrazione con previsione di premi e multe per chi, compresi i dipendenti, non rispetta gli obblighi stabiliti.

Carta d’identità a partire da 10 anni, cambi di residenza *on-line* e arrivo anche della pagella elettronica, che avrà valore giuridico.

www.riformabrunetta.it

- Il Portale per conoscere e seguire la Riforma e partecipare alla sua attuazione, accessibile a tutte le tipologie di pubblico: cittadini, dipendenti, professionisti.
- È un ulteriore passo verso la piena attuazione del principio di trasparenza dell’azione amministrativa previsto dal D.Lgs 150/09.

Significativo, all'interno della sezione "seguire", il panorama della riforma chiamato "colpo d'occhio", un diagramma interattivo che raccoglie le tappe fondamentali dell'attuazione della riforma stessa.

CORRUZIONE.

Misurata, percepita, stimata, ... desiderata?

*di Maurizio Bortoletti**

L'ordinamento giuridico italiano definisce in modo estremamente puntuale il delitto di corruzione, cioè la condotta che integra la fattispecie penale prevista e punita dagli articoli 318 e ss. del codice penale: il delitto si consuma quando il pubblico ufficiale, o la persona incaricata di un pubblico servizio qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato, per "*compiere-omettere-ritardare-aver omissa-aver ritardato*" un atto del proprio ufficio oppure per "*compiere-aver compiuto*" un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve o ne accetta la promessa, per sé o per un terzo, denaro, altra utilità, una retribuzione non dovuta.

La dosimetria sanzionatoria è, poi, notevolmente articolata in relazione all'offensività della condotta punita: la qualifica personale del reo, il fatto che sia antecedente o susseguente, propria o impropria, se ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il reo appartiene, se mira ad incidere in un processo civile, penale o amministrativo o se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione.

L'estrema chiarezza del dettato normativo è stata negli anni progressivamente arricchita da una cospicua produzione giurisprudenziale e da un'articolata analisi dottrinale, che, se pur non hanno eliminato tutti i dubbi applicativi (è sufficiente qui pensare al prossimo intervento delle Sezioni Unite per chiarire un contrasto giurisprudenziale circa l'applicabilità della ipotesi della dazione susseguente nella corruzione in atti giudiziari p. e p. dall'art. 319 *ter* c.p.), hanno reso di facile perimetrazione il concetto di corruzione.

La fattispecie presenta, quindi, un primo essenziale tratto distintivo: si tratta di un grave atto di infedeltà, di violazione dei propri obblighi da parte del pubblico ufficiale o del pubblico dipendente, fino a configurare un vero e proprio mercimonio delle pubbliche funzioni. Da qui l'estrema pericolosità del reato, la sua pervasiva insidiosità e, conseguentemente, le elevate pene edittali poste a tutela della correttezza dell'azione amministrativa.

Molto simile è la definizione fornita da Transparency International¹, che indica la corruzione quale "*... abuso di potere pubblico per interessi privati, ottenibile tramite l'offerta ad un pubblico ufficiale di qualsiasi bene di valore, tangibile o intangibile...*", con le tangenti come "*...l'offerta o il ricevimento di qualsiasi tipo di regalo, di prestito, di onorario, di compenso o di altri vantaggi per o da qualsiasi persona giuridica per indurre a commettere qualcosa di*

* 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 Transparency International, è una organizzazione non governativa internazionale che ha come missione quella di contrastare il fenomeno della corruzione a livello globale, facendo leva sull'impegno della società civile e creando un consenso intorno all'implementazione di riforme anticorruzione.

disonesto, illegale nella condotta degli affari d'azienda ..."²: non tutti gli abusi del potere pubblico integrano, quindi, la grave fattispecie della corruzione, bensì solo quelli ottenibili tramite l'offerta al pubblico ufficiale di una dazione.

Nonostante altre definizioni disegnino una certa convergenza³, a livello internazionale persiste una isteresi nella individuazione di una definizione di corruzione che possa essere ampiamente condivisa, così da rappresentare un concetto di comune riferimento: non esiste, infatti, una definizione unica, completa ed universalmente accettata, non solo per le differenti tradizioni giuridiche, ma anche per le diverse sensibilità politiche, storiche e sociali, mentre è stata raggiunta una comune soglia di "minimo garantito" di criminalizzazione⁴. Una questione, quindi, non solo terminologica o puramente formale.

Potrebbe essere questa una delle concause della singolare frequenza con cui si registra, anche tra coloro che possono essere considerati degli "addetti ai lavori", una certa confusione nella trattazione del tema "corruzione", cioè di quella condotta che ha come suo presupposto indefettibile l'infedeltà del dipendente pubblico e l'abuso della sua posizione pubblica a danno del sistema in cambio di una "dazione".

Si rilevano, infatti, sul tema, facili generalizzazioni atecniche, spesso prive di qualsiasi fondamento scientifico⁵, probabilmente perché questa condotta illecita tocca i capisaldi irrinunciabili dell'ordinata convivenza, della nostra civiltà democratica e finisce, così, agevolmente per alimentare discorsi moralistici, spesso caratterizzati dall'enumerazione di virtù civiche, di esortazioni ad agire per il bene dello Stato e di condanna degli atteggiamenti illeciti e lesivi del bene comune, come accadeva nell'età antica, ed in particolare romana⁶: è l'eterno "periodico dibattito" sul tema della legalità, e su tutto quello che vi ruota attorno, che spesso non va oltre il momento dialettico del circuito "mediatico-convegnistico" con l'idea di legalità⁷

² Anche il Global Compact delle Nazioni Unite, con il X Principio "lotta alla corruzione", fa riferimento a questa definizione, come risulta all'indirizzo www.globalcompactnetwork.org/i-10-principi/lotta-alla-corruzione-10-principi/principio-x-10-principi.html.

³ L'articolo 2 della Civil Law Convention on Corruption dell'OCSE: "... requesting, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behaviour required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof ...". O l'articolo 1 della Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali: "... illecito penale il fatto di chi intenzionalmente offra, prometta o dia qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura, direttamente o per mezzo di intermediari, ad un pubblico ufficiale straniero, per lui o per un terzo, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale....".

⁴ Nella definizione della corruzione nella sua rilevanza penale, la scelta operata dalle principali Convenzioni internazionali in materia (prima fra tutte, per il ruolo di strumento di riferimento fondamentale che sta assumendo nella comunità internazionale, la Convenzione ONU di Merida, è stata quella di rinunciare alla previsione di uno specifico reato denominato come "corruzione", preferendo indicare una lista di illeciti che vengono considerati come espressione di atti corruttivi o comunque rientranti nell'alveo della corruzione. In questo senso, al di là delle differenti qualificazioni, è possibile cogliere alcune caratteristiche fondamentali: implica una violazione di un dovere inerente alla propria posizione (che non deve essere necessariamente di rilievo pubblico, essendo prevista anche la corruzione nel settore privato), presuppone un sistema normativo di riferimento (politico, giuridico, economico), non sempre si concretizza nella commissione di un atto anti-giuridico (è il caso della c.d. corruzione impropria, cioè finalizzata alla commissione di un atto non contrario ai doveri di ufficio), mentre evoca sempre l'aspettativa di un beneficio extra (non necessariamente economico) ed è solitamente realizzata in maniera segreta o riservata. J.F. MALEM SENA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁵ Chi resiste, invece, le poche voci dissonanti sono 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....". E.NARDUCCI, *Processi ai politici nella Roma antica*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

⁶ L'esaltazione della *virtus*, della *fides*, del *civis Romanus bonus*, come li ricorda con riferimento al periodo della fine della Repubblica romana, S.MOLLO, *La corruzione nell'antica Roma*, pubblicata sul sito www.italocalvino.it.

⁷ Si tratta, in effetti, di un termine spesso abusato, almeno sotto il profilo semantico, perché può far rima con onestà e si può confondere addirittura con la giustizia, perché può litigare con la solidarietà e, qualche volta, anche con la democrazia,

che sembra *surfare* sulle onde, apparendo e scomparendo con pari velocità e ciclicità, fino a diventare un *passe-partout* per la rassicurazione del cittadino, ghiotta occasione di promesse elettorali e di consenso a buon mercato.

Vi è, piuttosto, la necessità di ascoltare la domanda di conoscenza reale e non ideologica del fenomeno, perché l'alternativa è quella, altrimenti, di ritrovarsi immersi in un manifesto di equivoci e semplificazioni culturali che non aiutano un confronto rigoroso, ma necessario alla comprensione di una serie assolutamente diversificata di fenomeni che caratterizzano la nostra società.

Il tema non è facile, come è stato chiaramente indicato nell'ultima Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza del novembre 2009, perché la quali-quantificazione di tali manifestazioni illecite appare estremamente complessa: per questo, è necessario avvicinarsi al tema, soprattutto sotto il profilo della percezione del fenomeno corruttivo, con estrema cautela⁸, per evitare di confondere la causa con l'effetto, consentendo, quindi, una rappresentazione rovesciata della realtà a uso e consumo di questa o quella posizione ideologica e politica⁹.

Corruzione versus *maladministration*

La corruzione e gli altri reati contro la P.A. sono, infatti, materia per natura intrinsecamente evocativa ed eclatante, con il fenomeno che viene associato ad altri termini, quali "emergenza" o "allarme" in una trattazione del tema quasi sempre improntata su tonalità emergenziali e affatto neutre¹⁰, nonostante sia il "microscopico ordinario", piuttosto che il "macroscopico emergenziale", che finisce con l'incidere sulla quotidianità della gente, sul senso di fiducia verso le Istituzioni, sulla consapevolezza dell'appartenenza alla comunità.

La "cattiva amministrazione", la *maladministration*, il *desgobierno*, l'*administrative malpractice*, cioè quel complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento, al formalismo, all'indifferenza verso l'efficienza, all'ostilità verso la tecnologia, all'*over staffing*, comprendono, ma non esauriscono, il tema del mercimonio della funzione pubblica attraverso *malpractices* mirate a logiche di favore patrimoniale, di protezione

mentre - come ha notato il prefetto Angelo Tranfaglia, in un suo recente intervento al convegno "*Repubblica, Costituente e voto alle donne*", Parma, 2007 - se ne registra una "*profonda crisi sotto i diversi profili di una crisi del diritto in sé, della credibilità dell'organizzazione dello Stato e delle sue istituzioni, della cultura, della comunità civile*".

⁸ Una prudenza che non è una novità per le scienze sociali e, in particolare, per la sociologia della devianza: è sufficiente, ad esempio, pensare all'esito diverso cui si approda quando, con riferimento alla percezione della minaccia della criminalità predatoria, si può leggere il fenomeno attraverso la lente della *fear of crime*, cioè la paura di rimanere vittima di uno specifico atto criminale, oppure del *concern about crime*, cioè la preoccupazione generalizzata per la criminalità.

⁹ L'alternativa è quella di chi giunge a valutare un sistema Paese esclusivamente attraverso la lettura del numero di infrazioni al codice della strada per divieto di sosta commesse dai diplomatici accreditati presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite che godettero fino al 2002 del beneficio dell'esenzione dal pagamento delle contravvenzioni. Il riferimento è allo studio di R. Fisman, E. Miguel, *Cultures of corruption: evidence from diplomatic parking tickets*, Working Paper del National Bureau of Economic Research, Cambridge, Giugno 2006, consultabile all'indirizzo www.nber.org/papers/w12312/. Azzerato il fattore del "timore della legge", grazie a questa particolare forma di immunità, gli autori notarono come le condotte devianti fossero direttamente proporzionali al grado di corruzione presente nei Paesi di provenienza e ai sentimenti negativi provati verso il Paese ospitante. La ricerca ripropone, ma non risolve, il problema del calcolo del cd. "grado di corruzione".

¹⁰ Fatto non nuovo in Italia, come sottolinea A. NALDI, *Mass media e insicurezza*, in R.SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

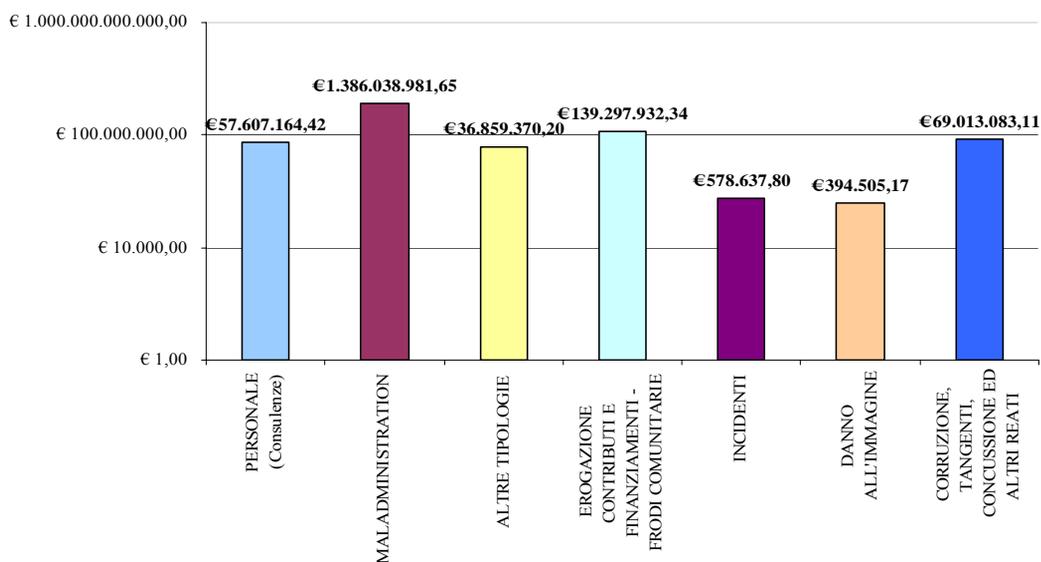
d'interessi elettorali, di monetizzazione di beni non monetari (concessioni, autorizzazioni, licenze, nulla-osta ed altro)¹¹.

La corruzione, quindi, rientra tra le pratiche catalogabili nella cd. *maladministration*, che coinvolge tutta una serie di fenomeni di cattiva amministrazione, dai ritardi nell'espletamento delle pratiche, alla scarsa attenzione alle domande dei cittadini, dal mancato rispetto degli orari di lavoro fino alle stesse modalità di trattare le persone senza il dovuto rispetto e la necessaria gentilezza¹².

Una "cattiva amministrazione" che è costata al Paese nel 2008 oltre 1,4 miliardi di euro: un fiume di denaro richiesto dalle Procure Regionali della Corte dei Conti nelle citazioni a giudizio dei presunti responsabili.

Grafico nr. 1 Attività giurisdizionale della Corte dei Conti.

Importi delle citazioni in giudizio delle Procure regionali, per tipologia di evento dannoso. Anno 2008.



Fonte: Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza. Dati tratti dall'allegato V alla Relazione scritta del Procuratore generale, cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, Adunanza dell'11 febbraio 2009.

Un fiume con diversi "affluenti": danno al patrimonio e uso indebito di mobili o immobili (con oltre 440 milioni di euro); danno da attività contrattuale opere pubbliche (con oltre 831 Meuro); mancata riscossione di entrate (con quasi 88 Meuro); consulenze esterne ed incarichi (oltre 20 Meuro); risarcimento danni a terzi (oltre 10 Meuro); opere incompiute (con quasi 6 Meuro); società partecipate da Enti locali (con oltre 6 Meuro); espropriazione (oltre 3 Meuro); ambiente, indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, derivati, ritardati o mancati pagamenti (con oltre 950 mila euro complessivi).

¹¹ S. CASSESE, *Maladministration e rimedi*, in Foro Italiano 1992, e D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992.

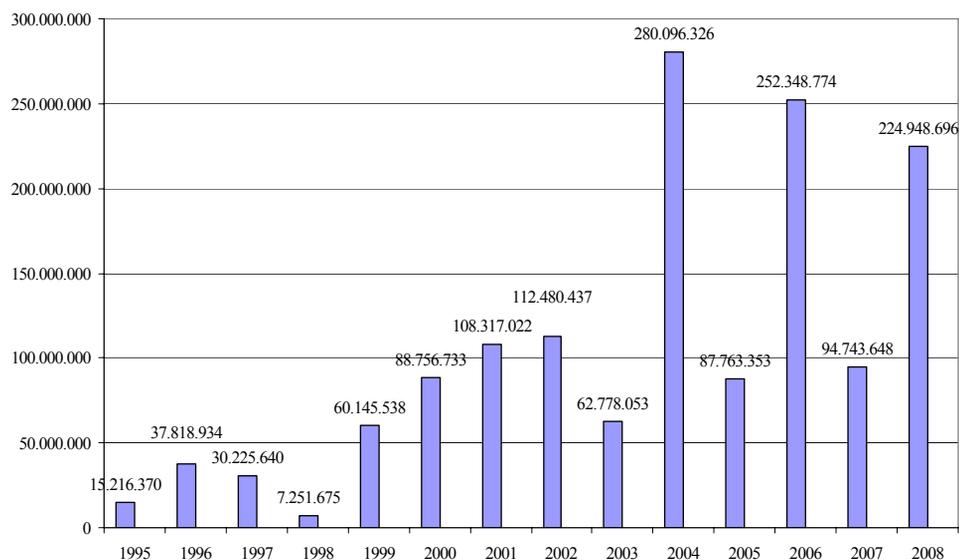
¹² Il fenomeno, soltanto in piccola parte riveste rilievo penale e per la gran parte attiene all'esigenza di buon andamento dell'amministrazione nel suo complesso e alla correttezza dei rapporti tra amministrazione e cittadini, esigenza fondamentale di funzionamento dello Stato democratico. V. CERULLI IRELLI, intervento al Convegno "Etica e pubblica Amministrazione", Università Pontificia Salesiana, Roma, 16 novembre 2006, consultabile all'indirizzo www.formez.it.

Sempre le citazioni in giudizio delle Procure Regionali segnalano un dato molto più contenuto, 69 Meuro, il 4% del totale, riguardo alla voce “corruzione, tangenti, concussione ed altri reati”, mentre le citazioni in giudizio per frodi comunitarie e indebita erogazione di contributi e finanziamenti, che saranno esaminate nel paragrafo seguente, sfiorano i 140 Meuro.

Un dato, quello relativo all’esiguità del “peso” dei fenomeni corruttivi rispetto a quelli di *maladministration*, che trova una ulteriore conferma nella lettura delle Relazioni che sono state presentate in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario della Corte dei Conti e dell’udienza in sede di Giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato.

Il valore globale degli importi conseguenti a tutte le statuizioni di condanna di I grado della Corte, comprensive quindi di quelle che sanzionano il mercimonio dell’incarico pubblico, appare assolutamente significativo, sia per le dimensioni della minaccia da fronteggiare, quanto per la lontananza di tali cifre da quelle abitualmente in circolazione in tema di corruzione.

Grafico nr. 2: Attività giurisdizionale della Corte dei Conti.
Importi conseguenti a sentenze di condanna delle Sezioni giurisdizionali di I grado.
Periodo “anni 1995 – 2008”.



Fonte: Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza. Dati tratti dall’allegato IX alla Relazione scritta del Procuratore generale, cerimonia di inaugurazione dell’anno giudiziario, Adunanza dell’11 febbraio 2009.

L’analisi dell’attività giurisdizionale relativa al 2008, evidentemente disallineata sotto il profilo temporale dalle citazioni in giudizio prima esaminate che costituiscono l’atto introduttivo del processo, consente, poi, di rilevare come le 110 sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali di I e II grado su fatti di corruzione (erano state 68 nel 2007) abbiano portato ad un accertamento del danno di poco superiore ai 117 Meuro: anche qui, osservando questo dato - comunque estremamente rilevante rispetto a quello degli anni precedenti (nel 2007 furono 18,8

Meuro) - con la lente del numero oscuro¹³ con una proiezione credibile dei volumi del “fatturato illecito” di questa fenomenologia criminale, si ottiene una ulteriore conferma della inconsistenza scientifica dei dati di cui spesso si sente parlare.

Dati che, ovviamente, non possono essere asseverati dall’”effetto specchio”, dall’eco creato da chi li veicola senza analizzarli e, soprattutto, senza accompagnarli con due chiose assolutamente note a livello internazionale:

1. che professionalità, strumenti e metodologie utilizzate delle nostre Forze di Polizia e della Magistratura sono particolarmente apprezzate all'estero, come indicò nel maggio scorso il compianto Franz-Hermann Bruener, recentemente scomparso, già Direttore generale dell'Ufficio anti-frode europeo (O.L.A.F), con l'Italia che “... *dispone degli arsenali di protezione penale e investigativa tra i più avanzati a livello europeo ...*”, con “... *strumenti di indagine utilizzati tra i più avanzati al mondo ... strumenti raramente utilizzati nella maggior parte degli altri Paesi per tali tipi di illeciti ...*” e con le Forze di Polizia e la Magistratura, per questo, “... *spesso invidiati dai colleghi di altri Paesi...*”.

2. che, in una prospettiva comparata, il numero dei reati di corruzione scoperti non consente di definire il grado di integrità di un Paese, perché, come evidenziato recentemente, da Siim Kallas, Vice Presidente della Commissione Europea e Commissario responsabile per l'amministrazione, l'audit e la lotta antifrode, “... *un numero crescente di irregolarità comunicate può essere un buon segnale del fatto che i controlli sono migliorati*”, cioè che il sistema preventivo e repressivo funzionano.

Proseguendo la lettura delle Relazioni svolte nel corso del 2009, a livello centrale, dal Presidente della Corte dei Conti, cons. Tullio Lazzaro, e dal Procuratore generale, cons. Furio Pasqualucci, emerge in modo evidente, chiaro, inequivocabile un ulteriore argomento a favore della complessiva integrità del “sistema P.A.”.

Un “sistema” 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 delinquenti che sono anche pubblici dipendenti, così come accade in tutte le categorie sociali e professionali, rispetto ai quali l’etica deve lasciare il posto al “tintinnio di manette”: il Presidente ed il Procuratore Generale, infatti, ripropongono sistematicamente la necessità di un recupero di efficienza della “macchina” burocratica¹⁴, problema nettamente distinto dal tema dell’infedeltà dei dipendenti pubblici.

¹³ Il “numero oscuro” è il numero dei reati che non viene rilevato, censito dalle statistiche e che, quindi, resta sconosciuto. Cfr. R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004. Per questo, il numero dei reati registrati rappresenta solo una parte di quelli effettivamente consumati: nel caso in specie, i reati contro la P.A. sono in larga parte “reati senza vittima” dove manca la persona fisica o giuridica su cui incide la condotta illecita, esclusi i casi della concussione e della istigazione alla corruzione, dove c’è chi, rispettivamente, riceve la richiesta estorsiva o la proposta di accordo. Di conseguenza, viene a mancare il tipico vettore della denuncia, cioè chi, dopo aver subito le conseguenze di un illecito si reca a presentare la denuncia alle Forze di polizia, facilitando, così, la rilevazione del fatto reato 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.

¹⁴ Con particolare riguardo – come indicato dal Procuratore generale in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario - ai controlli “... *interni ed esterni, sull’Amministrazione non pienamente adeguati, ... una situazione di scarsa loro efficacia, di pochezza di effetti concreti ...*”, ai tempi di evasione dei procedimenti amministrativa “... *a volte molto lunghi ... per il rilascio di autorizzazioni all’esercizio di imprese, o di quelli intercorrenti tra il momento della decisione di dar vita ad una determinata opera pubblica e quello d’inizio effettivo o, più ancora, di termine dell’opera rispetto a quello previsto ...*”, alla inefficienza e trascuratezza nell’uso, mantenimento e valorizzazione del patrimonio immobiliare con il 7,5% delle citazioni e il 14,8% delle condanne in I grado, alla mancata riscossione di somme dovute con il 4,4% delle citazioni e il 16,2% delle condanne in I grado, all’illegittima esecuzione di spese e al danno da attività contrattuale con il 7,6% delle citazioni e l’8,8% delle condanne in I grado, ai compensi per incarichi e consulenze caratterizzati da irregolarità in tutti i settori con il 6,5 % delle citazioni e il 7,5% delle condanne in I grado, alle opere incompiute e agli strumenti finanziari derivati.

Eppure, nonostante nelle 314 pagine¹⁵ delle Relazioni svolte dal Presidente e dal Procuratore Generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, la parola "corruzione" sia stata pronunciata per 7 volte, 1 volta quella di "concussione", 4 quella di "tangente/i", le prime pagine di quasi tutti i quotidiani del giorno successivo sembravano raccontare una situazione assolutamente diversa¹⁶.

Un esito scontato, e, aggiungo, purtroppo, ogni volta atteso, perché il termine "corruzione" è un facile *passerpartout* per allargare lo sguardo ben oltre i confini dell'interazione tra la discrezionalità responsabile¹⁷ dei dipendenti pubblici *tout court* e la morale e, quindi, di quell'area grigia tra legalità e illegalità, tra semplice onestà e moralità, dove si situano molti comportamenti di natura transattiva o prevaricativa che sfociano abitualmente in fenomeni di cattiva qualità del servizio reso dall'amministrazione al cittadino-cliente.

Ovviamente, quello della *maladministration* non è un problema della modernità¹⁸ che presenta, piuttosto, un *panel* di rinnovati strumenti e soluzioni proposti dalla politica dell'etica pubblica, ultimi in ordine di tempo quelli introdotti dalla legge nr.15 del 4 marzo 2009 e dal decreto legislativo nr. 150 del 27 ottobre successivo.

Corruzione versus una Pubblica Amministrazione saccheggiata da delinquenti che non sono dipendenti pubblici.

L'analisi delle Relazioni svolte nel corso del 2009, a livello centrale, dal Presidente della Corte dei Conti, cons. Tullio Lazzaro, e dal Procuratore generale, cons. Furio Pasqualucci, consente di delineare con precisione un altro dei fraintendimenti che sul tema corruzione si riscontra con maggiore frequenza, dopo quello con la cd. *maladministration*.

Il precedente Grafico 1, nel quale sono riportati per l'anno 2008 gli importi delle citazioni in giudizio delle Procure regionali della Corte, evidenzia come, dopo la cattiva amministrazione con 1,38 miliardi di euro, la posta più rilevante sia quella relativa alla sottrazione illecita di un rilevante flusso di finanziamenti pubblici, nazionali o comunitari, prossima ai 140 Meuro.

La estrema rilevanza di questa ingente sottrazione di risorse pubbliche, invero non sempre notata¹⁹, viene confermata dalla lettura delle statistiche della delittuosità²⁰.

¹⁵ Tuttora consultabili sul sito della Corte. Nelle 314 pagine è stato contabilizzato anche il breve intervento del Presidente del Consiglio nazionale forense.

¹⁶ Si sono registrati 73 lanci delle agenzie di informazione contenenti la chiave di ricerca "corruzione-Corte dei Conti", 12 con "concussione-Corte dei Conti", 31 con "tangente/i-Corte dei Conti". Rilevazione effettuata con riferimento alla giornata di mercoledì 11 febbraio, attraverso il sistema "TELPRESS – categoria globale" sulle 13 più importanti Agenzie di informazione.

¹⁷ Obiettivo, apparentemente antinomico, che le strategie etiche basate sui codici hanno lo scopo di approssimare, secondo S. BELLIGNI, *Corruzione, malcostume amministrativo e strategie etiche. Il ruolo dei codici*, consultabile all'indirizzo <http://polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/belligni.pdf> del Dipartimento di Scienze Politiche "Polis" dell'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro".

¹⁸ Come ricorda E.E.COCCIOLO, *Corruzione, etica amministrativa e "autoregolazione regolata" dei pubblici poteri*, consultabile all'indirizzo www.dottrina.finanze.it, gli inizi della ricerca sull'etica e l'efficienza dei dipendenti pubblici possono rimontare alla Cina di Confucio o della scuola dei Legisti del VI secolo a.C., così come Weber restò molto colpito dalle riflessioni di Kautilya sull'azione di governo nell'India del III secolo a.C.

¹⁹ Nel 43esimo Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2009 del Censis, in tema di Pubblica Amministrazione in terra criminale viene indicato, diversamente da quanto emerge dalle statistiche della delittuosità, come "... Dal 2004 al 2008 sono pervenute alle Forze dell'ordine 19.019 denunce per reati legati alla corruzione della Pa: il 42,2% concentrato nelle quattro regioni del Sud più interessate da fenomeni di criminalità organizzata....".

Tabella n. 1: Principali reati contro la Pubblica amministrazione.
 Reati consumati e persone denunciate, per genere.
 Periodo “2004 – I semestre 2009”.

		Delitti									
		corruzione (art. 318, 319, 320 cp)		concussione (art. 317 cp)		abuso d’ufficio (art. 323 cp)		truffa per il ... (art.640 bis cp)		indebita percezione (art. 316 ter cp)	
Persone denunciate	Numero denunce	708		662		5708		6293		2744	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
	4983	876	1501	142	14639	2246	23899	11154	4453	3301	
		5859		1643		16885		35053		7754	

Fonte: Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza. Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell’Interno.

Negli ultimi 5 anni e mezzo, infatti, i casi di chi, attraverso artifici o raggiri, ha percepito indebitamente contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni concesse o erogate da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità Europee, o di chi non li destina alle attività di pubblico interesse per i quali erano stati concessi, sono oltre il 40% del totale dei delitti contro la P.A.: 9027 casi su 20.511 delitti.

Le due violazioni punite dagli articoli 316 *ter* e 640 *bis* del codice penale 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.

E’ comprensibile, quindi, la preoccupazione di chi, assimilandoli e classificandoli all’interno del *basket* “corruzione”, in assoluta buona fede vuole dare rilievo a questa gravissima fenomenologia criminale.

E’ comprensibile, ma fuorviante, oltre che errato, tenuto conto che questi gravi delitti possono essere commessi da chiunque predatorialmente “attacca” beni pubblici, al pari di un ladro, un rapinatore o, appunto, un truffatore, con una PA incapace di difendersi, che viene scambiata per un bancomat senza *plafond*.

Delitti caratterizzati da una presenza molto sfumata del pubblico dipendente: non sono, infatti, “reati propri”, dove l’autore deve rivestire una determinata qualifica o posizione.

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

²⁰ Le statistiche della delittuosità ottenute grazie al Sistema di Indagine del Ministero dell’Interno, sono le denunce “raccolte”, in modo diretto o indiretto, da tutte le Forze di Polizia. 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, e ciò è certamente un dato significativo in tema di *white collar crimes*. Rispetto, però, alle statistiche giudiziarie consentono una lettura più immediata e, quindi, aderente all’evoluzione dei fenomeni criminali.

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 della legge preferisce la legge del più furbo o del più forte.

Più che un problema di etica, di quella infedeltà tipica della corruttela, sembrerebbe un tema da sicurezza aziendale: qui, infatti, il problema prioritario non è quello di un "risorgimento etico" della P.A., bensì quello di "mettere a sistema" una serie di difese sistemiche – trattandosi di condotte criminali stabili nel tempo, come emerge dalla tabella seguente - come ognuno di noi fa a casa propria.

Tabella n. 2: Principali reati contro la Pubblica Amministrazione.
Reati consumati.
Periodo "2004 – I semestre 2009".

	2004	2005	2006	2007	2008	I sem.2009
corruzione (art. 318, 319, 320 cp)	158	126	112	128	140	44
concussione (art. 317 cp)	138	115	80	130	135	58
peculato (art. 314 cp)	273	279	243	270	272	133
abuso d'ufficio (art. 323 cp)	1016	1051	935	1097	1.134	475
truffa per il conseguimento (art.640 bis cp)	824	893	2.725	778	737	336
indebita percezione (art. 316 ter cp)	462	598	858	393	334	99

Fonte: Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza. Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero

Dalla **Tabella 2** emerge chiaramente come queste due violazioni costituiscano annualmente una parte estremamente rilevante del totale dei reati registrati contro la P.A., a confermare la persistenza di questo sistematico saccheggio:

- il 38 %, nel 2004, con 1.276 denunce sulle 3.403;
- il 42 %, nel 2005, con 1.491 denunce su 3.552;
- il 66 %, nel 2006, con 3.583 denunce su 5.449;
- il 35 %, nel 2007, con 1.171 denunce su 3.368;
- il 32%, nel 2008, con 1.071 denunce su 3.317;
- il 31,7%, nel I semestre del 2009, 435 denunce su 1372²¹.

I rilevanti successi conseguiti dalle Forze di Polizia e dalla Magistratura in questo particolare settore finiscono con il produrre, paradossalmente, un effetto analogo a quello alimentato

²¹ Come emerge dalla Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza del novembre 2009, le quattro Regioni dell'attuale "Obiettivo convergenza", principali destinatarie di fondi e finanziamenti pubblici di varia natura, non sono quelle che registrano il maggior numero di violazioni dei due articoli di interesse: Veneto, Piemonte e Lombardia sopravanzano in questa graduatoria negativa una o più delle 4 regioni riguardo la violazione p. e p. dall'art. 640 bis c.p., mentre la situazione si ripete con riferimento all'art. 316 ter cp. con Umbria, Lombardia e Piemonte.

dall'emersione di condotte infedeli di pubblici dipendenti: coinvolta la P.A., per un non "addetto ai lavori" non è facile distinguere il caso della Pubblica amministrazione vittima di delinquenti da quello nel quale è stata tradita dall'infedeltà dei propri dipendenti.

Invero, l'emersione di questi reati nei quali la PA viene saccheggiata dovrebbe assicurare i cittadini sulla efficienza del sistema repressivo, al pari di quando viene, ad esempio, scoperto l'autore di un furto o di una rapina.

Corruzione reale o misurata versus percezione della corruzione

Il 17 novembre è stato pubblicato il *Corruption Perception Index*, il cd. CPI rilevato annualmente da Transparency International su un *panel* di 180 Paesi, con l'Italia che ha riportato una votazione di 4.3, in discesa rispetto al 4,8 dell'anno precedente, e una retrocessione dalla 55esima alla 63esima posizione, se si stila una classifica dei punteggi attribuiti ai diversi Paesi.

Inascoltata da sempre, la stessa Transparency ripete ogni anno inutilmente - almeno questo indica l'esperienza empirica per il nostro Paese - che non è possibile stilare classifiche e graduatorie: "... una graduatoria di Paesi può facilmente essere erroneamente interpretata come una misura assolutamente precisa delle performance di un dato paese. Questo non è affatto vero. Sin dalla sua prima pubblicazione nel 1995, TI ha fornito i dati relativi alla deviazione standard e al numero delle fonti utilizzate per la costruzione dell'indice. Queste informazioni servono per evidenziare che vi è una intrinseca imprecisione. Inoltre viene fornita l'informazione del range tra il valore più basso/più alto. Ciò segnala il valore più alto e più basso fornito dalle diverse fonti, al fine di indicare il campo di variazione delle diverse valutazioni..."²².

Questo dato negativo del CPI 2009 ha, ovviamente, occupato le prime pagine dei quotidiani, suscitando le intuibili riflessioni. Nessuno ha, però, scritto o detto che Transparency International ha modificato quest'anno le modalità di calcolo del CPI: l'analisi, infatti, non solo è stata svolta da una unità diversa rispetto a quella dell'Università di Passau, che ha ideato e curato l'indice fino all'anno 2008, ma, soprattutto, fa riferimento ad un più ristretto arco temporale che si chiude nella primavera del 2009.

Metodo e periodo di riferimento diversi, rendono evidentemente difficile qualsivoglia credibile comparazione.

Una comparazione, comunque, sempre difficile per il nostro Paese²³ che fa segnare abitualmente:

1. una deviazione standard tra le più elevate²⁴;

²² Transparency International, Università di Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*. Si tratta, infatti, di un indice composito, ottenuto combinando dati da fonti diverse ed, in particolare, tratti da varie indagini ed analisi condotte da istituzioni indipendenti e rivolte ad esperti del mondo degli affari ed a prestigiose istituzioni. Come si intuisce dall'esame delle fonti utilizzate, il CPI rileva la percezione della corruzione di esperti ed *opinion leader* qualificati e si basa su fonti molto diverse per metodo e disegno campionario.

²³ Come indicato dal Primo Rapporto al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza del febbraio 2009, consultabile all'indirizzo www.anticorruzione.it.

²⁴ La stessa nota metodologica del CPI specifica che un valore della deviazione standard uguale o superiore a 1 indica un sostanziale disaccordo tra le diverse fonti e, quindi, una significativa imprecisione della misurazione.

2. una delle più grandi differenze tra il valore più alto e quello più basso assegnati dai valutatori, ad indicare una notevole imprecisione della misurazione del valore del CPI per l'Italia, anzi una delle più imprecise con riferimento al complesso dei 180 paesi per i quali il CPI viene elaborato. Una carenza informativa alla quale si aggiunge una sistematica confusione sull'indicazione che viene fornita dall'Indice²⁵: che non è quella della "corruzione misurata", bensì quella della percezione di alcuni, pochi invero, *stakeholders* ritenuti significativi da Transparency.

La percezione è un dato certamente importante, ma non può essere questa, in un Paese che eccelle da sempre nella tendenza all'autoflagellazione²⁶, a ispirare qualsivoglia intervento in materia: l'"effetto specchio", infatti, la trappola della massimizzazione del rischio che attraverso l'eco è sempre pronta a chiudere la concatenazione dei fatti e delle percezioni in una morsa, consente manipolazioni disinformative tutt'altro che rappresentative della realtà. O carenze informative assolutamente dannose per il Paese, come quella, recentissima, di un prestigioso ente di ricerca mondiale, l'Heritage Foundation: l'Index of Economic Freedom World Rankings 2009, vede l'Italia al 74esimo posto su 179 Paesi esaminati, a causa dei "disastrosi" punteggi riportati in tema di [Government Spending](#) e di *Freedom from Corruption*.

Peccato che tutto derivi dalla "importazione", senza alcuna verifica empirica e senza le cautele, le correzioni, le attenzioni prima indicate, del CPI di Transparency, finendo, così, con l'asseverarlo quale "misura" reale ed effettiva della corruzione.

Invero, la "misura" che proviene dalle statistiche della delittuosità - che forniscono, con le cautele indicate, un'immagine ufficiale e sufficientemente nitida della corruzione - disegna l'estrema esiguità delle denunce per "corruzione-concussione", a conferma della formidabile asimmetria tra percezione e andamento reale del fenomeno, fotografata da una recente indagine della GALLUP voluta dalla Commissione Europea²⁷: l'Italia, infatti, è ai primi posti, in negativo, nella percezione, e, contemporaneamente, ai primissimi posti per quel che riguarda il dato reale e la capacità delle Forze di Polizia e della Magistratura di intervenire.

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.

Purtroppo, l'indicata approssimazione nella rappresentazione di questa fenomenologia criminale, arricchita frequentemente da quantificazioni per ipotesi, a volte riferita alla corruzione sommersa, altre all'impatto economico sul sistema, risente dell'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 l'informazione fino a renderla 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.

²⁵ L'ultimo caso, recentissimo, sul Corriere della Sera del 13 gennaio 2010, in un articolo di Corrado Stajano, *Il male della corruzione che divora la democrazia*, che presentava la ripubblicazione di un'opera di Alessandro Galante Garrone, "L'Italia corrotta 1895-1996" di prossima uscita con una prefazione del cons. Edmondo Bruti Liberati: "...La storia di "Mani pulite" non è una storia di eccessi e di errori, è, al contrario, la storia del doveroso intervento repressivo penale di fronte ad un vero e proprio sistema di corruzione, ad una devastazione della legalità...". Le cose non sembrano migliorate. Secondo Transparency International, un'associazione non governativa che si propone di combattere la corruzione, l'Italia è in una posizione imbarazzante nella classifica della corruzione: al 26° posto su 31 Stati europei e al 55° su 180 Paesi di tutto il mondo....".

²⁶ Ultimo solo in ordine di tempo, A.ORIOLI, *L'Italia migliore*, su "Il Sole 24 Ore", 23 gennaio 2010.

²⁷ "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 all'indirizzo <http://ec.europa.eu>.

Corruzione e concussione emergono come un fenomeno esiguo

I 708 casi di corruzione e i 662 di concussione registrati in 5 anni e mezzo dalle statistiche della delittuosità (tabelle 1 e 2), segnalano l'estrema esiguità del fenomeno misurato: 250 casi in media all'anno²⁸, un dato scarsamente significativo se confrontato agli oltre 3 milioni di dipendenti pubblici, con 1 caso ogni 12mila potenziali autori²⁹.

Fatti illeciti scoperti che si distribuiscono in tutte le Regioni italiane: come per la quasi totalità dei delitti le denunce sono più numerose dove vi sono le maggiori opportunità criminali che, in tema di reati contro la P.A sono identificabili nel Pil pubblico più elevato, nei volumi più cospicui di transazioni a rischio e in un maggior numero di dipendenti pubblici. Non devono stupire, quindi, il primo posto della Lombardia per le denunce di corruzione e concussione (207, dal 2004 ad oggi), seguita dalla Campania (con 193 casi), dalla Sicilia (144), dal Lazio (142) e dalla Puglia (123).

Qui l'impiego delle abituali chiavi di lettura – numero dei residenti, numero dei dipendenti pubblici, dimensioni geografiche – non appare in grado di fornire uno spaccato sufficiente attendibile della situazione: 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 corruzione³⁰.

Per questi 1370 casi totali di corruzione e concussione dal 2004 al I semestre 2009, sono state denunciate 7.502 persone, 1018 donne e 6484 uomini.

Sono 1.282 soggetti denunciati per anno su oltre 3 milioni di dipendenti: 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.”.

²⁸ Un altro aspetto metodologico da tenere presente è quello delle variazioni su base annuale dei tassi di criminalità: a differenza di quanto capita nello studio di altri fenomeni sociali non congiunturali, come indicato dal prof. Barbagli nella premessa al *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia 2007*, 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.

²⁹ Anche qui, recentemente, è invece, emerso come la corruzione in Italia sembri ancora molto viva - stando alle classifiche delle agenzie internazionali che si occupano di rilevarne i tassi comparandoli su scala mondiale - e appaia ancora profondamente radicata nella sua dimensione “sistemica”, quale principale posta attiva nel bilancio della politica, e quale gravosissima posta passiva nel bilancio della funzione pubblica, capace di “bruciare” - secondo le stime di Transparency International - 50 miliardi l'anno, dati emersi dalla stima di Transparency International Italia e riportati da R. GALULLO, *La corruzione in Italia brucia 50 miliardi l'anno*, in “Il Sole-24Ore”, 12 febbraio 2008. Invero, secondo il Consiglio d'Europa, “... *It is practically impossible to quantify the total cost of corruption because under-the-counter payments are obviously unknown (they were to some extent known until the tax deductibility of corruption-linked expenses was abolished following anti-corruption efforts by the international community in the 1990s). Nevertheless, the World Bank Institute estimated in 2004 that over US\$1,000 billion is spent each year on bribes worldwide...*”. Il *Press Service fact sheet* è consultabile all'indirizzo www.coe.int/greco.

³⁰ E' il caso della Tabella 10 “Denunce di reati collegati alla corruzione per regione, 2004-2008 (v.a. e val %)”, del 43esimo Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2009 del Censis: oltre all'errore già segnalato – i 19.019 “reati contro la PA” identificati tutti come delitti corruttivi – l'analisi così posta conduce ad una lettura che non sembra sufficientemente esplicitiva.

Senza “se” e senza “ma”, come ho già avuto modo di scrivere, perché 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, in quanto:

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.

Nessuna sottovalutazione, quindi, di questo profilo estremamente rilevante, ma l’analisi dei dati – ufficiali, completi e assolutamente attendibili, pur con le indicate cautele nella lettura – delinea come il problema prioritario non sia quello di un “risorgimento etico” della P.A.: purtroppo, alle volte, a parlare di corruzione in Italia si dà l’impressione di voler riaprire quello che i detective americani chiamano un *cold case*, obbligando chiunque si occupi di questa materia ad impegnarsi a vincere il convincimento che ciclicamente si insinua nell’immaginario collettivo e che porta a far coincidere il fenomeno con le dimensioni di Tangentopoli³¹.

Corruzione versus abuso d’ufficio

Se il *nomen* “abuso dell’ufficio (n.d.r. pubblico)” evoca numerose definizioni della corruzione che si incontrano a livello internazionale, l’attuale formulazione dell’art.323 c.p. dovrebbe evitare, direi facilmente, simili confusioni.

La precedente esperienza dell’interesse privato in atti di ufficio, del peculato per distrazione, dell’abuso innominato in atti di ufficio, dalla quale si è usciti con la riforma del 1990, lasciava spazio, in realtà, tra queste figure vaghe e indeterminate³², ad una ampia discrezionalità inquirente e interpretativa circa l’infedeltà del pubblico dipendente e l’uso distorto del potere, alimentando, così, la possibilità di una qualche babele definitoria intorno all’idea di corruzione.

L’attuale formulazione dell’art. 323 c.p., suddivisa in due fattispecie in relazione alla tipologia di profitto illecito conseguito (patrimoniale o meno), restringe notevolmente le possibili confusioni: il reato di “abuso d’ufficio” - che mira a prevenire fenomeni di favoritismo, di prevaricazione, di strumentalizzazione dell’ufficio pubblico ricoperto – ha natura residuale³³ ed è destinato a comprendere ipotesi di condotte illecite poste in essere dal pubblico ufficiale non rientranti nella condotte tipizzate negli articoli precedenti, tracciando, così, una netta separazione con l’ipotesi corruttiva.

Per tale fattispecie penale vi è, piuttosto, da segnalare come le statistiche della delittuosità, riportate nelle Tabelle 1 e 2, evidenzino un numero assolutamente rilevante - nel novero dei

³¹ Nota V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Giappichelli, Torino, 2005.

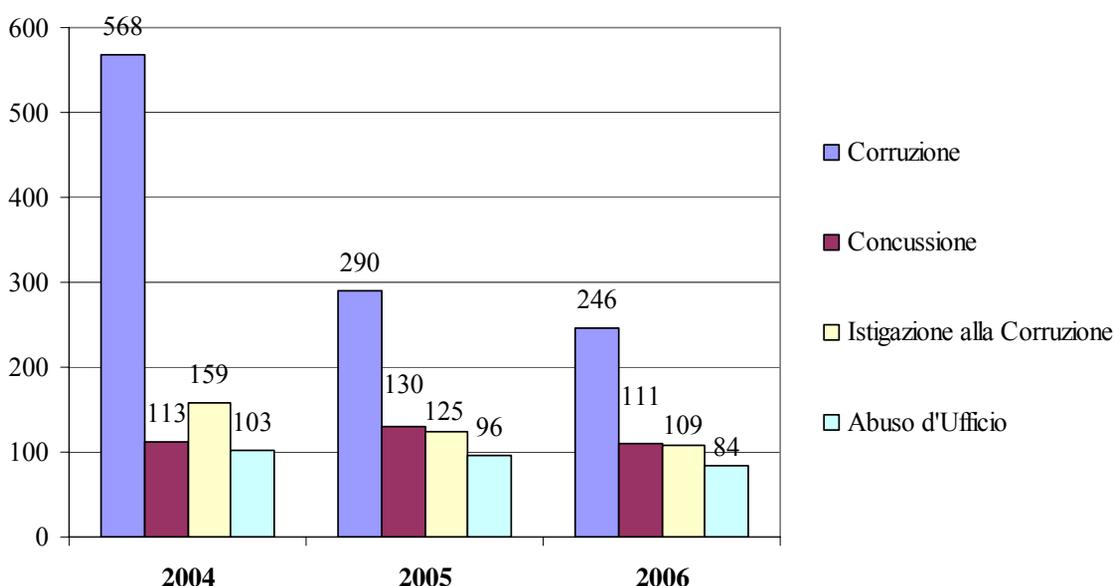
³² Tradottasi, in modo non infrequente, come si legge nella Relazione al disegno di legge di riforma del 22 aprile 1985, “...coinvolgendo l’aspetto soggettivo o psicologico dell’atto, in un’ingerenza pericolosa ed incompatibile con una corretta visione dell’autonomia dei singoli poteri dello Stato...”.

³³ La legge n. 234/1997 ha modificato l’art. 323 c.p.: la clausola di riserva relativa e/o di consunzione - “*Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato*” - assegna a tale norma penale incriminatrice natura sussidiaria, quale “precepto di chiusura” che opera in via residuale.

reati contro la PA - di denunce per la violazione p. e p. dall'art.323 c.p.: 5.708 denunce su 20.511 delitti registrati³⁴.

Uno sforzo notevole, quindi, per il sistema repressivo, a fronte del quale, però, si registra un numero assolutamente esiguo di condanne definitive, a evidenziare un processo di selezione criminale nel quale una rilevante quantità di fatti sfuggono alla capacità di chiarimento di matrice processuale, finendo con l'alimentare la "cifra grigia" della criminalità, una diastasi sempre più accentuata tra "definizione dell'area della penalità" e "pratica della punizione".

Grafico n. 3: Persone condannate per alcune tipologie di reato contro la P.A.³⁵
Periodo "2004 - 2006".



Fonte: Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza. Dati Istat.

Il percorso argomentativo proposto sconta, evidentemente, il disallineamento temporale tra il momento della denuncia e quello nel quale si giunge alla sentenza definitiva di condanna o di assoluzione. Se non è possibile una verifica puntuale dell'avanzare del procedimento fino alla sua conclusione, colpisce, tuttavia, in una lettura parallela tra le denunce e le condanne, la rilevante asimmetria tra presenza del fenomeno e intensità della risposta.

Le spiegazioni possono essere molteplici, e sono state diffusamente illustrate in molte sedi autorevoli, prima tra tutte quella della residualità della fattispecie utilizzata come norma di chiusura del sistema di tutela. Appare, invero, opportuno porre in rilievo alcune notazioni che emergono dall'analisi.

³⁴ Record in Puglia, Calabria, Campania e Sicilia, dove è stato accertato oltre il 50% dei 5.708 casi registrati dal 2004 al 30 giugno 2009 (2928 delitti: 694 in Calabria, 816 in Campania, 540 in Puglia, 878 in Sicilia).

Le persone denunciate sono state 16.885, 2.246 donne e 14.639 maschi: in testa, in questa hit parade negativa, si trova la Calabria con 2.915 persone segnalate (305 donne e 2.610 maschi), seguita dalla Sicilia con 2.694 (405 donne e 2.289 maschi) e dalla Campania con 2.670 (268 donne e 2.402 maschi). Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza, novembre 2009.

³⁵ Nei dati forniti dall'Istat, e qui pubblicati, vi è l'indicazione dell'assenza dalla rilevazione di quelli relativi al Distretto di Torino.

Prima di tutto, quella relativa a un duplice costo che ricade sullo Stato: quello per il sistema Paese, che impegna ingenti risorse economiche e umane ottenendo paradossalmente un risultato penalizzante in termini di effettività delle norme e, quindi, di deterrenza³⁶, specie in contesti di criminalità razionale³⁷; quello umano e personale, sopportato dai tanti “*indagati, prosciolti-imputati assolti*” che, dopo essere passati per la “gogna mediatica” di un sistema che non riesce a salvaguardare la presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva, trasforma, troppo spesso, una doverosa informazione di garanzia in una condanna nel “circo mediatico-giudiziario”³⁸.

Una situazione che alimenta ulteriormente la confusione definitiva prima delineata e che rende palese l’esigenza di far prevalere costantemente la scelta di puntare solo su indagini di polizia giudiziaria e procedimenti penali di elevato contenuto e a rigorosa tenuta giurisdizionale per evitare o, almeno, limitare i nocivi “effetti-annuncio” che, acclamati in una logica di breve periodo, sono destinati nel medio - lungo periodo a incontrare la barriera della norma procedurale e del rispetto delle garanzie, con l’unico risultato di aver ulteriormente contribuito ad accrescere il senso di sfiducia nelle Istituzioni³⁹.

Un’ultima riflessione conclusiva sul tema.

L’Italia, a differenza di altri Paesi sistematicamente considerati a minor “rischio di corruzione”, non ha riportato segnalazioni negative nell’ultima Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 24 aprile 2009 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode, nella quale, invece, l’alto consesso si dice “... *profondamente colpito dalla mancanza di disciplina nella segnalazione dei casi da parte degli Stati membri dopo vari anni e ritiene inaccettabile che 6 Stati membri – Francia, Svezia, Spagna, Irlanda, Lettonia e Lussemburgo - non utilizzino ancora i sistemi di segnalazione per via elettronica, che 14 di essi – situazione che costituisce un problema, in particolare in Francia, Spagna e Paesi Bassi - non abbiano rispettato i termini per la segnalazione e che alcuni di essi non abbiano classificato i casi di irregolarità segnalati ...*”.

³⁶ Come se “...qualcosa si sia inceppato nei meccanismi di repressione...”, una situazione di ineffettività del sistema di contrasto alla quale si aggiunge - nei casi che esitano in una decisione di condanna - un livello medio di sanzioni irrogate tendenzialmente basso, con ulteriore depauperamento dell’effetto di deterrenza. Una ineffettività che già in partenza deve confrontarsi con una elevata “cifra nera” fomentata dalla natura “umbratile” della corruzione e che aumenta in progressione geometrica con l’avanzare delle sequenze processuali. D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Mani impunito. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

³⁷ Declinabile secondo il modello dell’*Homo oeconomicus* teorizzato da Becker e spesso influenzati da valutazioni *cost-benefits* fondate sulla “monetizzazione” del rischio, ovvero sul calcolo cinico dell’*expected criminal cost*. G. S. BECKER, *Crime and Punishment: an Economic Approach*, in *Journal of Political Economy*, n. 76, 1968, citato in L. NICOTRA, *L’abuso del processo tra regole deontologiche ed esigenze di economia processuale*, intervento al seminario “Etica, economia e diritto”, Università degli Studi di Genova, 12 dicembre 2008, consultabile all’indirizzo <http://www.giuri.unige.it/corsistudio/documents/Nicotra.pdf>

³⁸ D. SOULEZ LARIVIÈRE, *Il circo mediatico-giudiziario*, trad. it. M.GIUSTOZZI (a cura di), Liberilibri, Macerata, 2000. L’ineffettività del sistema giudicante si ripercuote negativamente su una richiesta di maggiore effettività del sistema inquirente: se aumenta la consapevolezza che l’obbligazione derivante dal “contratto punitivo” non sarà mai adempiuta, il sistema - confortato dall’acquiescenza dell’opinione pubblica o persino fomentato da questa - impone spesso una “cauzione” o una penale anticipata e particolarmente gravosa per l’inadempimento, esigendola *illico et immediate*, sacrificando la presunzione d’innocenza.

³⁹ L’ineffettività non è solo una patologia la cui carica virale si trasforma in una “perdita secca” per la giustizia penale quale “strumento di tutela delle vittime”, ma si disvela – secondo G. BALBI, *I delitti di corruzione. Un’indagine strutturale e sistematica*, Jovene, Napoli, 2003 - come un pregiudizio per le stesse istituzioni democratiche, la cui integrità è posta seriamente a repentaglio quando il fenomeno corruttivo attinge ad una dimensione “sistemica”, compromettendo interessi come la “correttezza del libero mercato” e la stessa “fiducia” dei cittadini nella P.A., e si riflette sulla stessa percezione sociale della gravità del fenomeno, peraltro già indebolita attraverso diverse “tecniche di neutralizzazione” con le quali lo stesso viene sminuito nella “coscienza” degli Autori. G. SYKES, D. MATZA, *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*, in *American Sociological Review*, 1957, in F.GIACCA, *La devianza minorile e il paradigma sociologico: il contributo di David Matza*, consultabile all’indirizzo <http://www.diritto.it/materiali/penale/giacca.html>.

Si tratta, evidentemente, di efficienza e integrità della Pubblica Amministrazione: l'Italia, che pare sempre sull'orlo dell'abisso, pronta a sprofondare nel Mediterraneo od 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...", è inequivocabilmente tra i Paesi europei più virtuosi.

Per una volta, si potrebbe esserne orgogliosi.

Bibliografia

AA.VV.

- *43esimo Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Censis, Roma, 2009.
 - *Condizionamento della mafia sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno*, CENSIS, Parlamento Italiano, Roma, 2009.
 - *Relazione al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza*, Roma, 2009.
 - *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*, Transparency International, Università di Passau 2008.
 - *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 all'indirizzo <http://ec.europa.eu>.
 - *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.
- 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.
- BALBI G., *I delitti di corruzione. Un'indagine strutturale e sistematica*, Jovene, 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.
- BARBAGLI M., 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.
 - *Corruzione, malcostume amministrativo e strategie etiche. Il ruolo dei codici*, consultabile all'indirizzo <http://polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/belligni.pdf>.
- 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*, informa Ires, 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*, [Centro studi sul giornalismo Gino Pestelli di Torino](#), 1991.
- CASSESE S., *Maladministration 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.
- CERULLI IRELLI V., intervento al Convegno “Etica e pubblica Amministrazione”, Università Pontificia Salesiana, Roma, 16 novembre 2006, consultabile all'indirizzo [www.formez.it](#).
- CLERICO G., *Incentivi e sanzioni per combattere la corruzione del burocrate pubblico*, *Economia Pubblica*, XXVI, 6, 1996.
- COCCIOLO E.E., *Corruzione, etica amministrativa e “autoregolazione regolata” dei pubblici poteri*, consultabile all'indirizzo [www.dottrina.finanze.it](#).
- 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, Il Mulino, 1992.
 - *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- 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.
- GALULLO R., *La corruzione in Italia brucia 50 miliardi l'anno*, in “Il Sole-24Ore”, 12 febbraio 2008.
- GIACCA F., *La devianza minorile e il paradigma sociologico: il contributo di David Matza*, consultabile all'indirizzo <http://www.diritto.it/materiali/penale/giacca.html>.
- 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.
- MALEM SENA J.F., *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- 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.
 - *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Giappichelli, Torino, 2005.
- 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* in occasione dell'inaugurazione dell'a.a. 2007-2008 della 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.
- MOLLO S., *La corruzione nell'antica Roma*, pubblicata sul sito [www.italocalvino.it](#).
- NALDI A., *Mass media e insicurezza*, in R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- NARDUCCI E., *Processi ai politici nella Roma antica*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- NICOTRA L., *L'abuso del processo tra regole deontologiche ed esigenze di economia processuale*, intervento al seminario “Etica, economia e diritto”, Genova, 12 dicembre 2008, consultabile all'indirizzo <http://www.giuri.unige.it/corsistudio/documents/Nicotra.pdf>.
- NIRO M., *Verità e informazione. Critica del giornalismo contemporaneo*, edizioni Dedalo, 2006.

- ORIOLO A., *L'Italia migliore*, su "Il Sole 24 Ore", 23 gennaio 2010.
- PASINI N., *Etica e pubblica amministrazione: analisi critica di alcune esperienze straniere*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- POLLI S., PROTETTI 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.
- PROTETTI 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 avanti al Congresso degli Stati Uniti, tr. It. e pubblicazione su www.ilsole24ore.com.
- SOULEZ LARIVIÈRE D., *Il circo mediatico-giudiziario*, trad. it. M.GIUSTOZZI (a cura di), Liberilibri, Macerata, 2000.
- SPENA A., *Il «turpe mercato»*, Milano, 2003.
- STAJANO C., *Il male della corruzione che divora la democrazia*, Corriere della Sera, 13 gennaio 2010.
- TRANFAGLIA A., intervento al convegno "Repubblica, Costituente e voto alle donne", Parma, 2007.
- 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.

IL CONTROLLO *EX ANTE* SU ATTI INTESTATO ALLA CORTE DEI CONTI.
IPOTESI DI ORGANIZZAZIONE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA
LEGGE 3 AGOSTO 2009, N. 102.

di Rosario Scalia *

Premessa

L'entrata in vigore dell'art. 17, commi 30, 30bis, 30ter, 30quater, 30quinquies del decreto legge 9 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini", richiede approfondimenti destinati a chiarire diversi aspetti della nuova disciplina, alcuni dei quali involgono l'attività di controllo preventivo di legittimità di competenza della Corte dei conti sotto il profilo della sua estensione nonché sotto il profilo dei rapporti tra attività di controllo preventivo e attività requirente.

Sotto il primo profilo, viene anche in evidenza in qual modo – se utilizzando cioè un modello accentrato o se ricorrendo a un modello "decentrato" di controllo - la Corte dei conti sia in grado di far fronte a questo nuovo compito, cioè quello, di doversi occupare – nel contesto dell'esame della funzione di controllo *ex ante* su atti – di valutare la legittimità di alcuni casi di gestione amministrativa (conferimento di studi ed incarichi di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione *ex art. 1, c. 9, della legge 23.12.2005, n. 266*; conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza degli indicati presupposti di legittimità *ex art. 7, c. 6, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165 e s.m.i.*), che possono essere posti in essere da tutte le amministrazioni nell'ambito delle risorse finanziarie stanziare *ad hoc* nei rispettivi bilanci.

Alla base delle scelte operative che la Corte dei conti è chiamata ad effettuare, si pone la ricerca della migliore organizzazione possibile in modo da evitare che i destinatari della nuova disciplina ricevano l'assicurazione che il loro operato si dimostra conforme a legge, dovendosi evitare che, in sede di controllo sulla gestione, si abbia a ridire sulla procedura che ha determinato l'Organo di controllo esterno a valutare positivamente, con il visto e la registrazione, l'atto/il provvedimento sottoposto a controllo di legittimità.

Non si tratta di sciogliere un "nodo gordiano" ma di cogliere lo spirito che è leggibile nella riforma del sistema dei controlli che si è venuta attuando dalla prima metà degli anni novanta ad oggi e che ha avuto, peraltro, una fondamentale conferma nella legge n. 131/2003, che ha istituito le Sezioni regionali di controllo, privilegiando l'orientamento, anche dottrinale, che esalta, attraverso la territorializzazione dell'Istituto di controllo, il criterio della massima tempestività nell'effettuare il riscontro di competenza, dovendo trovare spazio, anche

* Rosario Scalia è consigliere della Corte dei conti

nell'ambito del controllo preventivo di legittimità su atti, il principio del contraddittorio, che risulta essere stato da tempo codificato nel nostro ordinamento.

Le riflessioni che seguono intendono, quindi assicurare un contributo di idee al dibattito che sul tema si è sviluppato, ma che ancora non sembra avere trovato soluzioni pienamente condivise e accettate.

1. L'orientamento del "Giudice delle Leggi" in ordine allo statuto costituzionale della Corte dei conti, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

Dopo il superamento del modello triadico del controllo esterno, quale previsto dall'originario dettato costituzionale del 1948, - modello "triadico" fondato sugli artt. 100, 125 e 130, realizzatosi con l'abrogazione dei su indicati ultimi due articoli ad opera dell'art. 9, 2° c. della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, è l'insegnamento della Corte costituzionale, attraverso l'elaborazione giurisprudenziale, a dover essere seguita, risultando segnato a far data dal 2001, peraltro, il superamento della interpretazione fornita dallo stesso "Giudice delle leggi" nella sentenza n. 29/1995, in ordine al campo di azione e ai conseguenti poteri che alla Corte dei conti potevano essere in quel tempo intestati.

In sostanza, ai fini di una valutazione evolutiva dell'area di intervento (competenza) di cui risulta titolare attraverso il sistema normativo primitivo posto in essere dal legislatore normale, soccorre il pensiero della Corte costituzionale così come espresso nella sentenza n. 179 del 2007.

Con essa, infatti, si ribadisce un punto dello statuto costituzionale della Corte dei conti, per il quale il Legislatore nazionale "è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale".

E a tal proposito, si è osservato come, se fosse vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che abbracciano, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata".

Controllo indipendente e, terzo, quello che va letto – e in ciò si rintraccia il filo rosso che lega il pensiero espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza spartiacque del 1995, la n. 29, che ha chiamato allora a valutare, l'estensione massima dell'innovazione rinvenibile nella legge 20 del 1994 che (conteneva e) contiene, in un *unicum* inscindibile con quelle del controllo, disposizioni relative alla disciplina della responsabilità amministrativo-contabile e in quelle successive – in rapporto ad altri articoli della Costituzione: l'art. 81 Cost., certamente, ma anche gli articoli 97, 1° comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost..

La Corte costituzionale, quindi, nel suo percorso di interpretazione del grado di intervento che si può e si deve riconoscere al Parlamento nazionale (potestà legislativa) che è chiamato dalla Costituzione a farsi interprete del rispetto non solo dei parametri dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità ma anche e soprattutto del parametro della legittimità della gestione amministrativa, ha inteso affermare un principio: per contrastare fenomeni gestori di natura amministrativa che destano allarme nell'opinione pubblica e che, naturalmente, incidono

sui bilanci pubblici, può essere richiesto l'intervento della Corte dei conti, organo posto a tutela della intera finanza pubblica e che è in grado ormai di esercitare i suoi poteri su tutto il territorio nazionale attraverso le sue articolazioni periferiche (Sezioni regionali di controllo) istituite con l'art. 7 c. 7, della legge n. 131/2003.

La domanda che si può porre, a questo punto, e alla quale si deve dare risposta, è la seguente: si tratta di un nuovo percorso istituzionale o di un diverso percorso che già è stato sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale?

A nostro avviso, l'intervento del Legislatore nazionale – tutte le volte che intesta a un Organo costituzionale come la Corte dei conti una specifica funzione di controllo – è sopravvenuto quale rimedio a una situazione di inerzia istituzionale registratasi, sia pure solo nei riguardi delle Amministrazioni statali.

Infatti, già con la legge di riforma del controllo indipendente esterno del 1994 si dava una specifica facoltà di intervento alla Corte dei conti: recita l'art. 3, c. 3 l. n. 20/94, infatti “Le sezioni riunite della Corte dei conti possono, con deliberazione motivata, stabilire che singoli atti di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie ed amministrazioni statali siano sottoposti all'esame della Corte dei conti per un periodo determinato ...”.

A tal riguardo, il Legislatore ha disegnato un percorso di tale tipologia di controllo, diverso certamente da quello tradizionale “preventivo di legittimità: la Corte può richiedere, infatti, il riesame degli atti entro quindici giorni dalla loro ricezione, ferma restando l'esecutività. E, al fine di rendere effettivamente efficace il controllo così esercitato, si è previsto che le Amministrazioni sono tenute a trasmettere gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei conti, che ove rilevi illegittimità, ne dà avviso al Ministro.

Naturalmente si può convenire - alla luce dell'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale - sul fatto che tale tipologia di controllo - ove il Parlamento lo ritenesse utile - potrebbe essere esteso agli altri enti pubblici diversi dai Ministeri.

Questa considerazione si rileva utile, a questo punto, per introdurci, ai fini di una lettura complessiva della questione che ci occupa, all'argomento dell'estensione che può avere l'attività di controllo della Corte dei conti: il controllo (preventivo) di legittimità si esercita nei riguardi di tutte le amministrazioni pubbliche, ove si consideri che il legislatore ha introdotto una causa esimente di responsabilità amministrativo – contabile all'art. 17, co. 30 *quater*, della legge n. 102 all'esame.

Infatti non è senza rilievo – al fine di assicurare una interpretazione univoca della disposizione all'esame (ai fini della individuazione dei destinatari responsabili del processo decisionale relativo avente incidenza sul bilancio) – il contenuto di essa che così recita: «In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo.».

Sarebbe alquanto singolare che l'applicazione di tale disposizione fosse limitata agli amministratori/dipendenti delle Amministrazioni statali, restando esclusi - nelle fattispecie gestionali considerate dal comma 30 dell'art. 17 – tutti gli altri amministratori/dipendenti pubblici.

D'altra parte, l'esigenza di sottoporre casi identici a una valutazione (controllo di legittimità) uniforme sull'intero territorio nazionale risulta chiaramente esplicitata dal Parlamento ("nel comma 31 dell'articolo di legge più volte richiamato garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti").

2. Il nuovo concetto di Stato, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

Alla luce del richiamo fatto alla giurisprudenza costituzionale, la dottrina ha ormai condiviso pienamente l'insegnamento della Corte dei conti secondo cui, oggi, il controllo di tale Organo si estende non solo nei confronti delle Amministrazione Statali ma anche nei riguardi di ogni altra amministrazione che costituisce la Repubblica, cioè le Regioni, le Province, le città metropolitane, i comuni e ogni altro ente/organismo che sia utile strumento, non importa se nella forma di persone giuridiche pubbliche o private.

Per i fini che qui interessano si richiama l'attenzione sul fatto che nei rapporti con l'Unione Europea, la parola "Stato" membro dell'Unione sia nel senso di partecipe alla sua costituzione, sia nel senso di destinatario delle politiche, ma più che altro di ordinamento entro il quale producono effetti gli atti amministrativi o giurisprudenziali emanati in attuazione delle disposizioni dell'Unione europea.

Oggi che la nuova Costituzione richiama l'attenzione sul fatto che "la potestà legislativa va esercitata dallo Stato e dalle Regioni" nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117), non può sottacersi che all'impegno per il rispetto delle prescrizioni del Patto di stabilità e di crescita non si possono sottrarre gli organi e gli enti della Repubblica italiana (art. 114, Cost.).

E non è senza conseguenza sotto il profilo istituzionale che il Parlamento abbia indicato a garante dell'effettiva esecuzione da dare a tali prescrizioni, un Organo costituzionale quale è la Corte dei conti.

Infatti, alla Corte dei conti spetta la funzione, attraverso l'esercizio dell'attività di controllo, di «garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria» (sent. n. 29/95, Cost.).

Già con tale sentenza si apriva una prospettiva di azione nuova (parallela a quella prevista nel d. lgs. n. 29/93, e, comunque ribadita nel d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i.): quella che vedeva la Corte dei conti capace di presidiare il parametro della legittimità e gli altri parametri riconducibili al principio del buon andamento al cui rispetto erano tenute tutte le amministrazioni pubbliche.

Infatti, la Corte costituzionale osservava - nella metà degli anni novanta del secolo scorso - come «lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio Stato - comunità, e non già soltanto dello Stato governo, e, per altro verso esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive».

La stessa Corte affermava, tra l'altro, come «l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza» (sent. 29/95, Cost.).

Oggi dopo la scomparsa dall'ordinamento costituzionale degli artt. 125 e 130, il Parlamento, chiamando la Corte dei conti ad effettuare il tipo di controllo che ritiene più opportuno (*ex ante*, concomitante, *ex post*) nell'interesse dello Stato - comunità non può certamente limitarne il campo ad alcune amministrazioni.

Anche perché le limitazioni e i vincoli posti dal Legislatore nazionale all'azione dei pubblici poteri nelle fattispecie indicate (art. 1, c. 9, l. 23.12.2005, n. 266; art. 7, c. 6, d.lgs. 30.3.2001, n. 165) sono rinvenibili in provvedimenti legislativi che hanno come destinatarie tutte le amministrazioni pubbliche.

D'altra parte non ci si può sottrarre dall'interpretare in senso evolutivo la potestà legislativa del Parlamento.

Infatti, a partire dalla legge finanziaria per il 2005, il Parlamento ha inteso rafforzare il ruolo che la Corte dei conti aveva avuto con la legge 20/94, in relazione al sistema delle autonomie locali (il richiamo alla modifica apportate all'art. 227 del TUEL risulta utile). Così come l'istituto del "controllo collaborativo" è stato potenziato dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, con la quale si introduce l'art. 198/*bis* nel TUEL (art. 1, c. 5 legge cit...).

Inoltre con la legge finanziaria "per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, commi 11 e 42) si dispone l'invio alla Corte dei conti di tutti gli atti di "affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione".

Una prescrizione – quest'ultima – che ha costituito una forma di sovraesposizione della Corte dei conti, diventando il suo eventuale intervento depotenziato non essendo previste modalità di controllo (l'invio della documentazione viene effettuato, nella prassi, molto tempo dopo che si è data esecuzione al provvedimento di incarico) quali le conseguenze derivanti da osservazioni critiche eventualmente formulate (così che diventa necessaria la segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti).

Disposizione quest'ultima che, nel caso in cui si accede alla tesi della sottoponibilità di tali atti emanati dalle Autonomie locali così come esposta, dovrebbe ritenersi tacitamente abrogata.

3. La ripartizione territoriale della competenza in materia di controllo (*ex ante*) di legittimità su atti: una ipotesi di lavoro.

Il fatto che il Legislatore nazionale abbia inteso intestare alla "Sezione centrale del controllo di legittimità" (in tal modo ridenominando la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato), cioè ad uno specifico ufficio già esistente della Corte, l'esercizio dei controlli previsti dalle lettere *f.bis* e *f.ter* del comma 1, dell'art. 17

citato, conferma, innanzitutto, la tesi sinora espressa secondo cui sulla specifica tipologia di atti/provvedimenti, ritenuti meritevoli di riscontro “*ex ante*”, deve crearsi una giurisprudenza della Corte dei conti che si regga sul principio della univocità interpretativa, naturalmente, a condizione che le situazioni di fatto (fattispecie) sulle quali si esprime il giudizio dell’Organo di controllo siano identiche.

Se è vero che anche il controllo preventivo di legittimità si configura - e non può essere altrimenti - “come collaborativo” (in tal senso si è espressa da tempo la dottrina oltre che la giurisprudenza contabile), è altrettanto vero che l’attività di controllo preventivo svolge un’azione di guida sia per i decisori politici che per le dirigenze amministrative, le quali ultime sono da ritenere le uniche sottoponibili ad azione di risarcimento per danno arrecato all’Erario, alla luce del principio di separazione tra politica e amministrazione.

D’altra parte, se tale tipologia di controllo fosse da ritenersi circoscritta ai provvedimenti emanati per i casi indicati dalle dirigenze delle Amministrazioni centrali, non avremmo avuto bisogno di interpretare la “*voluntas legislatoris*”:

- a. è in sede di conversione del decreto - legge che il Legislatore ritiene necessario introdurre il comma 1 *bis* al testo della legge n. 20 del 1994, e s.m.i;
- b. solo se “i controlli” riguardano tutte le Amministrazioni (e non solo quella statale), assume valore tale introduzione. Ad essa, sotto il profilo dell’esegesi letterale, siamo in grado di assegnare il giusto significato, cioè quello secondo cui “i controlli di legittimità” sono da ritenere estesi alle Amministrazioni diverse dallo Stato.

C’è da ritenere che sarebbe stato assolutamente superfluo il comma 1 *bis* di cui trattasi, in quanto da sempre il controllo di legittimità su atti rientra nella competenza di tale struttura centrale (denominata così come è stato detto...).

Invece, se alla introduzione di tale norma deve essere assegnato un significato, esso, va rintracciato nel fatto che il legislatore ha voluto fugare i dubbi sulla competenza a trattare in ordine alle illegittimità riscontrate su atti emanati da Amministrazioni diverse dallo Stato.

Dubbi che ben sarebbero potuti sorgere in considerazione dell’articolata organizzazione che presenta da tempo l’Istituto superiore di controllo.

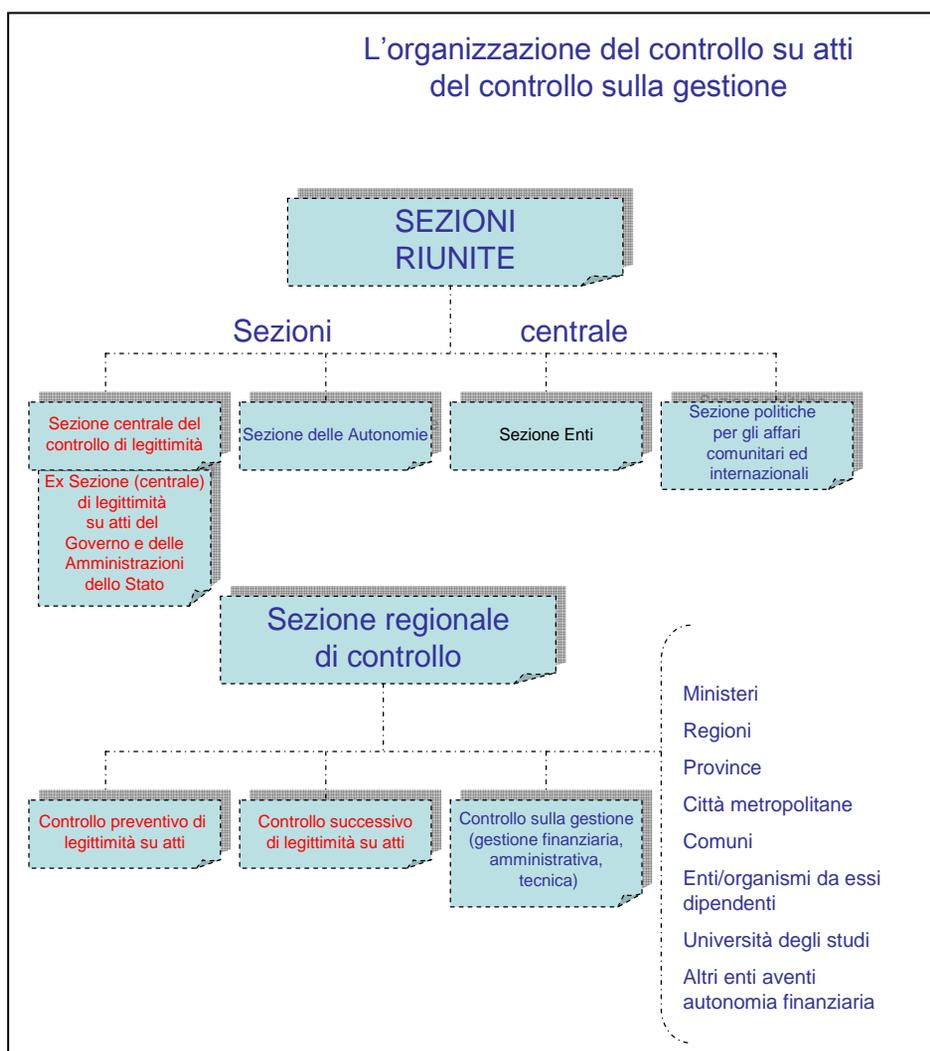
In tal modo, è da ritenere chiaramente espressa la *voluntas legislatoris* riguardo alla struttura che, a livello centrale, è tenuta ad occuparsi di assicurare coerenza interpretativa ai “controlli” svolti dalle altre strutture, soprattutto di quelle operanti “al centro” del sistema istituzionale (Sezione Autonomie, Sezione Enti). E tale dubbio naturalmente, sarebbe venuto in evidenza solo in un caso: se l’area di intervento della Corte dei conti, cioè, si fosse spinta come si è avuto modo di riflettere, a coprire la gestione amministrativa svolte da Amministrazioni diverse dallo Stato nei due campi indicati (lett. *f.bis* e *f.ter*, dal comma 1 dell’art.3, l. 20/94).

Sgomberato il campo dalla prima questione, l’attenzione si sposta sulla seconda questione, cioè se la citata disposizione di cui all’art. 17, c. 30 *bis*, della legge all’esame viene ad incidere sulla ripartizione della competenza sinora sussistente tra strutture centrali e strutture periferiche (Sezioni regionali di controllo, che hanno assorbito, nel 2003, la competenza ad effettuare controlli preventivi/successivi su atti emanati dalle dirigenze periferiche dei ministeri).

Anticipando le conclusioni dell'analisi che si avrà cura di effettuare sulla disposizione in questione, non sembra in alcun modo ragionevole immaginare che il legislatore abbia voluto incidere così profondamente sull'assetto ordinamentale (principio del decentramento del controllo esterno) definito, in esecuzione di una legge costituzionale, dalla legge n. 131 del 2003.

Il passaggio, imposto con la legge, che non ha certo il carattere della sistematicità, da un sistema di controllo vicino alle istituzioni che producono, in questo caso, quei determinati atti da sottoporre a riscontro, a un sistema "centralizzato", sembra contraddire il principio di autonomia organizzativa riconosciuta alla Corte dei conti e sancita dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. 30.7.1999, n. 286.

Un principio questo, che nel nostro Paese, si è tradotto in disposizione legislativa 22 anni dopo la sua esplicitazione avvenuta, per la prima volta, appunto nel 1977, nel documento contenente la "Dichiarazione sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche", cioè nella c.d. "Dichiarazione di Lima" approvata in occasione del IX Congresso internazionale tenuto dall'INTOSAI il 17-26 ottobre di quell'anno, in Perù (Sezione 5).



Se occorre – come sembra – fornire, invece, una interpretazione del richiamato comma 30 *bis* dell'art.17, coerente con la previsione organizzativa del controllo contenuta nel “Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti” nel testo vigente, è necessario escludere l'esistenza di ragioni che militino a favore di una tesi che privilegi l'accentramento dell'esercizio di tale funzione.

Ripercorrere le tappe della costruzione di quella che è stato, nell'ambito delle Amministrazioni statali (Ministeri), il modo come da tempo si è venuta consolidando, nel nostro ordinamento, la disciplina in ordine a tale tipologia di controllo, si può dimostrare assai utile.

Tale esercizio di ricostruzione storica non farebbe altro che confermare la tesi favorevole al mantenimento dello *status quo*; a tal riguardo è sufficiente richiamare alla memoria come l'istituzione delle Delegazioni regionali di controllo sia riconducibile alla decentramento dell'attività del Ministero dei lavori pubblici e, in particolare, a seguito della istituzione dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche.

Nel tempo e, in particolare, a seguito del decentramento amministrativo conseguente all'esecuzione data dai Ministeri al d.P.R. 30 giugno 1977, n. 748 (c.d. “riforma della dirigenza”), si è venuta rafforzando la competenza delle Delegazioni regionali di controllo proprio nell'area del controllo preventivo di legittimità su atti.

Dovendosi ritenere condivisibile la tesi che si debba lasciare invariato il sistema di ripartizione della competenza tra “centro” e “periferia” della Corte dei conti con riguardo all'esplicarsi dell'attività di controllo *ex ante* su atti, alla disposizione analizzata non sembra che si possa assegnare altro che questo significato: il richiamo alla competenza della nuova “Sezione centrale del controllo di legittimità” intende confermare, anche per gli atti prodotti dalle Amministrazioni diverse dallo Stato (art. 114 Cost.), modalità e tempi del controllo quali risultano tipizzati dalla disciplina vigente alla data di entrata in vigore della disposizione all'esame.

Nel caso in cui tale tesi non risultasse pienamente condivisa, l'alternativa consisterebbe nell'avvio della procedura di adeguamento, per l'aspetto che qui interessa, del Regolamento di organizzazione della funzione di controllo, ad opera sempre delle Sezioni Riunite.

IL COORDINAMENTO E LE SUE FORME

*di Anna Siggillino**

Una parte della dottrina (Cassese) ritiene che il coordinamento non abbia una sua autonomia giuridica “come figura organizzativa”. Viene infatti individuato con il termine coordinamento l’effetto di fatto raggiunto con atti di direzione o di controllo ovvero attraverso altre formule di organizzazione. In definitiva, quindi, il coordinamento sembrerebbe non in linea né con un’attività né tantomeno con un’organizzazione. Esso, in ultima istanza, dovrebbe essere considerato solamente come un risultato, ovvero un effetto.

Negli ultimi tempi, però, l’attività di coordinamento ha acquistato una propria configurazione giuridica, soprattutto con il passaggio dell’organizzazione amministrativa dal modello stato-centrico al modello policentrico. Il coordinamento, allora, riguardato staticamente, indica l’ordine seriale dei rapporti di equiordinazione intercorrenti tra figure soggettive pubbliche preposte alla cura concreta di interessi che – pur geneticamente distinti – sono ordinati lungo le linee di un disegno unitario diretto a conseguire un interesse generale e comune. La serie di atti quindi teleologicamente omogenei destinati ad assicurare coerenza ed organicità all’azione amministrativa intestata a più centri di imputazione giuridica costituisce la fine struttura della funzione di coordinamento.

Rivisitato sotto il profilo funzionale, il coordinamento costituisce il versamento dinamico del pluralismo giuridico. Rappresenta cioè un modulo operativo dei vari centri di riferimento degli interessi pubblici la cui connotazione istituzionale è costituita dalla ricerca preventiva di forme di collaborazione ogni volta che si deve realizzare l’interesse di cui sono portatori. Il problema del coordinamento pertanto si risolve nella ricerca selettiva di tutti quegli strumenti attraverso cui viene attivata la effettiva emersione degli interessi pubblici e disciplinata la modalità del dialogo paritario e dinamico tra i medesimi.

Certamente nella disciplina concordata dei rapporti tra figure soggettive equiordinate dovrebbero intervenire previsioni dirette a prevedere meccanismi di risoluzione dei possibili conflitti. Per risolvere tale problema una parte della dottrina fece ricorso al concetto, di origine canonistica, di “primazia”: venne cioè affidata ad una delle figure soggettive equiordinate la funzione di coordinatore che consentiva, una composizione preventiva di interessi (Presidente del Consiglio, Presidente di un organo collegiale). Si può sostenere agevolmente che la funzione di coordinamento inerisca anche ai rapporti di sopraordinazione in quanto esso sicuramente, essendo la funzione del coordinare immanente a tutta l’attività amministrativa, deve ritenersi ricompreso già nel potere di ordini o di direttiva proprio del rapporto gerarchico e del rapporto di direzione.

Certo, in questi ultimi casi, si avrebbe un coordinamento con valenza autoritativa più o meno sfumato, ma tale carattere non sembra antitetico, almeno in teoria generale, all’essenza della

* Anna Siggillino è direttore generale dell’ufficio I del Dipartimento per il programma di governo.

figura di coordinamento. Nella fase storica ordina che attraversa i pubblici poteri e la loro organizzazione la funzione di coordinamento diventa quindi un crocevia obbligato per la comprensione dei fenomeni concreti che sta vivendo l'amministrazione. In estrema sintesi, si può bene affermare che la legislazione nello stato liberale già operava una prima forma di coordinamento degli interessi emergenti nella vita della società civile. Essa quindi si strutturava come "regola di prevalenza" e attività di scelta di valori e interessi in competizione. Oggi, nello stato policentrico, la legge possiede una connotazione diversa: essa sembra tendere a divenire regola di coesistenza e bilanciamento tra interessi differenti. Viene così ad essere trasferita sulla pubblica amministrazione la creazione della *regola iuris* nel caso concreto.

In questo modo di procedere del legislatore emerge, sia pure con qualche schermatura, una delega implicita alle autorità amministrative della determinazione finale ed autonoma degli interessi da perseguire, con riferimento al loro inerire a situazioni concrete. La pubblica amministrazione, quindi, attraverso un uso coerente e lucido della funzione di coordinamento, si riappropria di uno "spazio libero dal potere politico", in cui l'autonomia decisionale trasforma l'imperativo della legge in direttiva di condotta, effettuando una ponderazione coordinata di interessi per selezionare quello meritevole di tutela e soddisfacimento. Viene così a stabilirsi una stretta correlazione, quasi un'identificazione, tra idoneità della scelta compiuta a livello amministrativo e realizzazione ottimale di bisogni espressi dallo Stato-Comunità. La funzione di coordinamento, quindi, che si sgrana lungo il procedimento amministrativo, inteso come luogo di analisi ponderazione e composizione degli interessi degli amministrati, assiste ed aiuta l'emersione dell'interesse pubblico protetto che si intende realizzare mediante il confronto dialettico delle parti sociali, tra di loro e con l'amministrazione.

Di qui, la ragione dell'affermarsi nell'ordinamento amministrativo di meccanismi di coordinamento che operano una composizione neutrale e flessibile di interessi pubblici. Accanto alle varie figure strutturali di coordinamento quali gli organi collegiali e i comitati interministeriali, vengono disciplinati nuovi mezzi di coordinamento: la conferenza di servizi, (art. 14 della legge 241/90), gli accordi tra amministrazioni (art. 15 l. 241/90), gli accordi di programma (art. 27 l. 142/1990). Di conferenza di servizi si discuteva già agli inizi degli anni '50 in tema di pianificazione urbanistica per il conseguimento delle intese previste dalla legge. Fin dall'inizio quindi carattere delle conferenze di servizi è quello di costituire la sede ove si realizza il contemperamento tra interessi pubblici potenzialmente in conflitto, attraverso un'analisi esaustiva ed approfondita dei problemi sul tappeto. Vero è che la conferenza di servizi viene studiata e riguardata, ad una prima lettura delle norme che la disciplinano, più come uno strumento di semplificazione e accelerazione del procedimento amministrativo e questa impostazione rischia di schermare le potenzialità innovative dell'istituto come sede di ponderazione delle scelte di opportunità e quindi di selezione degli interessi dell'amministrazione plurale.

Il ricorso ad essa, infatti, normalmente si effettua tutte le volte in cui si manifesta la necessità ovvero l'opportunità di procedere ad esami contestuali dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento, in quanto essa va considerata una delle principali figure organizzative per la loro composizione. L'art. 15 della l. 241/90 prevede, per le pubbliche amministrazioni, la possibilità di concludere accordi, anche al di fuori dei casi previsti dall'art. 14, per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività dell'interesse comune. Si tratta, come è agevole rilevare, di una disposizione generale e aperta che contempla una gamma multipla di patti, intese e accordi di varia natura, tutti diretti a garantire un'equilibrata coesistenza della serie di competenze di cui sono titolari le amministrazioni che partecipano alla stipula degli accordi

medesimi. Il risultato è la creazione modulare di un assetto di interessi, cui appunto è sottesa e ne costruisce la fonte, la funzione di coordinamento che comporta l'adozione di uno schema negoziale e unitario che va a sovrapporsi e a sostituire la serie di discipline separate che regolano le manifestazioni di competenza delle amministrazioni partecipanti. Gli accordi di che trattasi sono liberi nell'*an* e nel *quomodo*, nel senso che l'art. 15 è utilizzabile sempre come strumento, sia pure atipico, di composizione concertata di interessi delle PPAA. Dagli assetti autoritativi di graduazione degli interessi si passa ad istituti consensuali di armonizzazione e coordinamento della varietà degli interessi in gioco nel procedimento.

L'ordinamento conosce anche ipotesi più specifiche di accordi, specialmente sul terreno delle autonomie locali e territoriali. Ci si riferisce, in particolare, alle fattispecie previste dall'art. 24 e dall'art. 27 della legge 142/90. Le disposizioni citate disciplinano infatti, rispettivamente, le convenzioni tra comuni e provincie "al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati" (art. 24), e la figura convenzionale degli accordi di programma peraltro già utilizzata con riferimento a diverse politiche pubbliche (opere pubbliche, ambiente...). Gli accordi di programma si distinguono dagli accordi disciplinati dall'art. 15 della l. 241/90 per il rilievo economico sociale che rivestono gli obiettivi che attraverso la loro conclusione si intendono realizzate. In via descrittiva possono essere individuate 3 figure di interventi più frequenti: A) interventi già approvati e finanziati; B) progetti già approvati ma non ancora finanziati; C) progetti nuovi per i quali occorre definire i moduli di attuazione e i canali di finanziamento possibili.

Dall'esame di queste configurazioni emerge una ulteriore connotazione dell'accordo già, del resto, contenuto nel nome dell'istituto: il profilo programmatico. Da un'analisi delle forme associative e di cooperazione tra enti locali è agevole dedurre che vengono favoriti i modelli consensualistici piuttosto che i modelli strutturali di cooperazione che potrebbero generare nuovi livelli di amministrazioni. Emerge, quindi, faticosamente un nuovo modello di amministrazione: l'amministrazione per interessi, che richiede moduli elastici capaci di attivarsi, con tempestività puntuale, per cogliere le dinamiche delle situazioni specifiche che si presentano.

Si ritiene utile, da ultimo, operare una sintesi ricognitiva della pluralità delle forme di coordinamento. Al riguardo la legge 23/12/1996 n. 662 (art. 2 comma 203) ne offre una prospettazione completa e una definizione precisa:

- a. programmazione negoziata;
- b. intese istituzionali di programma;
- c. accordo di programma–quadro vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano così come lo sono i patti territoriali e i contratti d'area (comma 204);
- d. patto territoriale;
- e. contratto di programma;
- f. contratto d'area;

Sono queste le figure istituzionali del diritto "mite" che sostituiscono la dialettica tradizionale della risoluzione autoritativa dei conflitti con quella del modulo consensuale, in cui la pluralità degli interessi, pur confliggenti, vengono omologati e resi compatibili tra loro.

Tutte le varie figure, in quanto modelli e meccanismi di coordinamento "destrutturano" i canoni tradizionali dei rapporti interorganici tra organi dello stesso apparato – e intersoggettivi – tra persone giuridiche diverse. Non vengono, cioè, in rilievo la natura soggettiva delle

amministrazioni coinvolte né la loro competenza, intesa come attribuzione statica di potestà pubbliche ma rimangono in primo piano gli interessi oggetto del coordinamento e le soluzioni unitarie che ne costituiscono il risultato finale. Anzi, nei moduli procedurali di coordinamento vengono eliminati e superati, attraverso la loro dissolvenza, la presenza necessitata di tali rapporti, le intese e i concerti (artt. 14 e 15 della l. 241/90 e l. 142/90). Secondo una parte della dottrina, infatti, le intese stanno ad indicare i rapporti intersoggettivi tra enti, mentre il concerto riguarderebbe, normalmente, i rapporti interorganici all'interno delle amministrazioni.



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

DOCUMENTI

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Decreto 9 luglio 2009

Equiparazione tra classi delle lauree di cui al decreto n. 509/1999 e classi delle lauree di cui al decreto n. 270/2004, ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi.
(in G.U. n. 233 del 7 ottobre 2009) -

il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca

di concerto con

il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

visto il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592;
vista la legge 21 febbraio 1980, n. 28;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382;
vista la legge 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica;
vista la legge 19 novembre 1990, n. 341, art. 9, comma 6, concernente l'equiparazione dei titoli di studio ai fini della partecipazione a pubblici concorsi;
vista la legge 12 gennaio 1991, n. 13, con riguardo all'art. 2;
visto l'art. 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e successive modificazioni ed integrazioni;
visto il decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei;
visti i decreti ministeriali 4 agosto 2000 e 2 aprile 2001 relativi alla determinazione delle classi delle lauree universitarie;
visto il decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, che ha sostituito il predetto decreto ministeriale n. 509/1999;
visti i decreti ministeriali 16 marzo 2007 e 19 febbraio 2009 relativi alla determinazione delle classi delle lauree universitarie;
vista la circolare della presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, n. 6350/4.7 del 27 dicembre 2000;
visto il parere del Consiglio universitario nazionale, reso nell'adunanza del 22 aprile 2009 concernente l'approvazione della tabella di equiparazione tra lauree *ex* decreto ministeriale n. 509/1999 e lauree *ex* decreto ministeriale n. 270/2004;
considerato che nella predisposizione dei bandi ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi è opportuno tenere conto delle suindicate equiparazioni;
ritenuto di dover procedere all'approvazione della citata tabella al fine delle equiparazioni tra i citati titoli di studio per la partecipazione ai pubblici concorsi;

decreta:

Art. 1.

Le lauree universitarie delle classi di cui ai decreti ministeriali 4 agosto 2000 e 2 aprile 2001 sono equiparate alle lauree universitarie delle classi di cui ai decreti ministeriali 16 marzo 2007 e 19 febbraio 2009, ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi secondo la tabella allegata che fa parte integrante del presente decreto.

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

Roma, 9 luglio 2009

Il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Gelmini
Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Brunetta

CLASSI DELLE LAUREE DM 509/99	CLASSI DELLE LAUREE DM 270/04
01 Biotecnologie	L-2 Biotecnologie
02 Scienze dei servizi giuridici	L-14 Scienze dei servizi giuridici
03 Scienze della mediazione linguistica	L-12 Mediazione linguistica
04 Scienze dell'architettura e dell'ingegneria edile	L-17 Scienze dell'architettura
05 Lettere	L-23 Scienze e tecniche dell'edilizia
06 Scienze del servizio sociale	L-10 Lettere
07 Urbanistica e scienze della pianificazione territoriale e ambientale	L-39 Servizio sociale
08 Ingegneria civile e ambientale	L-21 Scienze della pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica e ambientale
09 Ingegneria dell'informazione	L-7 Ingegneria civile e ambientale
10 Ingegneria industriale	L-8 Ingegneria dell'informazione
11 Lingue e culture moderne	L-9 Ingegneria industriale
12 Scienze biologiche	L-11 Lingue e culture moderne
13 Scienze dei beni culturali	L-13 Scienze biologiche
14 Scienze della comunicazione	L-1 Beni culturali
15 Scienze politiche e delle relazioni internazionali	L-20 Scienze della comunicazione
16 Scienze della Terra	L-36 Scienze politiche e delle relazioni internazionali
17 Scienze dell'economia e della gestione aziendale	L-34 Scienze geologiche
18 Scienze dell'educazione e della formazione	L-18 Scienze dell'economia e della gestione aziendale
19 Scienze dell'amministrazione	L-19 Scienze dell'educazione e della formazione
20 Scienze e tecnologie agrarie, agroalimentari e forestali	L-16 Scienze dell'amministrazione e dell'organizzazione
21 Scienze e tecnologie chimiche	L-25 Scienze e tecnologie agrarie e forestali L-26 Scienze e tecnologie agro-alimentari
	L-27 Scienze e tecnologie chimiche

22 Scienze e tecnologie della navigazione marittima e aerea	L-28 Scienze e tecnologie della navigazione
23 Scienze e tecnologie delle arti figurative, della musica, dello spettacolo e della moda	L-3 Discipline delle arti figurative, della musica, dello spettacolo e della moda
24 Scienze e tecnologie farmaceutiche	L-29 Scienze e tecnologie farmaceutiche
25 Scienze e tecnologie fisiche	L-30 Scienze e tecnologie fisiche
26 Scienze e tecnologie informatiche	L-31 Scienze e tecnologie informatiche
27 Scienze e tecnologie per l'ambiente e la natura	L-32 Scienze e tecnologie per l'ambiente e la natura
28 Scienze economiche	L-33 Scienze economiche
29 Filosofia	L-5 Filosofia
30 Scienze geografiche	L-6 Geografia
31 Scienze giuridiche	L-14 Scienze dei servizi giuridici
32 Scienze matematiche	L-35 Scienze matematiche
33 Scienze della attività motoria e sportiva	L-22 Scienze della attività motoria e sportiva
34 Scienze e tecniche psicologiche	L-24 Scienze e tecniche psicologiche
35 Scienze sociali per la cooperazione, lo sviluppo e la pace	L-37 Scienze sociali per la cooperazione, lo sviluppo e la pace
36 Scienze sociologiche	L-40 Sociologia
37 Scienze statistiche	L-41 Statistica
38 Scienze storiche	L-42 Storia
39 Scienze del turismo	L-15 Scienze del turismo
40 Scienze e tecnologie zootecniche e delle produzioni animali	L-38 Scienze zootecniche e tecnologie delle produzioni animali
41 Tecnologie per la conservazione e il restauro dei beni culturali	L-43 Tecnologie per la conservazione e il restauro dei beni culturali
42 Disegno industriale	L-4 Disegno industriale
SNT/01 Scienze infermieristiche e ostetriche	USNT1 Scienze infermieristiche e ostetriche
SNT/02 Scienze delle professioni sanitarie della riabilitazione	USNT2 Scienze delle professioni sanitarie della riabilitazione
SNT/03 Scienze delle professioni sanitarie tecniche	USNT3 Scienze delle professioni sanitarie tecniche
SNT/04 Scienze delle professioni sanitarie della prevenzione	USNT4 Scienze delle professioni sanitarie della prevenzione

DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150

Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

(in G.U. n. 254 del 31 ottobre 2009 - Suppl. ord. n. 197)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visti gli articoli 76, 87, 92, 95 e 117 della Costituzione;

vista la legge 4 marzo 2009, n. 15, recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante: norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196, recante codice in materia di protezione dei dati personali, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, recante codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246;

vista la direttiva dei ministri per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e per le Pari opportunità del 23 maggio 2007, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n.173 del 27 luglio 2007, recante misure per attuare la parità e le pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche;

visto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133;

vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione dell'8 maggio 2009;

acquisita l'intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativamente all'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 3, comma 2, lettera a), 4, 5 e 6, della citata legge n. 15 del 2009, salvo che sull'articolo 60, comma 1, lettera b), nonché il parere della medesima Conferenza relativamente all'attuazione delle restanti disposizioni della medesima legge n. 15 del 2009 nella seduta del 29 luglio 2009;

rilevato, in ordine al predetto articolo 60, comma 1, lettera b), del decreto, che gli enti territoriali chiedevano di prevedere che la determinazione delle risorse per gli incrementi retributivi

destinati al rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale avvenga previa concertazione con le proprie rappresentanze;

considerato che il Governo ritiene di non poter accogliere tale richiesta, vertendosi in tema di misure di coordinamento della finanza pubblica tipicamente riconducibili alle competenze dello Stato, e che la previsione della previa consultazione con le rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie garantisce, comunque, il rispetto del principio della leale collaborazione ed il coinvolgimento degli enti territoriali nella concreta determinazione delle risorse da impegnare per il rinnovo dei contratti;

acquisiti i pareri delle competenti commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 9 ottobre 2009;

Sulla proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze;

emana

il seguente decreto legislativo

TITOLO I Principi generali

Art. 1.

Oggetto e finalità

1. In attuazione degli articoli da 2 a 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15, le disposizioni del presente decreto recano una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, intervenendo in particolare in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare. Fermo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recano altresì norme di raccordo per armonizzare con la nuova disciplina i procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione di cui all'articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e ai decreti legislativi 12 maggio 1995, n. 195, 19 maggio 2000, n. 139, 13 ottobre 2005, n. 217, e 15 febbraio 2006, n. 63.

2. Le disposizioni del presente decreto assicurano una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità.

TITOLO II
Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*

CAPO I
Disposizioni generali

Art. 2.
Oggetto e finalità

Le disposizioni contenute nel presente Titolo disciplinano il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della *performance* organizzativa e individuale.

Art. 3.
Principi generali

1. La misurazione e la valutazione della *performance* sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.
2. Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la *performance* con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla commissione di cui all'articolo 13.
3. Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della *performance*.
4. Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la *performance* individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi.
5. Il rispetto delle disposizioni del presente Titolo è condizione necessaria per l'erogazione di premi legati al merito ed alla *performance*.
6. Fermo quanto previsto dall'articolo 13, dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate utilizzano a tale fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

CAPO II
Il ciclo di gestione della *performance*

Art. 4.
Ciclo di gestione della *performance*

1. Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della *performance*.
2. Il ciclo di gestione della *performance* si articola nelle seguenti fasi:
 - a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
 - b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
 - c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
 - d) misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
 - e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
 - f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Art. 5.
Obiettivi e indicatori

1. Gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.
2. Gli obiettivi sono:
 - a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
 - b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
 - c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
 - d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
 - e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da *standard* definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
 - f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
 - g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Art. 6.
Monitoraggio della performance

1. Gli organi di indirizzo politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti, verificano l'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 5 durante il periodo di riferimento e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio.

2. Ai fini di cui al comma 1, gli organi di indirizzo politico amministrativo si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

Art. 7.

Sistema di misurazione e valutazione della performance

1. Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la *performance* organizzativa e individuale. A tale fine adottano con apposito provvedimento il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

2. La funzione di misurazione e valutazione delle *performance* è svolta:

- a) dagli organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14, cui compete la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice ai sensi del comma 4, lettera e), del medesimo articolo;
- b) dalla commissione di cui all'articolo 13 ai sensi del comma 6 del medesimo articolo;
- c) dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 16 e 17, comma 1, lettera e-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificati dagli articoli 38 e 39 del presente decreto.

3. Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, di cui al comma 1, individua, secondo le direttive adottate dalla commissione di cui all'articolo 13, secondo quanto stabilito dal comma 2 del medesimo articolo:

- a) le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance*, in conformità alle disposizioni del presente decreto;
- b) le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*;
- c) le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
- d) le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Art. 8.

Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa

1. Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa concerne:

- a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;

h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Art. 9.

Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale

1. La misurazione e la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità è collegata:

- a) agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla *performance* individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

3. Nella valutazione di *performance* individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale.

Art. 10.

Piano della performance e Relazione sulla performance

1. Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della *performance*, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente:

- a) entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della *performance* da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;
- b) un documento, da adottare entro il 30 giugno, denominato: «Relazione sulla *performance*» che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

2. I documenti di cui alle lettere a) e b) del comma 1 sono immediatamente trasmessi alla commissione di cui all'articolo 13 e al Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Eventuali variazioni durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della *performance* organizzativa e individuale sono tempestivamente inserite all'interno nel Piano della *performance*.

4. Per le amministrazioni dello Stato il Piano della *performance* contiene la direttiva annuale del ministro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

5. In caso di mancata adozione del Piano della *performance* è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non

può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

CAPO III Trasparenza e rendicontazione della *performance*

Art. 11. *Trasparenza*

1. La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

2. Ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire:

- a) un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee-guida elaborate dalla commissione di cui all'articolo 13;
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

3. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della *performance*.

4. Ai fini della riduzione del costo dei servizi, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché del conseguente risparmio sul costo del lavoro, le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati sui propri siti istituzionali.

5. Al fine di rendere effettivi i principi di trasparenza, le pubbliche amministrazioni provvedono a dare attuazione agli adempimenti relativi alla posta elettronica certificata di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, agli articoli 16, comma 8, e 16-bis, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e di cui all'articolo 34, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

6. Ogni amministrazione presenta il piano e la relazione sulla *performance* di cui all'articolo 10 comma 1, lettere a) e b), alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

7. Nell'ambito del programma triennale per la trasparenza e l'integrità sono specificate le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative di cui al comma 2.

8. Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di facile accesso e consultazione, e denominata: «Trasparenza, valutazione e merito»:

- a) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione;

- b) il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10;
 - c) l'ammontare complessivo dei premi collegati alla *performance* stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
 - d) l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti;
 - e) i nominativi ed i *curricula* dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione e del responsabile delle funzioni di misurazione della *performance* di cui all'articolo 14;
 - f) i *curricula* dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo;
 - g) le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato;
 - h) i *curricula* e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo;
 - i) gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati.
9. In caso di mancata adozione e realizzazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o di mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui ai commi 5 e 8 è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti.

CAPO IV

Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance

Art. 12.

Soggetti

1. Nel processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale delle amministrazioni pubbliche intervengono:
- a) un organismo centrale, denominato: «commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche», di cui all'articolo 13;
 - b) gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14;
 - c) l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione;
 - d) i dirigenti di ciascuna amministrazione.

Art. 13.

Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche

1. In attuazione dell'articolo 4, comma 2, lettera f), della legge 4 marzo 2009, n. 15, è istituita la commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di seguito denominata «commissione», che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il ministro per l'Attuazione del programma di Governo sull'attività svolta.

2. Mediante intesa tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Anci, l'Upi e la commissione sono definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5, 6 e 8.

3. La commissione è organo collegiale composto da cinque componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, *management*, misurazione della *performance*, nonché di gestione e valutazione del personale. I componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro per l'Attuazione del programma di Governo, previo parere favorevole delle commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. I componenti della commissione non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni della commissione. I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e possono essere confermati una sola volta. In occasione della prima seduta, convocata dal componente più anziano di età, i componenti eleggono nel loro ambito il presidente della commissione. All'atto dell'accettazione della nomina, se dipendenti da pubblica amministrazione o magistrati in attività di servizio sono collocati fuori ruolo e il posto corrispondente nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza è reso indisponibile per tutta la durata del mandato; se professori universitari, sono collocati in aspettativa senza assegni.

4. La struttura operativa della commissione è diretta da un segretario generale nominato con deliberazione della commissione medesima tra soggetti aventi specifica professionalità ed esperienza gestionale-organizzativa nel campo del lavoro pubblico. La commissione definisce con propri regolamenti le norme concernenti il proprio funzionamento e determina, altresì, i contingenti di personale di cui avvalersi entro il limite massimo di 30 unità. Alla copertura dei posti si provvede esclusivamente mediante personale di altre amministrazioni in posizione di comando o fuori ruolo, cui si applica l'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, o mediante personale con contratto a tempo determinato. Nei limiti delle disponibilità di bilancio la commissione può avvalersi di non più di 10 esperti di elevata professionalità ed esperienza sui temi della misurazione e della valutazione della *performance* e della prevenzione e della lotta alla corruzione, con contratti di diritto privato di collaborazione autonoma. La commissione, previo accordo con il presidente dell'ARAN, può altresì avvalersi del personale e delle strutture dell'ARAN. Può inoltre richiedere indagini, accertamenti e relazioni all'Ispettorato per la funzione pubblica.

5. La commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli organismi indipendenti di cui all'articolo 14 e delle altre Agenzie di valutazione; a tale fine:

- a) promuove sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche;
- b) assicura la trasparenza dei risultati conseguiti;
- c) confronta le *performance* rispetto a standard ed esperienze, nazionali e internazionali;
- d) favorisce, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;
- e) favorisce la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.

6. La commissione nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione:

- a) fornisce supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*;
 - b) definisce la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione di cui all'articolo 10;
 - c) verifica la corretta predisposizione del piano e della relazione sulla *Performance* delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;
 - d) definisce i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* di cui all'articolo 7 in termini di efficienza e produttività;
 - e) adotta le linee-guida per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo 11, comma 8, lettera a);
 - f) adotta le linee guida per la definizione degli Strumenti per la qualità dei servizi pubblici;
 - g) definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell'organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 14;
 - h) promuove analisi comparate della *performance* delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
 - i) redige la graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali di cui all'articolo 40, comma 3-quater, del decreto legislativo n. 165 del 2001; a tale fine svolge adeguata attività istruttoria e può richiedere alle amministrazioni dati, informazioni e chiarimenti;
 - l) promuove iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali; le associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche; gli organismi di valutazione di cui all'articolo 14 e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche;
 - m) definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della *performance* attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo;
 - n) predispose una relazione annuale sulla *performance* delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
 - o) sviluppa ed intrattiene rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale;
 - p) realizza e gestisce, in collaborazione con il CNIPA il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di *performance* delle amministrazioni pubbliche.
7. La commissione provvede al coordinamento, al supporto operativo e al monitoraggio delle attività di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, come modificato dall'articolo 28 del presente decreto.
8. Presso la commissione è istituita la sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire, all'interno delle amministrazioni pubbliche, la diffusione della legalità e della trasparenza e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità. La sezione promuove la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche; a tale fine predispose le linee guida del programma triennale per l'integrità e la trasparenza di cui all'articolo 11, ne verifica l'effettiva adozione e vigila sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.
9. I risultati dell'attività della commissione sono pubblici. La commissione assicura la disponibilità, per le associazioni di consumatori o utenti, i centri di ricerca e ogni altro osservatore qualificato, di tutti i dati sui quali la valutazione si basa e trasmette una relazione annuale sulle proprie attività al ministro per l'Attuazione del programma di Governo.

10. Dopo cinque anni, dalla data di costituzione, la commissione affida ad un valutatore indipendente un'analisi dei propri risultati ed un giudizio sull'efficacia della sua attività e sull'adeguatezza della struttura di gestione, anche al fine di formulare eventuali proposte di integrazioni o modificazioni dei propri compiti. L'esito della valutazione e le eventuali raccomandazioni sono trasmesse al ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e pubblicate sul sito istituzionale della commissione.

11. Con decreto del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di organizzazione, le norme regolatrici dell'autonoma gestione finanziaria della commissione e fissati i compensi per i componenti.

12. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i ministri competenti, sono dettate disposizioni per il raccordo tra le attività della commissione e quelle delle esistenti Agenzie di valutazione.

13. Agli oneri derivanti dal presente articolo pari a due milioni di euro per l'anno 2009 e a 8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 si provvede nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, primo periodo, della legge 4 marzo 2009, n. 15. All'attuazione della lettera p) del comma 6 si provvede nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge 4 marzo 2009, n. 15, ferme restando le risorse da destinare alle altre finalità di cui al medesimo comma 3 dell'articolo 4.

Art. 14.

Organismo indipendente di valutazione della performance

1. Ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si dota di un organismo indipendente di valutazione della *performance*.

2. L'organismo di cui al comma 1 sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, ed esercita, in piena autonomia, le attività di cui al comma 4. Esercita, altresì, le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 286 del 1999, e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

3. L'organismo indipendente di valutazione è nominato, sentita la commissione di cui all'articolo 13, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni. L'incarico dei componenti può essere rinnovato una sola volta.

4. L'Organismo indipendente di valutazione della *performance*:

a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;

b) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla commissione di cui all'articolo 13;

c) valida la relazione sulla *performance* di cui all'articolo 10 e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;

d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;

- e) propone, sulla base del sistema di cui all'articolo 7, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III;
 - f) è responsabile della corretta applicazione delle linee-guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla commissione di cui all'articolo 13;
 - g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al presente Titolo;
 - h) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.
5. L'organismo indipendente di valutazione della *performance*, sulla base di appositi modelli forniti dalla commissione di cui all'articolo 13, cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce alla predetta commissione.
6. La validazione della relazione sulla *performance* di cui al comma 4, lettera c), è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito di cui al Titolo III.
7. L'organismo indipendente di valutazione è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da 3 componenti dotati dei requisiti stabiliti dalla commissione ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera g), e di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della *performance* e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche. I loro *curricula* sono comunicati alla commissione di cui all'articolo 13.
8. I componenti dell'organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.
9. Presso l'organismo indipendente di valutazione è costituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle relative funzioni.
10. Il responsabile della struttura tecnica permanente deve possedere una specifica professionalità ed esperienza nel campo della misurazione della *performance* nelle amministrazioni pubbliche.
11. Agli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi di cui al presente articolo si provvede nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi di controllo interno.

Art. 15.

Responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo

1. L'organo di indirizzo politico-amministrativo promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità.
2. L'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione:
 - a) emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici;
 - b) definisce in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il piano e la relazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b);
 - c) verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici;
 - d) definisce il programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo 11, nonché gli eventuali aggiornamenti annuali.

Art. 16.

Norme per gli enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale

1. Negli ordinamenti delle regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e degli enti locali trovano diretta applicazione le disposizioni dell'articolo 11, commi 1 e 3.
2. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1.
3. Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 2, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti; decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel presente Titolo fino all'emanazione della disciplina regionale e locale.

TITOLO III
Merito e premi

CAPO I
Disposizioni generali

Art. 17.

Oggetto e finalità

1. Le disposizioni del presente titolo recano strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa informati a principi di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi.
2. Dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate utilizzano a tale fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Art. 18.

Criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance

1. Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori *performance* attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.
2. È vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla *performance* in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto.

Art. 19.

Criteri per la differenziazione delle valutazioni

1. In ogni amministrazione, l'organismo indipendente, sulla base dei livelli di *performance* attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.

2. In ogni graduatoria di cui al comma 1 il personale è distribuito in differenti livelli di *performance* in modo che:

a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;

b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;

c) il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale.

3. Per i dirigenti si applicano i criteri di compilazione della graduatoria e di attribuzione del trattamento accessorio di cui al comma 2, con riferimento alla retribuzione di risultato.

4. La contrattazione collettiva integrativa può prevedere deroghe alla percentuale del venticinque per cento di cui alla lettera a) del comma 2 in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali di cui alle lettere b) o c). La contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lettere b) e c) e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla *performance* individuale.

5. Il Dipartimento della funzione pubblica provvede al monitoraggio delle deroghe di cui al comma 4, al fine di verificare il rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia e riferisce in proposito al ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

6. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 non si applicano al personale dipendente se il numero dei dipendenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 8 e ai dirigenti se il numero dei dirigenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 5. In ogni caso deve essere garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* a un percentuale limitata del personale dipendente e dirigente.

CAPO II Premi

Art. 20. *Strumenti*

1. Gli strumenti per premiare il merito e le professionalità sono:

a) il *bonus* annuale delle eccellenze, di cui all'articolo 21;

b) il premio annuale per l'innovazione, di cui all'articolo 22;

c) le progressioni economiche, di cui all'articolo 23;

d) le progressioni di carriera, di cui all'articolo 24;

e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità, di cui all'articolo 25;

f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale, di cui all'articolo 26.

2. Gli incentivi di cui alle lettere a), b), c), ed e) del comma 1 sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.

Art. 21.

Bonus annuale delle eccellenze

1. È istituito, nell'ambito delle risorse di cui al comma 3-bis dell'articolo 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 57, comma 1, lettera c), del presente decreto, il *bonus* annuale delle eccellenze al quale concorre il personale, dirigenziale e non, che si è collocato nella fascia di merito alta nelle rispettive graduatorie di cui all'articolo 19, comma 2, lettera a). Il *bonus* è assegnato alle *performance* eccellenti individuate in non più del cinque per cento del personale, dirigenziale e non, che si è collocato nella predetta fascia di merito alta.
2. Nei limiti delle risorse disponibili, la contrattazione collettiva nazionale determina l'ammontare del *bonus* annuale delle eccellenze.
3. Il personale premiato con il *bonus* annuale di cui al comma 1 può accedere agli strumenti premianti di cui agli articoli 22 e 26 a condizione che rinunci al *bonus* stesso.
4. Entro il mese di aprile di ogni anno, le amministrazioni pubbliche, a conclusione del processo di valutazione della *performance*, assegnano al personale il bonus annuale relativo all'esercizio precedente.

Art. 22.

Premio annuale per l'innovazione

1. Ogni amministrazione pubblica istituisce un premio annuale per l'innovazione, di valore pari all'ammontare del *bonus* annuale di eccellenza, di cui all'articolo 21, per ciascun dipendente premiato.
2. Il premio viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla *performance* dell'organizzazione.
3. L'assegnazione del premio per l'innovazione compete all'organismo indipendente di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14, sulla base di una valutazione comparativa delle candidature presentate da singoli dirigenti e dipendenti o da gruppi di lavoro.
4. Il progetto premiato è l'unico candidabile al Premio nazionale per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, promosso dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

Art. 23.

Progressioni economiche

1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili.
2. Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.
3. La collocazione nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche.

Art. 24.
Progressioni di carriera

1. Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.
2. L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.
3. La collocazione nella fascia di merito alta, di cui all'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo rilevante ai fini della progressione di carriera.

Art. 25.
Attribuzione di incarichi e responsabilità

1. Le amministrazioni pubbliche favoriscono la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti.
2. La professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisce criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici.

Art. 26.
Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale

1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono e valorizzano i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti e a tali fini:
 - a) promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali;
 - b) favoriscono la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali.
2. Gli incentivi di cui al comma 1 sono riconosciuti nei limiti delle risorse disponibili di ciascuna amministrazione.

Art. 27.
Premio di efficienza

1. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dall'articolo 2, commi 33 e 34, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni è destinata, in misura fino a due terzi, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, il personale

direttamente e proficuamente coinvolto e per la parte residua ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa.

2. Le risorse di cui al comma 1 possono essere utilizzate solo se i risparmi sono stati documentati nella Relazione di *performance*, validati dall'organismo di valutazione di cui all'articolo 14 e verificati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

3. Le risorse di cui al comma 1 per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e i relativi enti dipendenti, nonché per gli enti locali possono essere utilizzate solo se i risparmi sono stati documentati nella relazione di *performance* e validati dal proprio organismo di valutazione.

Art. 28.

Qualità dei servizi pubblici

1. Il comma 2 dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, è sostituito dal seguente: «2. Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta della commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche.».

CAPO III

Norme finali, transitorie e abrogazioni

Art. 29.

Inderogabilità

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 31, per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e per gli enti locali, le disposizioni del presente Titolo hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Art. 30.

Norme transitorie e abrogazioni

1. La commissione di cui all'articolo 13 è costituita entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Gli organismi indipendenti di cui all'articolo 14 sono costituiti entro il 30 aprile 2010. Fino alla loro costituzione continuano ad operare gli uffici e i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.
3. In sede di prima attuazione del presente decreto, gli organismi indipendenti di cui all'articolo 14 provvedono, entro il 30 settembre 2010, sulla base degli indirizzi della commissione di cui all'articolo 13 a definire i sistemi di valutazione della *performance* di cui all'articolo 7 in modo da assicurarne la piena operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011. La commissione effettua il monitoraggio sui parametri e i modelli di riferimento dei predetti sistemi ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera d).
4. A decorrere dal 30 aprile 2010 sono abrogate le seguenti disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286:
 - a) il terzo periodo dell'articolo 1, comma 2, lettera a);
 - b) l'articolo 1, comma 6;
 - c) l'articolo 5;
 - d) l'articolo 6, commi 2 e 3;
 - f) l'articolo 11, comma 3.

Art. 31.

Norme per gli enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale

1. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1.
2. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre.
3. Per premiare il merito e la professionalità, le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, oltre a quanto autonomamente stabilito, nei limiti delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, utilizzano gli strumenti di cui all'articolo 20, comma 1, lettere c), d), e) ed f), nonché, adattandoli alla specificità dei propri ordinamenti, quelli di cui alle lettere a) e b). Gli incentivi di cui alle predette lettere a), b), c) ed e) sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.
4. Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 1, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto; decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel presente titolo fino alla data di emanazione della disciplina regionale e locale.
5. Entro il 31 dicembre 2011, le regioni e gli enti locali trasmettono, anche attraverso i loro rappresentanti istituzionali, i dati relativi alla attribuzione al personale dipendente e dirigente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale alla Conferenza unificata che verifica l'efficacia delle norme adottate in attuazione dei principi di cui agli articoli 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1, anche al fine di promuovere l'adozione di eventuali misure di correzione e migliore adeguamento.

TITOLO IV
Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni
pubbliche

CAPO I
Principi generali

Art. 32.
Oggetto, ambito e finalità

1. Le disposizioni del presente Capo definiscono la ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane e quelle oggetto della contrattazione collettiva.

Art. 33.
Modifiche all'articolo 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 2, alla fine del primo periodo, sono inserite le seguenti parole: «, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo»;
- b) al comma 3, dopo le parole: «mediante contratti collettivi» sono inserite le seguenti: «e salvo i casi previsti dal comma 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis,»;
- c) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:
«3-bis. Nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.».

Art. 34.
Modifica all'articolo 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il comma 2 è sostituito dal seguente:
«2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.»;
- b) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:
«3-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle Autorità amministrative indipendenti.».

Art. 35.

Modifica all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il comma 4, è inserito il seguente: «4-bis. Il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti di cui al comma 4 sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.».

Art. 36.

Modifica all'articolo 9 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. L'articolo 9, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è il sostituito dal seguente: «Art. 9 (Partecipazione sindacale). - 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione.».

CAPO II
Dirigenza pubblica

Art. 37.

Oggetto, ambito di applicazione e finalita

1. Le disposizioni del presente capo modificano la disciplina della dirigenza pubblica per conseguire la migliore organizzazione del lavoro e assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato, al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti, e di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo.

Art. 38.

Modifica all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo la lettera a) è inserita la seguente: «a-bis) propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4; »;

b) dopo la lettera l) è aggiunta la seguente: «l-bis) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti.».

Art. 39.

Modifica all'articolo 17 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) dopo la lettera d) è inserita la seguente: «d-bis) concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4; »;
- b) alla lettera e), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, anche ai sensi di quanto previsto all'articolo 16, comma 1, lettera l-bis»;
- c) dopo la lettera e) è aggiunta seguente: «e-bis) effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.».

Art. 40.

Modifica all'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile.»;

b) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

«1-bis. L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta.

1-ter. Gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'articolo 21, comma 1, secondo periodo. L'amministrazione che, in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intende confermare l'incarico conferito al dirigente, è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un preavviso congruo, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico.»;

c) al comma 2:

1) dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «La durata dell'incarico può essere inferiore a tre anni se coincide con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato.»;

2) in fine, è aggiunto il seguente periodo: «In caso di primo conferimento ad un dirigente della seconda fascia di incarichi di uffici dirigenziali generali o di funzioni equiparate, la durata dell'incarico è pari a tre anni. Resta fermo che per i dipendenti statali titolari di incarichi di funzioni dirigenziali ai sensi del presente articolo, ai fini dell'applicazione dell'articolo 43,

comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e successive modificazioni, l'ultimo stipendio va individuato nell'ultima retribuzione percepita in relazione all'incarico svolto.»;

d) al comma 3, le parole: «richieste dal comma 6.» sono sostituite dalle seguenti: «e nelle percentuali previste dal comma 6.»;

e) al comma 6:

1) al terzo periodo, le parole: «sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale» sono sostituite dalle seguenti: «sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione»;

2) al terzo periodo, le parole: «o da concrete esperienze di lavoro maturate» sono sostituite dalle seguenti: «e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio»;

f) dopo il comma 6 sono inseriti i seguenti:

«6-bis. Fermo restando il contingente complessivo dei dirigenti di prima o seconda fascia il quoziente derivante dall'applicazione delle percentuali previste dai commi 4, 5-bis e 6, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque.

6-ter. Il comma 6 ed il comma 6-bis si applicano alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2.»;

g) al comma 8, le parole: «, al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'articolo 23, e al comma 6,» sono soppresse.

Art. 41.

Modifica all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.»;

b) dopo il comma 1, è inserito il seguente: «1-bis. Al di fuori dei casi di cui al comma 1, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento.».

Art. 42.

Modifica all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. L'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, è sostituito dal seguente:
«Art. 22 (Comitato dei garanti). - 1. I provvedimenti di cui all'articolo 21, commi 1 e 1-bis, sono adottati sentito il Comitato dei garanti, i cui componenti, nel rispetto del principio di genere, sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il Comitato dura in carica tre anni e l'incarico non è rinnovabile.
2. Il Comitato dei garanti è composto da un consigliere della Corte dei conti, designato dal suo presidente, e da quattro componenti designati rispettivamente, uno dal Presidente della commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, uno dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, scelto tra un esperto scelto tra soggetti con specifica qualificazione ed esperienza nei settori dell'organizzazione amministrativa e del lavoro pubblico, e due scelti tra dirigenti di uffici dirigenziali generali di cui almeno uno appartenente agli organismi indipendenti di valutazione, estratti a sorte fra coloro che hanno presentato la propria candidatura. I componenti sono collocati fuori ruolo e il posto corrispondente nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza è reso indisponibile per tutta la durata del mandato. Per la partecipazione al Comitato non è prevista la corresponsione di emolumenti o rimborsi spese.
3. Il parere del Comitato dei garanti viene reso entro il termine di quarantacinque giorni dalla richiesta; decorso inutilmente tale termine si prescinde dal parere.».

Art. 43.

Modifica all'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. Al terzo periodo del comma 1 dell'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le parole: «tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «cinque anni».
2. Per i dirigenti ai quali sia stato conferito l'incarico di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto, il termine di cui all'articolo 23, comma 1, terzo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001, rimane fissato in tre anni.

Art. 44.

Modifica all'articolo 23-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 23-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al comma 1, le parole da: «possono» fino a «aspettativa» sono sostituite dalle seguenti: «sono collocati, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative, in aspettativa»;
 - b) al comma 2, in fine, sono aggiunte le seguenti parole: «in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative».

Art. 45.

Modifica all'articolo 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1, le parole: «e alle connesse responsabilità» sono sostituite dalle seguenti: «, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti»;

b) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

«1-bis. Il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività.

1-ter. I contratti collettivi nazionali incrementano progressivamente la componente legata al risultato, in modo da adeguarsi a quanto disposto dal comma 1-bis, entro la tornata contrattuale successiva a quella decorrente dal 1° gennaio 2010, destinando comunque a tale componente tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione. La disposizione di cui al comma 1-bis non si applica alla dirigenza del Servizio sanitario nazionale e dall'attuazione del medesimo comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

1-quater. La parte della retribuzione collegata al raggiungimento dei risultati della prestazione non può essere corrisposta al dirigente responsabile qualora l'amministrazione di appartenenza, decorso il periodo transitorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, non abbia predisposto il sistema di valutazione di cui al Titolo II del citato decreto legislativo.».

Art. 46.

Modifica all'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Accesso alla qualifica di dirigente della seconda fascia»;

b) al comma 2 dopo le parole: «o se in possesso del» sono inserite le seguenti: «dottorato di ricerca o del».

Art. 47.

Modifica all'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. Dopo l'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

«Art. 28-bis (Accesso alla qualifica di dirigente della prima fascia). - 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 19, comma 4, l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene, per il cinquanta per cento dei posti, calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

2. Nei casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità, alla copertura di singoli posti e comunque di una quota non superiore alla metà di quelli da mettere a concorso ai sensi del comma 1 si può provvedere, con contratti di diritto privato a tempo determinato, attraverso concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da coprire. I contratti sono stipulati per un periodo non superiore a tre anni.

3. Al concorso per titoli ed esami di cui al comma 1 possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'Amministrazione e sulla base di criteri generali di equivalenza stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione, sentito il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. A tale fine le amministrazioni che bandiscono il concorso tengono in particolare conto del personale di ruolo che ha esercitato per almeno cinque anni funzioni di livello dirigenziale generale all'interno delle stesse ovvero del personale appartenente all'organico dell'Unione europea in virtù di un pubblico concorso organizzato da dette istituzioni.

4. I vincitori del concorso di cui al comma 1 sono assunti dall'amministrazione e, anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale. In ogni caso il periodo di formazione è completato entro tre anni dalla conclusione del concorso.

5. La frequenza del periodo di formazione è obbligatoria ed è a tempo pieno, per una durata pari a sei mesi, anche non continuativi, e si svolge presso gli uffici di cui al comma 4, scelti dal vincitore tra quelli indicati dall'amministrazione.

6. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, e sentita la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sono disciplinate le modalità di compimento del periodo di formazione, tenuto anche conto di quanto previsto nell'articolo 32.

7. Al termine del periodo di formazione è prevista, da parte degli uffici di cui al comma 4, una valutazione del livello di professionalità acquisito che equivale al superamento del periodo di prova necessario per l'immissione in ruolo di cui all'articolo 70, comma 13.

8. Le spese sostenute per l'espletamento del periodo di formazione svolto presso le sedi estere di cui al comma 4 sono a carico delle singole amministrazioni nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.».

CAPO III

Uffici, piante organiche, mobilità e accessi

Art. 48.

Mobilità intercompartimentale

1. Dopo l'articolo 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel Capo III, è inserito il seguente:

«Art. 29-bis (Mobilità intercompartimentale). - 1. Al fine di favorire i processi di mobilità fra i comparti di contrattazione del personale delle pubbliche amministrazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, sentite le organizzazioni sindacali è definita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione.».

Art. 49.

Modifica all'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. Il comma 1 dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente: «1. 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. Le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta. Il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire.».

2. Dopo il comma 1 dell'articolo 30 del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, è inserito il seguente: «1-bis. Fermo restando quanto previsto al comma 2, con decreto del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa con la conferenza unificata, sentite le confederazioni sindacali rappresentative, sono disposte le misure per agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico.».

Art. 50.

Modifica all'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il comma 1 è inserito il seguente: «1-bis. La mancata individuazione da parte del dirigente responsabile delle eccedenze delle unità di personale, ai sensi del comma 1, è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale.».

Art. 51.

Territorializzazione delle procedure concorsuali

1. All'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al comma 5-ter è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato.».

Art. 52.

Modifica all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti

politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.»;

b) il comma 16-bis è sostituito dal seguente: «16-bis. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica può disporre verifiche del rispetto delle disposizioni del presente articolo e dell' articolo 1, commi 56 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica. A tale fine quest'ultimo opera d'intesa con i servizi ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.».

CAPO IV

Contrattazione collettiva nazionale e integrativa

Art. 53.

Oggetto, ambito di applicazione e finalità

1. Il presente capo reca disposizioni in materia di contrattazione collettiva e integrativa e di funzionalità delle amministrazioni pubbliche, al fine di conseguire, in coerenza con il modello contrattuale sottoscritto dalle parti sociali, una migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva.

Art. 54.

Modifiche all'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, i commi da 1 a 3 sono sostituiti dai seguenti:

«1. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

2. Tramite appositi accordi tra l'ARAN e le confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza. Una apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale riguarda la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

3. La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e

integrativi. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica.

3-bis. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della *performance* ai sensi dell'articolo 45, comma 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione.

3-ter. Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis.

3-quater. La commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, fornisce, entro il 31 maggio di ogni anno, all'ARAN una graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Tale graduatoria raggruppa le singole amministrazioni, per settori, su almeno tre livelli di merito, in funzione dei risultati di *performance* ottenuti. La contrattazione nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito assicurando l'invarianza complessiva dei relativi oneri nel comparto o nell'area di contrattazione.

3-quinquies. La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva. Le disposizioni del presente comma trovano applicazione a decorrere dai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

3-sexies. A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni, redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1.».

Art. 55.

Modifica all'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. L'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«Art. 40-bis (Controlli in materia di contrattazione integrativa). - 1. Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo.

2. Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici e per gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredati da una apposita relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa certificate dai competenti organi di controllo previsti dal comma 1, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi del presente articolo e dell'articolo 40, comma 3-quinquies. Decorso tale termine, che può essere sospeso in caso di richiesta di elementi istruttori, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative.

3. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, inviano entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia e delle finanze, che predisponde, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica. Tali informazioni sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa sia all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della *performance* individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con

particolare riferimento alle progressioni economiche. Le informazioni sono trasmesse alla Corte dei conti che, ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili le utilizza, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V, anche ai fini del referto sul costo del lavoro.

4. Le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, i contratti integrativi stipulati con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo di cui al comma 1, nonché le informazioni trasmesse annualmente ai sensi del comma 3. La relazione illustrativa, fra l'altro, evidenzia gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini. Il Dipartimento per la funzione pubblica di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e in sede di Conferenza unificata predispone un modello per la valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento dei servizi pubblici, evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività. Tale modello e gli esiti della valutazione vengono pubblicati sul sito istituzionale delle amministrazioni pubbliche interessate dalla contrattazione integrativa.

5. Ai fini dell'articolo 46, comma 4, le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'ARAN, per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. I predetti testi contrattuali sono altresì trasmessi al CNEL.

6. Il Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti possono avvalersi ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, di personale in posizione di fuori ruolo o di comando per l'esercizio delle funzioni di controllo sulla contrattazione integrativa.

7. In caso di mancato adempimento delle prescrizioni del presente articolo, oltre alle sanzioni previste dall'articolo 60, comma 2, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Gli organi di controllo previsti dal comma 1 vigilano sulla corretta applicazione delle disposizioni del presente articolo.».

Art. 56.

Modifica all'articolo 41 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. L'articolo 41 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«Art. 41 (Poteri di indirizzo nei confronti dell'ARAN). - 1. Il potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale sono esercitati dalle pubbliche amministrazioni attraverso le proprie istanze associative o rappresentative, le quali costituiscono comitati di settore che regolano autonomamente le proprie modalità di funzionamento e di deliberazione. In ogni caso, le deliberazioni assunte in materia di indirizzo all'ARAN o di parere sull'ipotesi di accordo nell'ambito della procedura di contrattazione collettiva di cui all'articolo 47, si considerano definitive e non richiedono ratifica da parte delle istanze associative o rappresentative delle pubbliche amministrazioni del comparto.

2. È costituito un comitato di settore nell'ambito della Conferenza delle Regioni, che esercita, per uno dei comparti di cui all'articolo 40, comma 2, le competenze di cui al comma 1, per le regioni, i relativi enti dipendenti, e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale; a tale

comitato partecipa un rappresentante del Governo, designato dal ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali per le competenze delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale. È costituito un comitato di settore nell'ambito dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Unioncamere che esercita, per uno dei comparti di cui all'articolo 40, comma 2, le competenze di cui al comma 1, per i dipendenti degli enti locali, delle camere di commercio e dei segretari comunali e provinciali.

3. Per tutte le altre amministrazioni opera come comitato di settore il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e finanze. Al fine di assicurare la salvaguardia delle specificità delle diverse amministrazioni e delle categorie di personale ivi comprese, gli indirizzi sono emanati per il sistema scolastico, sentito il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, sentiti i direttori delle agenzie fiscali, la Conferenza dei rettori delle università italiane; le istanze rappresentative promosse dai presidenti degli enti di ricerca e degli enti pubblici non economici ed il presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

4. Rappresentati designati dai comitati di settore possono assistere l'ARAN nello svolgimento delle trattative. I comitati di settore possono stipulare con l'ARAN specifici accordi per i reciproci rapporti in materia di contrattazione e per eventuali attività in comune. Nell'ambito del regolamento di organizzazione dell'ARAN per assicurare il miglior raccordo tra i comitati di settore delle Regioni e degli enti locali e l'ARAN, a ciascun comitato corrisponde una specifica struttura, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

5. Per la stipulazione degli accordi che definiscono o modificano i comparti o le aree di contrattazione collettiva di cui all'articolo 40, comma 2, o che regolano istituti comuni a più comparti le funzioni di indirizzo e le altre competenze inerenti alla contrattazione collettiva sono esercitate collegialmente dai comitati di settore.».

Art. 57.

Modifica all'articolo 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «fondamentale ed accessorio» sono inserite le seguenti: «fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all'articolo 47-bis, comma 1,»;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:

a) alla *performance* individuale;

b) alla *performance* organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;

c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.»;

c) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. Per premiare il merito e il miglioramento della *performance* dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.».

Art. 58.

Modifiche all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi da 3 a 7 sono sostituiti dai seguenti:

«3. L'ARAN cura le attività di studio, monitoraggio e documentazione necessarie all'esercizio della contrattazione collettiva. Predisponde a cadenza semestrale, ed invia al Governo, ai comitati di settore dei comparti regioni e autonomie locali e sanità e alle commissioni parlamentari competenti, un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti. A tale fine l'ARAN si avvale della collaborazione dell'ISTAT per l'acquisizione di informazioni statistiche e per la formulazione di modelli statistici di rilevazione. L'ARAN si avvale, altresì, della collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze che garantisce l'accesso ai dati raccolti in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, del conto annuale del personale e del monitoraggio dei flussi di cassa e relativi agli aspetti riguardanti il costo del lavoro pubblico.

4. L'ARAN effettua il monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa e presenta annualmente al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze nonché ai comitati di settore, un rapporto in cui verifica l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

5. Sono organi dell'ARAN:

a) il presidente;

b) il Collegio di indirizzo e controllo.

6. Il presidente dell'ARAN è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione previo parere della Conferenza unificata. Il presidente rappresenta l'agenzia ed è scelto fra esperti in materia di economia del lavoro, diritto del lavoro, politiche del personale e strategia aziendale, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto delle disposizioni riguardanti le incompatibilità di cui al comma 7-bis. Il presidente dura in carica quattro anni e può essere riconfermato per una sola volta. La carica di presidente è incompatibile con qualsiasi altra attività professionale a carattere continuativo, se dipendente pubblico, è collocato in aspettativa o in posizione di fuori ruolo secondo l'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza.

7. Il collegio di indirizzo e controllo è costituito da quattro componenti scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione e dal presidente dell'agenzia che lo presiede; due di essi sono designati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta, rispettivamente, del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e del ministro dell'Economia e delle finanze e gli altri due, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI e dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome. Il collegio coordina la strategia negoziale e ne assicura l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Nell'esercizio delle sue funzioni il collegio delibera a maggioranza, su proposta del presidente. Il collegio dura in carica quattro anni e i suoi componenti possono essere riconfermati per una sola volta.»;

b) dopo il comma 7 è inserito il seguente:

«7-bis. Non possono far parte del collegio di indirizzo e controllo né ricoprire funzioni di presidente, persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici ovvero

che ricoprono o abbiano ricoperto nei cinque anni precedenti la nomina cariche in organizzazioni sindacali. L'incompatibilità si intende estesa a qualsiasi rapporto di carattere professionale o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali o politiche. L'assenza delle predette cause di incompatibilità costituisce presupposto necessario per l'affidamento degli incarichi dirigenziali nell'agenzia.»;

c) al comma 8, lettera a), il secondo periodo è sostituito dal seguente:

«La misura annua del contributo individuale è definita, sentita l'ARAN, con decreto del ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, d'intesa con la Conferenza unificata ed è riferita a ciascun triennio contrattuale; »;

d) al comma 9, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) per le amministrazioni dello Stato mediante l'assegnazione di risorse pari all'ammontare dei contributi che si prevedono dovuti nell'esercizio di riferimento. L'assegnazione è effettuata annualmente sulla base della quota definita al comma 8, lettera a), con la legge annuale di bilancio, con imputazione alla pertinente unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero dell'economia e finanze; »;

e) al comma 10, nel quinto periodo, le parole: «quindici giorni» sono sostituite dalle seguenti: «quarantacinque giorni» e dopo le parole: «Dipartimento della funzione pubblica» sono inserite le seguenti: «e del Ministero dell'economia e delle finanze, adottati d'intesa con la Conferenza unificata,»;

f) al comma 11, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Il ruolo del personale dipendente dell'ARAN è definito in base ai regolamenti di cui al comma 10»;

g) al comma 12:

1) il primo periodo è sostituito dal seguente: «L'ARAN può altresì avvalersi di un contingente di personale, anche di qualifica dirigenziale, proveniente dalle pubbliche amministrazioni rappresentate, in posizione di comando o fuori ruolo in base ai regolamenti di cui al comma 10»;

2) l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «L'ARAN può avvalersi di esperti e collaboratori esterni con modalità di rapporto stabilite con i regolamenti adottati ai sensi del comma 10, nel rispetto dell'articolo 7, commi 6 e seguenti.».

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto si provvede alla nomina dei nuovi organi dell'ARAN di cui all'articolo 46, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal comma 1. Fino alla nomina dei nuovi organi, e comunque non oltre il termine di cui al precedente periodo, continuano ad operare gli organi in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Art. 59.

Modifiche all'articolo 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. L'articolo 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«Art. 47 (Procedimento di contrattazione collettiva). - 1. Gli indirizzi per la contrattazione collettiva nazionale sono emanati dai Comitati di settore prima di ogni rinnovo contrattuale.

2. Gli atti di indirizzo delle amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, emanati dai rispettivi comitati di settore, sono sottoposti al Governo che, nei successivi venti giorni, può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. Trascorso inutilmente tale termine l'atto di indirizzo può essere inviato all'ARAN.

3. Sono altresì inviati appositi atti di indirizzo all'ARAN in tutti gli altri casi in cui è richiesta una attività negoziale. L'ARAN informa costantemente i comitati di settore e il Governo sullo svolgimento delle trattative.

4. L'ipotesi di accordo è trasmessa dall'ARAN, corredata dalla prescritta relazione tecnica, ai comitati di settore ed al Governo entro 10 giorni dalla data di sottoscrizione. Per le amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, il comitato di settore esprime il parere sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti e indiretti a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate. Fino alla data di entrata in vigore dei decreti di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il Consiglio dei ministri può esprimere osservazioni entro 20 giorni dall'invio del contratto da parte dell'ARAN. Per le amministrazioni di cui al comma 3 del medesimo articolo 41, il parere è espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri, tramite il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

5. Acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, nonché la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali, il giorno successivo l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. La Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte all'ARAN, al comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo.

6. La Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro individuati dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, tramite il capo del Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il capo del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, nell'ambito di un elenco definito di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze. Nel caso delle amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, la designazione di due esperti viene effettuata dall'ANCI, dall'UPI e dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome.

7. In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Nella predetta ipotesi, il presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi di accordo si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.

8. I contratti e accordi collettivi nazionali, nonché le eventuali interpretazioni autentiche sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana oltre che sul sito dell'ARAN e delle amministrazioni interessate.

9. Dal computo dei termini previsti dal presente articolo sono esclusi i giorni considerati festivi per legge, nonché il sabato.»

2. Dopo l'articolo 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

«Art. 47-bis (Tutela retributiva per i dipendenti pubblici.). - 1. Decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi per il periodo di riferimento, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possono essere erogati in via provvisoria previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore,

sentite le organizzazioni sindacali rappresentative. salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

2. In ogni caso a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, qualora lo stesso non sia ancora stato rinnovato e non sia stata disposta l'erogazione di cui al comma 1, è riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale.».

Art. 60.

Modifiche all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, ultimo periodo, le parole: «40, comma 3.» sono sostituite dalle seguenti: «40, comma 3 -bis.»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Per le amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, nonché per le università italiane, gli enti pubblici non economici e gli enti e le istituzioni di ricerca, ivi compresi gli enti e le amministrazioni di cui all'articolo 70, comma 4, gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'articolo 40, comma 3-quinquies. Le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale sono definite dal Governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.»;

c) il comma 6 è abrogato.

Art. 61.

Modifica all'articolo 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. L'articolo 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«Art. 49 (Interpretazione autentica dei contratti collettivi). - 1. Quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato delle clausole controverse.

2. L'eventuale accordo di interpretazione autentica, stipulato con le procedure di cui all'articolo 47, sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto. Qualora tale accordo non comporti oneri aggiuntivi e non vi sia divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del Presidente del Consiglio dei ministri è espresso tramite il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze.».

Art. 62.

Modifiche all'articolo 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 1 è sostituito dai seguenti: «1. Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto

o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a). L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.

1-bis. I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore.

1-ter. Per l'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali è definita una quota di accesso nel limite complessivo del 50 per cento da riservare a concorso pubblico sulla base di un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.».

Art. 63.

Procedimenti negoziali per il personale ad ordinamento pubblicistico

1. All'articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, al primo comma, le parole: «con cadenza quadriennale per gli aspetti giuridici e biennale per quelli economici» sono sostituite dalle seguenti: «con cadenza triennale tanto per la parte economica che normativa». Fermo quanto disposto dal primo periodo, al fine di garantire il parallelismo temporale della disciplina della carriera diplomatica rispetto a quella degli altri comparti del settore pubblico, il decreto del Presidente della Repubblica emanato in riferimento al quadriennio 2008-2011 ha durata limitata al biennio 2008-2009 anche per gli aspetti giuridici.

2. All'articolo 7 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, il comma 12 è sostituito dal seguente: «12. La disciplina emanata con i decreti del Presidente della Repubblica di cui al comma 11 ha durata triennale tanto per la parte economica che normativa, a decorrere dai termini di scadenza previsti dai precedenti decreti, e conserva efficacia fino alla data di entrata in vigore dei decreti successivi.».

3. All'articolo 26 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. La disciplina emanata con il decreto di cui al comma 2 ha durata triennale tanto per la parte economica che normativa a decorrere dal termine di scadenza previsto dal precedente decreto e conserva efficacia fino alla data di entrata in vigore del decreto successivo.».

4. All'articolo 34 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Il procedimento negoziale di cui al comma 1 si conclude con l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, la cui disciplina ha durata triennale tanto per la parte economica che normativa.».

5. All'articolo 80 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Il procedimento negoziale di cui al comma 1 si conclude con l'emanazione di un

decreto del Presidente della Repubblica, la cui disciplina ha durata triennale tanto per la parte economica che normativa.».

6. Il comma 6 degli articoli 37 e 83 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, è sostituito dal seguente: «6. Nel caso in cui la Corte dei conti, in sede di esercizio del controllo preventivo di legittimità sul decreto di cui al comma 5, richieda chiarimenti o elementi integrativi, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, le controdeduzioni devono essere trasmesse entro quindici giorni.».

7. All'articolo 20 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. La disciplina emanata con il decreto di cui al comma 2 ha durata triennale tanto per la parte economica che normativa, a decorrere dal termine di scadenza previsto dal precedente decreto e conserva efficacia fino alla data di entrata in vigore del decreto successivo.».

Art. 64.

Modifiche all'articolo 43 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 43, comma 5, le parole: «40, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «40, commi 3-bis e seguenti».

Art. 65.

Adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi vigenti

1. Entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del presente decreto.

2. In caso di mancato adeguamento ai sensi del comma 1, i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano la loro efficacia dal 1° gennaio 2011 e non sono ulteriormente applicabili.

3. In via transitoria, con riferimento al periodo contrattuale immediatamente successivo a quello in corso, definiti i comparti e le aree di contrattazione ai sensi degli articoli 40, comma 2, e 41, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 54 e 56 del presente decreto legislativo, l'ARAN avvia le trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali e le confederazioni rappresentative, ai sensi dell'articolo 43, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nei nuovi comparti ed aree di contrattazione collettiva, sulla base dei dati associativi ed elettorali rilevati per il biennio contrattuale 2008-2009. Conseguentemente, in deroga all'articolo 42, comma 4, del predetto decreto legislativo n. 165 del 2001, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni siano state già indette. Le elezioni relative al rinnovo dei predetti organismi di rappresentanza si svolgeranno, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il 30 novembre 2010.

4. Relativamente al comparto regioni e autonomie locali, i termini di cui ai commi 1 e 2 sono fissati rispettivamente al 31 dicembre 2011 e al 31 dicembre 2012, fermo restando quanto previsto dall'articolo 30, comma 4.

5. Le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale di cui al presente decreto legislativo si applicano dalla tornata successiva a quella in corso.

Art. 66.
Abrogazioni

1. Sono abrogati:

- a) l'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni;
- b) l'articolo 28, comma 2, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139;
- c) gli articoli 36, comma 2, e 82, comma 2, del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217;
- d) l'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63;
- e) l'articolo 67, commi da 7 a 12, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2. All'articolo 11, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, e successive modificazioni, le parole: «, sulla base delle direttive impartite dal Governo all'ARAN, sentite l'ANCI e l'UPI» sono soppresse. È conseguentemente abrogato l'articolo 23 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387.

3. All'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il terzo, il quarto ed il quinto periodo sono soppressi. L'Ente nazionale aviazione civile (ENAC), l'Agenzia spaziale italiana - (ASI), il Centro nazionale per l'informatica per la pubblica amministrazione (CNIPA), l'UNIONCAMERE ed il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) sono ricollocati nell'ambito dei comparti e aree di contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e ad essi si applica interamente il Titolo III del medesimo decreto legislativo.

CAPO V
Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici

Art. 67.
Oggetto e finalità

1. In attuazione dell'articolo 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15, le disposizioni del presente Capo recano modifiche in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche in relazione ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo.

2. Resta ferma la devoluzione al giudice ordinario delle controversie relative al procedimento e alle sanzioni disciplinari, ai sensi dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Art. 68.
Ambito di applicazione, codice disciplinare, procedure di conciliazione

1. L'articolo 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente: «Art. 55 (Responsabilità, infrazioni e sanzioni, procedure conciliative). - 1. Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, fino all'articolo 55-octies, costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, e si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2.

2. Ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, ai rapporti di lavoro di cui al comma 1 si applica l'articolo 2106 del codice civile. Salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente Capo, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi. La pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni, equivale a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro. 3. La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. Resta salva la facoltà di disciplinare mediante i contratti collettivi procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. La sanzione concordemente determinata all'esito di tali procedure non può essere di specie diversa da quella prevista, dalla legge o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede e non è soggetta ad impugnazione. I termini del procedimento disciplinare restano sospesi dalla data di apertura della procedura conciliativa e riprendono a decorrere nel caso di conclusione con esito negativo. Il contratto collettivo definisce gli atti della procedura conciliativa che ne determinano l'inizio e la conclusione.

4. Fermo quanto previsto nell'articolo 21, per le infrazioni disciplinari ascrivibili al dirigente ai sensi degli articoli 55-bis, comma 7, e 55-sexies, comma 3, si applicano, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo, le disposizioni di cui al comma 4 del predetto articolo 55-bis, ma le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate dal dirigente generale o titolare di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19, comma 3.».

Art. 69.

Disposizioni relative al procedimento disciplinare

1. Dopo l'articolo 55 del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono inseriti i seguenti:

«Art. 55-bis (Forme e termini del procedimento disciplinare). - 1. Per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, il procedimento disciplinare, se il responsabile della struttura ha qualifica dirigenziale, si svolge secondo le disposizioni del comma 2. Quando il responsabile della struttura non ha qualifica dirigenziale o comunque per le infrazioni punibili con sanzioni più gravi di quelle indicate nel primo periodo, il procedimento disciplinare si svolge secondo le disposizioni del comma 4. Alle infrazioni per le quali è previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo.

2. Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari di cui al comma 1, primo periodo, senza indugio e comunque non oltre venti giorni contesta per iscritto l'addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni. Entro il termine fissato, il dipendente convocato, se non intende presentarsi, può inviare una memoria scritta o, in caso di grave ed oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa. Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni

del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento. La violazione dei termini stabiliti nel presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.

3. Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, trasmette gli atti, entro cinque giorni dalla notizia del fatto, all'ufficio individuato ai sensi del comma 4, dandone contestuale comunicazione all'interessato.

4. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il predetto ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2, ma, se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti e salva l'eventuale sospensione ai sensi dell'articolo 55-ter. Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. La violazione dei termini di cui al presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.

5. Ogni comunicazione al dipendente, nell'ambito del procedimento disciplinare, è effettuata tramite posta elettronica certificata, nel caso in cui il dipendente dispone di idonea casella di posta, ovvero tramite consegna a mano. Per le comunicazioni successive alla contestazione dell'addebito, il dipendente può indicare, altresì, un numero di fax, di cui egli o il suo procuratore abbia la disponibilità. In alternativa all'uso della posta elettronica certificata o del fax ed altresì della consegna a mano, le comunicazioni sono effettuate tramite raccomandata postale con ricevuta di ritorno. Il dipendente ha diritto di accesso agli atti istruttori del procedimento. È esclusa l'applicazione di termini diversi o ulteriori rispetto a quelli stabiliti nel presente articolo.

6. Nel corso dell'istruttoria, il capo della struttura o l'ufficio per i procedimenti disciplinari possono acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento. La predetta attività istruttoria non determina la sospensione del procedimento, né il differimento dei relativi termini.

7. Il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni.

8. In caso di trasferimento del dipendente, a qualunque titolo, in un'altra amministrazione pubblica, il procedimento disciplinare è avviato o concluso o la sanzione è applicata presso quest'ultima. In tali casi i termini per la contestazione dell'addebito o per la conclusione del procedimento, se ancora pendenti, sono interrotti e riprendono a decorrere alla data del trasferimento.

9. In caso di dimissioni del dipendente, se per l'infrazione commessa è prevista la sanzione del licenziamento o se comunque è stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, il procedimento disciplinare ha egualmente corso secondo le disposizioni del presente articolo e le determinazioni conclusive sono assunte ai fini degli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro.

Art. 55-ter (Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale). - 1. Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale. Per le infrazioni di minore gravità, di cui all'articolo 55-bis, comma 1, primo periodo, non è ammessa la sospensione del procedimento. Per le infrazioni di maggiore gravità, di cui all'articolo 55-bis, comma 1, secondo periodo, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente.

2. Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale.

3. Se il procedimento disciplinare si conclude con l'archiviazione ed il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna, l'autorità competente riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale. Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa.

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3 il procedimento disciplinare è, rispettivamente, ripreso o riaperto entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione di appartenenza del lavoratore ovvero dalla presentazione dell'istanza di riapertura ed è concluso entro centottanta giorni dalla ripresa o dalla riapertura. La ripresa o la riapertura avvengono mediante il rinnovo della contestazione dell'addebito da parte dell'autorità disciplinare competente ed il procedimento prosegue secondo quanto previsto nell'articolo 55-bis. Ai fini delle determinazioni conclusive, l'autorità procedente, nel procedimento disciplinare ripreso o riaperto, applica le disposizioni dell'articolo 653, commi 1 ed 1-bis, del codice di procedura penale.

Art. 55-quater (Licenziamento disciplinare). - 1. Ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento nei seguenti casi:

- a) falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia;
- b) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;
- c) ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;

d) falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera;

e) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui;

f) condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro.

2. Il licenziamento in sede disciplinare è disposto, altresì, nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54.

3. Nei casi di cui al comma 1, lettere a), d), e) ed f), il licenziamento è senza preavviso.

Art. 55-quinquies (False attestazioni o certificazioni). - 1. Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.

2. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione.

3. La sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena per il delitto di cui al comma 1 comporta, per il medico, la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo ed altresì, se dipendente di una struttura sanitaria pubblica o se convenzionato con il servizio sanitario nazionale, il licenziamento per giusta causa o la decadenza dalla convenzione. Le medesime sanzioni disciplinari si applicano se il medico, in relazione all'assenza dal servizio, rilascia certificazioni che attestano dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati.

Art. 55-sexies (Responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione e limitazione della responsabilità per l'esercizio dell'azione disciplinare). - 1. La condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno derivante dalla violazione, da parte del lavoratore dipendente, degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54, comporta l'applicazione nei suoi confronti, ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare, della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.

2. Fuori dei casi previsti nel comma 1, il lavoratore, quando cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, è collocato in disponibilità, all'esito del procedimento disciplinare che accerta tale responsabilità, e si applicano nei suoi confronti le disposizioni di cui all'articolo 33, comma 8, e all'articolo 34, commi 1, 2, 3 e 4. Il

provvedimento che definisce il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento. Durante il periodo nel quale è collocato in disponibilità, il lavoratore non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti.

3. Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo.

4. La responsabilità civile eventualmente configurabile a carico del dirigente in relazione a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare è limitata, in conformità ai principi generali, ai casi di dolo o colpa grave.

Art. 55-septies (Controlli sulle assenze). - 1. Nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante certificazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

2. In tutti i casi di assenza per malattia la certificazione medica è inviata per via telematica, direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria che la rilascia, all'Istituto nazionale della previdenza sociale, secondo le modalità stabilite per la trasmissione telematica dei certificati medici nel settore privato dalla normativa vigente, e in particolare dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'articolo 50, comma 5-bis, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, introdotto dall'articolo 1, comma 810, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dal predetto istituto è immediatamente inoltrata, con le medesime modalità, all'amministrazione interessata.

3. L'Istituto nazionale della previdenza sociale, gli enti del servizio sanitario nazionale e le altre amministrazioni interessate svolgono le attività di cui al comma 2 con le risorse finanziarie, strumentali e umane disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

4. L'inosservanza degli obblighi di trasmissione per via telematica della certificazione medica concernente assenze di lavoratori per malattia di cui al comma 2 costituisce illecito disciplinare e, in caso di reiterazione, comporta l'applicazione della sanzione del licenziamento ovvero, per i medici in rapporto convenzionale con le aziende sanitarie locali, della decadenza dalla convenzione, in modo inderogabile dai contratti o accordi collettivi.

5. L'Amministrazione dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative. Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono stabilite con decreto del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

6. Il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora nonché il dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale, secondo le rispettive competenze, curano l'osservanza delle disposizioni del presente articolo, in particolare al fine di prevenire o

contrastare, nell'interesse della funzionalità dell'ufficio, le condotte assenteistiche. Si applicano, al riguardo, le disposizioni degli articoli 21 e 55-sexies, comma 3.

Art. 55-octies (Permanente inidoneità psicofisica). - 1. Nel caso di accertata permanente inidoneità psicofisica al servizio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2, comma 2, l'amministrazione può risolvere il rapporto di lavoro. Con regolamento da emanarsi, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono disciplinati, per il personale delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché degli enti pubblici non economici:

a) la procedura da adottare per la verifica dell'idoneità al servizio, anche ad iniziativa dell'amministrazione;

b) la possibilità per l'amministrazione, nei casi di pericolo per l'incolumità del dipendente interessato nonché per la sicurezza degli altri dipendenti e degli utenti, di adottare provvedimenti di sospensione cautelare dal servizio, in attesa dell'effettuazione della visita di idoneità, nonché nel caso di mancata presentazione del dipendente alla visita di idoneità, in assenza di giustificato motivo;

c) gli effetti sul trattamento giuridico ed economico della sospensione di cui alla lettera b), nonché il contenuto e gli effetti dei provvedimenti definitivi adottati dall'amministrazione in seguito all'effettuazione della visita di idoneità;

d) la possibilità, per l'amministrazione, di risolvere il rapporto di lavoro nel caso di reiterato rifiuto, da parte del dipendente, di sottoporsi alla visita di idoneità.

Art. 55-novies (Identificazione del personale a contatto con il pubblico). - 1. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche che svolgono attività a contatto con il pubblico sono tenuti a rendere conoscibile il proprio nominativo mediante l'uso di cartellini identificativi o di targhe da apporre presso la postazione di lavoro.

2. Dall'obbligo di cui al comma 1 è escluso il personale individuato da ciascuna amministrazione sulla base di categorie determinate, in relazione ai compiti ad esse attribuiti, mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, su proposta del ministro competente ovvero, in relazione al personale delle amministrazioni pubbliche non statali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.».

Art. 70.

Comunicazione della sentenza

1. Dopo l'articolo 154-bis del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è inserito il seguente:

«Art. 154-ter (Comunicazione della sentenza). - 1. La cancelleria del giudice che ha pronunciato sentenza penale nei confronti di un lavoratore dipendente di un'amministrazione pubblica ne comunica il dispositivo all'amministrazione di appartenenza e, su richiesta di questa, trasmette copia integrale del provvedimento. La comunicazione e la trasmissione sono effettuate con modalità telematiche, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, entro trenta giorni dalla data del deposito.».

Art. 71.

Ampliamento dei poteri ispettivi

1. All'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001, il comma 6 è sostituito dal seguente:
«6. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica è istituito l'Ispettorato per la funzione pubblica, che opera alle dirette dipendenze del ministro delegato. L'Ispettorato vigila e svolge verifiche sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia della sua attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sul corretto conferimento degli incarichi, sull'esercizio dei poteri disciplinari, sull'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi, dei rendimenti, dei risultati, di verifica dei carichi di lavoro. Collabora alle verifiche ispettive di cui al comma 5. Nell'ambito delle proprie verifiche, l'Ispettorato può avvalersi della Guardia di finanza che opera nell'esercizio dei poteri ad essa attribuiti dalle leggi vigenti. Per le predette finalità l'Ispettorato si avvale altresì di un numero complessivo di dieci funzionari scelti tra esperti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'interno, o comunque tra il personale di altre amministrazioni pubbliche, in posizione di comando o fuori ruolo, per il quale si applicano l'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e l'articolo 56, comma 7, del Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e successive modificazioni. Per l'esercizio delle funzioni ispettive connesse, in particolare, al corretto conferimento degli incarichi e ai rapporti di collaborazione, svolte anche d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'ispettorato si avvale dei dati comunicati dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 53. L'Ispettorato, inoltre, al fine di corrispondere a segnalazioni da parte di cittadini o pubblici dipendenti circa presunte irregolarità, ritardi o inadempienze delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, può richiedere chiarimenti e riscontri in relazione ai quali l'amministrazione interessata ha l'obbligo di rispondere, anche per via telematica, entro quindici giorni. A conclusione degli accertamenti, gli esiti delle verifiche svolte dall'ispettorato costituiscono obbligo di valutazione, ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari di cui all'articolo 55, per l'amministrazione medesima. Gli ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale ed hanno l'obbligo, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla Procura generale della Corte dei conti le irregolarità riscontrate.».

Art. 72.

Abrogazioni

1. Sono abrogate le seguenti disposizioni:

- a) articolo 71, commi 2 e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
- b) articoli da 502 a 507 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297;
- c) l'articolo 56 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. All'articolo 5, comma 4, della legge 27 marzo 2001, n. 97, le parole: «, salvi termini diversi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro,» sono soppresse.

Art. 73.

Norme transitorie

1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto non è ammessa, a pena di nullità, l'impugnazione di sanzioni disciplinari dinanzi ai collegi arbitrali di disciplina. I procedimenti di impugnazione di sanzioni disciplinari pendenti dinanzi ai predetti collegi alla data di entrata in vigore del presente decreto sono definiti, a pena di nullità degli atti, entro il termine di sessanta giorni decorrente dalla predetta data.
2. L'obbligo di esposizione di cartellini o targhe identificativi, previsto dall'articolo 55-novies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'articolo 69 del presente decreto, decorre dal novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto.
3. Le disposizioni di legge, non incompatibili con quelle del presente decreto, concernenti singole amministrazioni e recanti fattispecie sanzionatorie specificamente concernenti i rapporti di lavoro del personale di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, continuano ad essere applicabili fino al primo rinnovo del contratto collettivo di settore successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.

TITOLO V

Norme finali e transitorie

Art. 74.

Ambito di applicazione

1. Gli articoli 11, commi 1 e 3, da 28 a 30, da 33 a 36, 54, 57, 61, 62, comma 1, 64, 65, 66, 68, 69 e 73, commi 1 e 3, rientrano nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione.
2. Gli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9, 15, comma 1, 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26, 27, comma 1, e l'articolo 62, commi 1-bis e 1-ter recano norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e costituiscono principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza.
3. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinati, in attuazione dell'articolo 2, comma 5, della legge 4 marzo 2009, n.15, limiti e modalità di applicazione delle disposizioni, anche inderogabili, del presente decreto alla Presidenza del Consiglio dei ministri, anche con riferimento alla definizione del comparto autonomo di contrattazione collettiva, in considerazione della peculiarità del relativo ordinamento, che discende dagli articoli 92 e 95 della Costituzione. Fino alla data di entrata in vigore di ciascuno di tali decreti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri continua ad applicarsi la normativa previgente.
4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e con il ministro dell'Economia e delle finanze, sono determinati i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del presente decreto al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca. Resta comunque esclusa la costituzione degli organismi di cui all'articolo 14 nell'ambito del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

5. Le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 27 ottobre 2009.

NAPOLITANO

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri

Brunetta, ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

Tremonti, ministro dell'Economia e delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Alfano

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150
“Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle
pubbliche amministrazioni.”

Istruzioni per l'uso

Premessa

Le presenti ”istruzioni per l'uso” del d.lgs150/2009 sono state redatte dal Comitato per l'implementazione e il monitoraggio della riforma, istituito con decreto ministeriale del 27 ottobre 2009.

Le Istruzioni per l'uso non sostituiscono le circolari emanate dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, che verranno progressivamente adottate, ma costituiscono una chiave di lettura data alle amministrazioni e ai dipendenti per capire meglio le finalità e le conseguenze del d.lgs. 150/2009 sull'organizzazione e sul rapporto di lavoro nella PA. Non si tratta di uno strumento ufficiale di interpretazione giuridica, bensì di un supporto a una efficace attuazione del decreto legislativo.

Il documento sarà soggetto a continue revisioni arricchimenti e approfondimenti, per cercare di rispondere al meglio alle necessità delle amministrazioni.

Commenti, suggerimenti e richieste di approfondimento specifico dovranno essere inviate al seguente indirizzo di posta elettronica: riformabrunettaipl@governo.it

TITOLO I

Principi generali

Il Titolo I consta di un solo articolo (articolo 1) che reca l'oggetto e le finalità del decreto e che pertanto costituisce anche una chiave interpretativa di tutto il provvedimento sul piano sistematico e teleologico.

Ambiti di applicazione

Ambito oggettivo: il comma 1 lo chiarisce, riprendendo in modo letterale le corrispondenti indicazioni della legge delega (4 marzo 2009, n.15);

ambito soggettivo: la disciplina del decreto si applica al personale “contrattualizzato” e riguarda quello “non contrattualizzato”, (magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e Forze di polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 (istituzione del CICR), e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281 (CONSOB), e

10 ottobre 1990, n. 287 (Antitrust)), solo in quanto detta norme di raccordo per armonizzare con la nuova disciplina e, in particolare, con la durata triennale dei contratti, i procedimenti negoziali dettati per queste categorie (vedi articolo 63).

Finalità del provvedimento.

Il comma 2 le individua specificamente come segue: migliore organizzazione del lavoro, rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati *standard* qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, riconoscimento di meriti e demeriti, selettività e valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, incremento dell'efficienza del lavoro pubblico e contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità.

TITOLO II

Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*

Il Titolo II del decreto legislativo 150/2009 rappresenta sicuramente un elemento di notevole cambiamento per le amministrazioni pubbliche.

Si prefigge la costituzione di un sistema globale di gestione della *performance* con 4 attori principali, tre interni alle amministrazioni ed uno esterno: il vertice politico amministrativo, la dirigenza, gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) e all'esterno la commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (commissione).

In sintesi, il Titolo II prevede la seguente dinamica per il ciclo di gestione della *performance*:

FASE	RESPONSABILE
Individua le metodologie di base del ciclo di gestione delle <i>performance</i>	commissione
Fissare le priorità politiche	Vertice politico-amministrativo
Attuano le priorità politiche traducendole, attraverso l'attività di gestione, in servizi per i cittadini	Dirigenti e dipendenti
Supporta metodologicamente lo svolgimento del ciclo di gestione delle <i>performance</i> , assicura l'applicazione delle metodologie predisposte dalla commissione	organismo indipendente di valutazione

Attraverso il ciclo di gestione della *performance* sarà possibile ottenere cinque risultati: pianificare meglio, misurare meglio, valutare meglio, premiare meglio e rendicontare meglio. Si pone dunque in una ottica di risultato (la verifica per le amministrazioni di un concreto miglioramento in tutti questi ambiti) e di trasparenza (la messa a disposizione, anche su internet, delle risultanze di questo sistema).

Le funzioni di pianificazione, controllo, valutazione ed erogazione dei premi erano già previste da normative precedenti, sia a livello statale che locale. La necessità di rivederli nasce dalla scarsa efficacia che essi hanno dimostrato in ambito pubblico, in larga parte dipendente dal fatto che questi sistemi sono sempre stati visti come elementi separati invece che interdipendenti ed integrati.

Si tratta quindi di capire in che misura questi strumenti vanno rivisti alla luce dei requisiti del decreto 150/2009. La fase di auto-diagnosi della capacità amministrativa ad attuare la riforma è senza ombra di dubbio la prima azione che ogni amministrazione deve intraprendere in questa prima fase per innescare il meccanismo di miglioramento della *performance*.

Occorre rilevare che il concetto di *performance* (che appare più di novanta volte nel decreto), non è la versione inglese del “rendimento” o della “produttività”, ma è un concetto che rappresenta il passaggio fondamentale della logica di mezzi a quella di risultato. La produttività è collegata all’efficienza, la *performance* è collegata ad un insieme (efficienza, efficacia, economicità e competenze).

Questa distinzione innovativa per la pubblica amministrazione si ritrova esplicitata nei principi generali (articolo 3) di questo Titolo. La *performance* si valuta per migliorare la qualità dei servizi e la competenza dei dipendenti. Una distinzione che consente di concepire l’amministrazione come sistema di interdipendenze e non più come assemblaggio di funzioni produttive e funzioni di supporto. La novità dell’assetto configurato nel d.lgs.150/2009 risiede proprio nel riconoscimento implicito ed esplicito di questa interdipendenza. Il carattere esplicito risiede nel comma 5 dell’articolo 3, che stabilisce il divieto di erogazione di premi legati al merito ed alla *performance* in caso di non rispetto delle disposizioni del Titolo II.

Per illustrare questo passaggio possiamo ricorrere ad una definizione della *performance* riconosciuta a livello internazionale.

La *performance* è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, *team*, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l’organizzazione è stata costituita.

Appare quindi logico istituire un ciclo di gestione della *performance* (articolo 4) che raccoglie in un unico quadro le funzioni di pianificazione (ed allocazione di risorse), monitoraggio, misurazione e valutazione, conseguenze della valutazione e rendicontazione.

Il Titolo II sviluppa questo intero ciclo di gestione della *performance* indicando quali sono, per ogni fase, i requisiti fondamentali.

Iniziando dalla prima fase del ciclo di gestione delle *performance* - la pianificazione - l’articolo 5 definisce i requisiti riguardanti la fissazione degli obiettivi. In particolare il decreto si rifà a quel complesso di requisiti che nel linguaggio tecnico specialistico viene riassunto

nell'acronimo inglese "SMART". In altri termini si prevede che gli obiettivi per essere definiti tali debbano essere pertinenti, misurabili e chiari, raggiungibili, sfidanti, temporalmente definiti, ecc. requisiti minimi purtroppo scarsamente presenti nei documenti programmatici di moltissime amministrazioni pubbliche come dimostrano i risultati di uno studio recentemente pubblicato dalla RGS sugli indicatori di *performance* nelle amministrazioni centrali. Non si poteva dunque che partire da questo. Il processo di definizione degli obiettivi, definito nel medesimo articolo, riguarda tutti i livelli della dirigenza. Questo processo non riguarda solo la ripartizione delle risorse, riguarda tutte le dimensioni della *performance* definite per l'organizzazione nell'articolo 8.

Il raccordo con il ciclo di programmazione finanziaria conferisce alla disposizione dell'articolo 5 una dimensione di concretezza, in quanto collega l'assegnazione degli obiettivi alle risorse adeguate. Assegnare risorse ad un obiettivo significa per la dirigenza e il vertice politico-amministrativo mettere le strutture responsabili nelle condizioni di raggiungere gli obiettivi. In questo, il lavoro di definizione delle metodologie, demandato alla commissione, assume un ruolo cruciale.

Il legame tra risorse assegnate ed obiettivi strategici che si intendono perseguire con quelle risorse è una dimensione fondamentale sulla quale l'amministrazione sarà valutata nella misura in cui la realizzazione dei piani e progetti è collegata sia alla tempistica, sia agli *standard*, sia all'assorbimento delle risorse (vedi articolo 8, comma 1, lettera b).

Tappa fondamentale, ma non la prima, per un semplice motivo: esiste un passaggio propedeutico, che viene introdotto dall'articolo 15 e che riguarda la responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo (l'ultimo soggetto contemplato nell'articolo ma il primo ad intervenire in questo ciclo). La definizione degli obiettivi è direttamente correlata all'emanazione degli indirizzi strategici o delle priorità politiche, che sono responsabilità del vertice. Non si tratta di riprodurre sistemi paralleli di controllo, ma un unico sistema integrato che si basa sulla qualità dell'informazione trasmessa al vertice politico-amministrativo.

Una conseguenza importante di questi due articoli riguarda dunque la capacità per le amministrazioni di definire chiaramente la propria *mission*, collegandola ad un obiettivo di risultato.

L'articolo 6 rafforza questo assetto integrato, nella misura in cui attribuisce agli organi di vertice politico-amministrativo e ai dirigenti la responsabilità del monitoraggio e degli eventuali interventi correttivi. Chiarendo in modo così deciso le responsabilità della dirigenza di linea, emerge con più forza il ruolo di supporto ("accompagnamento") degli organi indipendenti di valutazione, che monitorano e supportano metodologicamente il funzionamento complessivo del sistema (articolo 14, comma 4, lettera a).

L'articolo 7, oltre a definire l'obbligo per le amministrazioni di adottare un sistema di misurazione e di valutazione sulla base delle direttive della commissione di cui all'articolo 13, chiarisce due elementi importanti del ciclo di gestione della *performance*:

- il primo riguarda il ruolo dei tre attori, oltre al vertice politico-amministrativo, rispetto alle funzioni di misurazione e valutazione. Dare a Cesare quel che è di Cesare. La commissione deve stabilire le direttive, cioè i criteri ai quali deve corrispondere un sistema di misurazione e di valutazione. L'organismo indipendente di valutazione raccoglie le risultanze della misurazione e della valutazione delle strutture, i dirigenti valutano i dipendenti. Dall'articolo 6,

si desume con chiarezza che spetta al dirigente oltre che all'organismo indipendente di valutazione, agire in caso di scostamento tra obiettivi e *performance*. Occorre, poi, tenere conto di due elementi presenti nell'articolo 14 che costituiscono un cambiamento rilevante rispetto al sistema previgente con il d.lgs. 286/99. Gli OIV non valutano la dirigenza, ma propongono al vertice politico-amministrativo una valutazione della dirigenza basata sulle risultanze del sistema di misurazione e valutazione (comma 4, lettera e). Inoltre, gli OIV dovranno riferire direttamente (e non più in via riservata) agli organi di indirizzo politico-amministrativo sulle risultanze del controllo strategico (comma 2, vedi anche le abrogazioni al d.lgs. 286/99 contemplate nell'articolo 30). Dirigenza ed OIV non lavorano quindi a compartimenti stagni, anzi, prefigurano una cooperazione continua tra questi due attori, concentrata nella corresponsabilità nel monitoraggio della *performance*.

- il secondo riguarda il contenuto del sistema di misurazione e di valutazione: il sistema di misurazione e valutazione che le amministrazioni devono adottare deve garantire sia l'affidabilità delle funzioni di misurazione e valutazione sia il perimetro di questo sistema nei confronti dei controlli rimasti vigenti e definiti nel d.lgs. 286/99. A questo fine l'assorbimento delle funzioni di controllo da parte degli organismi indipendenti di valutazione deve poter garantire un raccordo ottimale tra sistema di misurazione e valutazione e funzioni di controllo (vedi articolo 14, comma 2). Un ultimo punto riguarda il riconoscimento nei sistemi di misurazione e di valutazione delle interdipendenze tra unità organizzative all'interno delle amministrazioni.

Gli articoli 8 e 9 del decreto definiscono, in sostanza, che cosa si valuta, sia con riferimento alle organizzazioni sia riguardo ai singoli dirigenti e dipendenti. Appare chiaro il nesso tra *performance* dell'organizzazione e *performance* individuale, che si riscontra dunque sia nella fase di definizione degli obiettivi, sia nella fase di valutazione. Va fatto, inoltre, il raccordo con le modifiche apportate dall'articolo 47 del decreto legislativo 150/2009 all'articolo 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in merito alla definizione dei trattamenti accessori.

L'articolo 8 offre un quadro complessivo delle dimensioni della *performance* che il sistema di misurazione e valutazione dovrà contemplare. Questo presume quindi che nella fase di definizione degli obiettivi, ciascuna di queste dimensioni dovrà essere considerata. Spetta alla commissione definire come e in quale misura, attraverso la definizione dei modelli di misurazione e valutazione. In ogni caso, possiamo desumere dall'articolato di questa disposizione che esiste una certa gerarchia delle dimensioni, tenendo conto che la prima dimensione riguarda l'*outcome* ("attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività") e che le quattro dimensioni successive (lettere b), c), d), e) del comma 1) pongono l'accento sul "come", cioè sulla capacità delle strutture ad attuare tali politiche. Questa enfasi è direttamente ricollegabile alla finalità del decreto, cioè l'affermazione della cultura del miglioramento continuo nelle amministrazioni pubbliche.

Un ultimo elemento rilevante riguarda l'integrazione, nelle dimensioni della *performance*, degli obiettivi di promozione delle pari opportunità. Si tratta per le amministrazioni di iniziare un percorso di integrazione, nelle politiche di gestione del personale, della dimensione delle pari opportunità.

Tenendo conto, e questo vale per tutte le 8 dimensioni elencate, che si dovrà esplicitare nel piano e nella relazione di *performance* (articolo 10) che cosa si è programmato e quali risultati sono stati raggiunti, una particolare attenzione dovrà essere posta sull'accurato coordinamento tra obiettivi e dimensioni della *performance*.

Si ricorda inoltre che la validazione della relazione di *performance*, che è competenza dell'organismo indipendente di valutazione, è condizione inderogabile per l'accesso ai premi istituiti nel Titolo III del decreto.

All'articolo 9, sono esplicitati gli ambiti di misurazione sia per i dirigenti che per i dipendenti. Appare evidente e fondamentale il nesso tra contributo produttivo e competenze dimostrate da una parte, e tra obiettivi individuali ed obiettivi di gruppo dall'altra.

In questo articolo si è tenuto conto di due elementi importanti, che formano la base dei sistemi di misurazione e valutazione di cui all'articolo 7:

- il primo, è la complessità dell'universo delle pubbliche amministrazioni: non è possibile applicare un unico sistema di misurazione a tutta la varietà di organizzazioni e di servizi presenti nella pubblica amministrazione (il compito di individuare categorie rappresentative delle amministrazioni, alle quali si applicano modalità specifiche di valutazione, è demandato alla commissione).
- il secondo, è la necessaria flessibilità relativa all'attribuzione di obiettivi individuali per la valutazione dei dipendenti. Da una parte, i processi amministrativi possono riguardare un insieme di persone e non un singolo, dall'altra, l'attribuzione di obiettivi di gruppo consente di orientare l'amministrazione verso una cultura di risultato (*outcome*, aumento della qualità, riduzione dei tempi, ecc.).

E' infine importante sottolineare come sono esplicitate sia le *performance* che le competenze: contributo alla *performance* generale dell'organizzazione, competenze manageriali (per i dirigenti) e comportamenti professionali ed organizzativi (per i dipendenti).

L'articolo 10 fissa le modalità generali e la tempistica della definizione dei piani e delle relazioni di *performance*. E' importante notare che il Titolo II non parte dal piano e dalla relazione di *performance*, bensì dal ciclo di gestione della *performance* il cui inizio e la cui fine coincidono con il piano e la relazione di *performance*. Un altro elemento significativo nella valutazione dell'approccio scelto nel d.lgs. 150/2009. Questo commento si ricollega alla necessità per le amministrazioni di definire una "*mission*" in termini di risultato.

Possiamo individuare cinque funzioni che caratterizzano il piano e la relazione di *performance*:

- funzione di gestione (pianificazione e valutazione)
- funzione di comunicazione e di trasparenza (obbligo di pubblicazione)
- funzione di rendicontazione (illustrazione e spiegazione degli scostamenti)
- funzione di partecipazione (ruolo delle "giornate della trasparenza" previste all'articolo 11, comma 6.)

Fra queste funzioni spicca certamente quella della rendicontazione. piano e relazione di *performance* sono lo specchio del lavoro fatto sia in fase di pianificazione che in fase di valutazione.

Non deve sorprendere la presenza, nelle Relazioni di *performance*, non solo delle valutazioni riguardanti l'organizzazione ma anche di relative al personale.

Questo rappresenta una doppia tutela: *in primis* per i cittadini, nel rispetto del principio di trasparenza enunciato all'articolo 11; poi per gli stessi dipendenti che trovano nella relazione di *performance* la garanzia di una valutazione trasparente. Questo elemento viene rafforzato

dall'attenzione posta alla condivisione, da parte del dipendente, dei sistemi di misurazione e di valutazione, contemplata nell'articolo 14, comma 5.

L'articolo 10 non limita questo obbligo di trasparenza sulla valutazione ai soli dirigenti, spetterà alla commissione definire come e in che misura dovranno essere rappresentate le valutazioni individuali.

L'elemento di rendicontazione derivato dalla pubblicazione del piano va oltre il mero adempimento amministrativo, nella misura in cui prevede due tipologie di sanzioni: la prima riguarda il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano aver concorso alla mancata adozione, la seconda riguarda il divieto, in assenza del piano, di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

La questione del rapporto fra piano di *performance* e direttiva annuale del ministro è oggetto del comma 4. Questa disposizione non deve essere interpretata come riduttiva nei confronti della direttiva. La direttiva annuale del ministro è contenuta nel piano di *performance* onde evitare doppioni e rafforzare il nesso tra indirizzi strategici, obiettivi operativi, misurazione, valutazione e premi. E' essenziale che siano applicati alla direttiva i criteri definiti all'articolo 5 (obiettivi) e all'articolo 8 (dimensioni della *performance* organizzativa) del presente decreto. Inoltre questa integrazione è conseguenza delle responsabilità attribuita all'organo di indirizzo politico-amministrativo in base all'articolo 15.

Un altro elemento importante riguarda la tempistica ed il raccordo fra relazione di *performance* ed erogazione della premialità. Considerato che la pubblicazione della relazione di *performance* è prevista dal decreto entro il 30 giugno 2009, l'erogazione dei sistemi premianti, e le procedure di conciliazione (previste dal sistema di misurazione e di valutazione), devono essere concluse entro la stessa data.

Il Capo III del Titolo II è dedicato interamente al principio di trasparenza e di rendicontazione, contenuto in un articolo unico.

L'articolo 11 definisce, al comma 1, cosa si intende per trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. *In primis* occorre sottolineare che la trasparenza è definita come accessibilità totale, e quindi riguarda in primo luogo il rapporto fra amministrazione e cittadini. Ma non solo, perché la definizione della trasparenza ha come scopo quello di "favorire forme diffuse di controllo", e quindi di mettere altre istituzioni preposte al controllo (principalmente la Corte dei conti e l'ispettorato per la Funzione pubblica) nelle migliori condizioni per svolgere il proprio ruolo.

Questa impostazione si riflette anche sul controllo strategico: l'OIV, al contrario dei SECIN, non riferisce più in via riservata al vertice politico-amministrativo ma informa anche la commissione, l'ispettorato della Funzione pubblica e la Corte dei conti.

Il piano per la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni è un altro nuovo strumento obbligatorio per le amministrazioni, la cui mancata adozione ed attuazione comporta il divieto di erogazioni della premialità disciplinata dal Titolo III.

Il piano, di durata triennale, non solo deve elencare le iniziative previste per assicurare un adeguato livello di trasparenza, ma deve illustrare e rendicontare le azioni intraprese per garantire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Inoltre, poiché l'obiettivo è prevenire i rischi derivanti dalla mancanza di trasparenza ed integrità, occorrerà adottare metodologie tipiche dell'*internal auditing* consistenti nell'analisi e gestione dei rischi. Su questo tema il confronto internazionale è importante, perché esistono numerose realtà amministrative (principalmente quelle dove vige il sistema di *internal audit*) che adoperano sistemi adeguati di gestione dei rischi.

Il principio di trasparenza, infine, si estende anche alle risorse, in quanto è prevista al comma 4, la pubblicazione dei costi di personale imputabili per ogni servizio erogato, con l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale degli andamenti nel tempo.

Sebbene la tempistica dell'adozione dei piani triennali non sia esplicitamente prevista nel decreto, si può desumere da altre disposizioni che la loro adozione non potrà avvenire prima del 30 aprile 2010 (limite per la nomina degli OIV). In ogni caso, le amministrazioni centrali devono adottare il primo piano triennale di *performance* entro il 31 gennaio 2011. Questo implica un lavoro preparatorio sulla definizione degli obiettivi e l'assegnazione delle risorse in modo coerente con il ciclo di programmazione finanziaria.

Il Capo IV del Titolo III elenca quali sono i soggetti, oltre alla dirigenza (contemplata nel Capo II del Titolo IV) del processo di misurazione e di valutazione della *performance*.

Questo Capo istituisce due nuovi soggetti ed amplia le responsabilità del vertice politico-amministrativo.

Una delle innovazioni più importanti del d.lgs. 150/2009 è senza dubbio la creazione della commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (articolo 13), che viene istituita in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e gode di piena autonomia. Nel rispetto dell'autonomia della commissione, può essere utile in questa sede richiamare i principali adempimenti in relazione alla tempistica del decreto.

In primo luogo, la tempistica definita nel decreto circa gli organismi indipendenti di valutazione (nomina entro il 30 aprile 2010) implica, per la commissione, l'emanazione in via prioritaria, dei requisiti per la nomina dei componenti degli OIV. Questi requisiti saranno anche la base per esprimere il parere previsto dall'articolo 14, comma 3 nell'ambito della nomina dei componenti degli OIV.

In secondo luogo, si tratta di definire i modelli per la definizione del sistema di misurazione e di valutazione che le amministrazioni dovranno adottare entro il 30 settembre 2010 (vedi articolo 30, comma 2) per assicurare la piena operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011.

In terzo luogo, in tempo utile per l'emanazione dei primi Piani di *performance* per il triennio 2011-2013 (cioè entro il 31 gennaio 2011), la commissione dovrà emanare le direttive per la struttura sia del piano che della relazione.

Si sottolinea inoltre un elemento innovativo rispetto alla normativa previgente (d.lgs. 286/99) che riguarda il ruolo della funzione di supporto al ciclo di gestione della *performance*. La

commissione, che agisce in posizione di piena autonomia, ha il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere alle funzioni di valutazione.

Questa triplice funzione è supportata da un sistema di responsabilità, all'interno delle amministrazioni, circa la corretta attuazione delle metodologie definite dalla commissione, sia per quanto riguarda la misurazione e la valutazione della *performance* che per quanto riguarda la trasparenza. Questa responsabilità è direttamente collegata all'erogazione delle indennità di risultato per la dirigenza coinvolta (sia quella di linea che il dirigente responsabile della struttura di supporto all'OIV).

Infine, è utile rimarcare il raccordo tra questo nuovo soggetto e realtà simili in altri paesi, emerse nell'ambito di recenti riforme, dove si evince la costituzione di un unico soggetto, dotato di specifiche conoscenze tecniche e votato ad un supporto "autorevole" (sia perché autonomo, sia perché collocato nell'ambito del processo di bilancio).

L'articolo 14 dispone che gli organismi indipendenti di valutazione potranno essere costituiti dalle amministrazioni sia singolarmente che in via associata. Oltre all'obbligo di rispetto del vincolo di bilancio (gli OIV sono costituiti senza nuovi o maggiori oneri), questa disposizione mira anche a facilitare l'omogeneità, in amministrazioni di piccole dimensioni, del sistema di misurazione e di valutazione, oltre che a garantire un altro requisito definito nel medesimo articolo (comma 7) circa i profili professionali corrispondenti alla funzioni degli OIV.

Ciononostante, il nuovo assetto definito nel Titolo II richiede un livello di coinvolgimento maggiore rispetto ai precedenti organi di controllo interno, in particolare se si tiene conto della funzione di monitoraggio e della funzione di comunicazione tempestiva ad organi interni ed esterni delle criticità riscontrate previste all'articolo 14, comma 4, lettere a) e b).

Questa considerazione discende dal passaggio implicito da mero organo di controllo ad organo di supporto nelle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*.

Occorre di nuovo sottolineare l'importanza posta nel decreto sul raccordo tra la dirigenza e gli OIV. Gli OIV sono responsabili della corretta applicazione delle linee guida e delle metodologie definite dalla commissione mentre i dirigenti sono in prima fila nel monitoraggio della *performance*. Una tabella di corrispondenza tra funzioni di controllo (d.lgs. 286/99) e OIV rischia di non evidenziare in quale misura questa nuova funzione è di natura radicalmente diversa.

Gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* vanno ad assumere nell'ordinamento delle amministrazioni una posizione peculiare, distinta anche rispetto agli uffici di diretta collaborazione, pur essendo chiamati ad operare in stretto raccordo con gli organi di indirizzo politico-amministrativo.

In particolare, è previsto che i componenti di tali organismi siano nominati per tre anni, con possibilità di rinnovo per un ulteriore triennio, diversamente da quel che accade per gli incarichi di diretta collaborazione, la cui durata è direttamente rapportata al mandato dell'organo politico. Essi, inoltre, debbono rispondere ai requisiti appositamente stabiliti dalla commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche ed in funzione di questa previsione è, altresì, disposto che la commissione debba essere «sentita»

dall'organo politico al momento della nomina dell'organismo indipendente di valutazione e che ad essa debbono essere comunicati i *curricula* dei componenti dell'organismo.

Nella medesima prospettiva - di un'elevata adeguatezza funzionale e tecnica, piuttosto che di un'affidabilità fiduciaria - è stabilito, infine, che i componenti degli organismi indipendenti di valutazione non debbono avere incarichi o rapporti di collaborazione con le forze politiche o sindacali, al momento della nomina e nel triennio precedente.

L'articolo 15, che chiude il Titolo II, definisce il ruolo dell'organo di indirizzo politico-amministrativo in merito alla diffusione della cultura di responsabilità per il miglioramento della *performance*. Questo ruolo si declina in 5 responsabilità precise:

- l'emanazione delle direttive generali (vedi anche il commento fatto in questa sezione all'articolo 5);
- la definizione del piano e della relazione di *performance* (sulla base delle informazioni fornite dai dirigenti),
- il controllo strategico (esplicitato come verifica del conseguimento effettivo degli obiettivi strategici);
- la definizione del piano triennale per la trasparenza.
- infine, la valutazione dei dirigenti di vertice in base alla proposta dell'OIV, e l'attribuzione dei relativi premi (art 14, comma 4, lettera e)).

TITOLO III

Merito e premi

Il titolo III reca l'intestazione "Merito e premi". Risulta subito evidente una cospicua discontinuità lessicale, prima che contenutistica, tra questo consistente *corpus* normativo e le scarse disposizioni in materia già contenute nel d.lgs. 165/2001; disposizioni che, in sostanza, delegavano tutta la disciplina degli incentivi alla contrattazione collettiva.

Un'inversione di rotta

Il principale intento del legislatore del 2009 è stato quello di segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che, attraverso la contrattazione integrativa, da decenni ha prevalso nei fatti. Il che si traduce nell'affermazione di un effettivo criterio di selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. Il tutto in un contesto di piena affermazione di quella cultura della valutazione la cui carenza ha sino a oggi frenato ogni possibilità di produrre un tangibile miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche.

Il concetto di "merito" subentra a quello di "produttività individuale e collettiva" e quello di "premi" ai "trattamenti economici accessori" collegati alla medesima produttività.

Di conseguenza (vedi articolo 57), è stato anche novellato l'articolo 45, c.1 del d.lgs. 165, in modo da sostituire i richiami alla produttività con quelli alla "*performance*", individuale e collettiva, in coerenza con il titolo II.

Il principio della valorizzazione del merito

In apertura del titolo (articolo 17, comma 1 e articolo 18 comma 1) viene affermato il principio della valorizzazione del merito e della incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa attraverso metodi selettivi e concorsuali applicabili a tutti gli strumenti premiali elencati all'articolo 20.

Inoltre, attraverso l'espresso divieto (articolo 18 comma 2) di distribuire gli incentivi in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi o in assenza delle verifiche e attestazioni di cui al titolo II (vedi articoli 13, 14 e 15) si stringe il collegamento fra la disciplina della erogazione dei premi e l'attivazione del ciclo di gestione della *performance* con l'applicazione del sistema di valutazione e la validazione dei suoi risultati (vedi articolo 10, comma 4) ad opera degli organismi autonomi di cui all'articolo 14.

La responsabilità della valutazione del personale non dirigenziale spetta ai titolari degli uffici dirigenziali, la valutazione di questi ai titolari degli uffici dirigenziali generali e la valutazione di questi ultimi ai capi dipartimento o ai segretari generali nei ministeri, o ai direttori generali degli enti pubblici.

Nulla viene dunque innovato, sotto il profilo della titolarità della funzione valutativa, rispetto alla legislazione previgente.

I contenuti e le modalità di tale valutazione

Invece mutano, e sensibilmente, i contenuti e le modalità di tale valutazione, che avviene applicando quanto prescritto visto nel sistema di misurazione e valutazione di cui all'articolo 7, vale a dire in un contesto di oggettività e confrontabilità che deriva dalla conformità del sistema stesso alla legge, dalla presenza di un organismo indipendente di valutazione in ciascuna amministrazione, dalla rispondenza ai criteri generali dettati dalla commissione nazionale di cui all'articolo 13.

Disciplina legale per la differenziazione delle valutazioni

L'articolo 19 detta una disciplina legale, derogabile dalla contrattazione collettiva solo entro limiti prefissati dalla legge, per la differenziazione delle valutazioni ai fini della attribuzione del trattamento accessorio destinato alla *performance* individuale, cioè del trattamento di cui al testo, novellato come prima si è detto, del citato articolo 45 del d.lgs. 165/2001 (vedi articolo 57).

Questa norma costituisce il fulcro del sistema, in quanto introduce *ex lege* un preciso criterio di selettività su base meritocratica applicabile indistintamente a tutto il personale, compresi i dirigenti. Per questi ultimi il riferimento, anziché al trattamento accessorio *ex* articolo 45 d.lgs. 165/2001, è alla retribuzione di risultato di cui all'articolo 24 del medesimo decreto (vedi comma 3 dell'articolo 19).

Non sono tenute all'osservanza di tale criterio solo le amministrazioni di minori dimensioni, secondo quanto previsto al comma 4.

Altri strumenti per premiare il merito e le professionalità

Nel capo II sono elencati e disciplinati gli altri strumenti per premiare il merito e le professionalità, vale a dire: *bonus* annuale delle eccellenze (articolo 21); premio annuale per l'innovazione (articolo 22), progressioni economiche (articolo 23), progressioni di carriera (articolo 24), attribuzione di incarichi e responsabilità (articolo 25), accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale (articolo 26).

Il dividendo dell'efficienza

Di particolare rilievo è la previsione di cui all'articolo 27, il c.d. "dividendo dell'efficienza", che consente di destinare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione integrativa, una quota fino al 30% dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni a premiare il personale direttamente e proficuamente coinvolto (fino a due terzi) e a incrementare le somme disponibili per la contrattazione (fino a un terzo). Il tutto a condizione che tali risparmi siano documentati nella relazione di *performance* e validati sia dall'organismo di valutazione che dalla Ragioneria generale dello Stato.

Per le regioni, gli enti locali e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale è invece sufficiente che i risparmi siano documentati nella relazione di *performance* e validati dall'organismo di valutazione.

Inderogabilità delle disposizioni in materia di merito e premi

L'articolo 29 stabilisce poi che tutte le disposizioni in materia di merito e premi hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto ai sensi degli articoli 1339 e 1419, 2° comma del codice civile, nei contratti collettivi a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data del 16/11/2009.

Le norme civilistiche richiamate sono quelle relative all'inserzione automatica di clausole legislativamente previste nei contratti e alla conseguente nullità delle sole clausole incompatibili, sostituite *ex lege*. Siamo quindi all'interno della cornice di una speciale disciplina di diritto civile, dettata con riferimento ad una particolare figura contrattuale, cioè il contratto collettivo avente ad oggetto il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Tale principio di inserzione automatica è peraltro espressamente derogato dalla medesima legge di riforma (articolo 31) per gli enti territoriali e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale, che sono - in ogni caso - tenuti ad adeguare i propri ordinamenti ai principi di selettività della attribuzione degli incentivi (articolo 18) e a quanto previsto dai commi 1 e 2 dell'articolo 23 in tema di progressioni economiche, dall'articolo 24, commi 1 e 2, in tema di limiti alla copertura dei posti disponibili attraverso progressioni di carriera, dagli articoli 25 e 26, rispettivamente in tema di incarichi e responsabilità e di percorsi di alta formazione e crescita professionale.

Per quanto invece riguarda i criteri per la differenziazione delle valutazioni di cui all'articolo 19 le regioni, gli enti locali e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale possono liberamente disporre nell'ambito della loro potestà normativa, ma sempre in conformità al

principio di selettività e di meritocrazia di cui all'articolo 18, con l'unico vincolo che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito più alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre.

Quanto agli altri strumenti per premiare merito e professionalità di cui all'articolo 20, le regioni utilizzano direttamente gli strumenti delle progressioni economiche e di carriera della attribuzione di incarichi e responsabilità e dell'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale (articoli da 23 a 26), mentre adeguano alla specificità dei propri ordinamenti la disciplina del *bonus* annuale per le eccellenze e del premio annuale per l'innovazione (articoli 21 e 22).

L'articolo 31, infine, prevede per regioni ed enti locali che - nelle more dell'adeguamento degli ordinamenti regionali - si applichino fino al 31/12/2010 le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della riforma. Decorso tale termine, si applicheranno direttamente, in materia di merito e premi, le disposizioni previste dalla riforma medesima, ma con un principio di "cedevolezza" rispetto alla eventuale, successiva emanazione, di una diversa disciplina regionale e locale (vedi comma 4: "decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel presente titolo fino alla data di emanazione della disciplina regionale e locale").

Articolo 17

L'articolo introduttivo del titolo III, nel descriverne oggetto e finalità, afferma, al comma 1, che tutto il complesso delle norme che seguono è preordinato a valorizzare il merito e migliorare la produttività attraverso strumenti selettivi di incentivazione, economici e di carriera.

Il comma 2 contiene una clausola di invarianza finanziaria e impone alle amministrazioni di utilizzare per l'applicazione delle disposizioni del titolo III le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili. Il principio di invarianza finanziaria vincola anche le regioni, le amministrazioni del SSN e gli enti locali (articolo 31, comma 1)

Articolo 18

Si esplicita, al comma 1, il collegamento tra "merito" e miglioramento della *performance* organizzativa, cioè riferibile al gruppo di persone che opera in una struttura organizzativa individuata dal sistema di valutazione come rilevante ai fini della misurazione e della valutazione (articoli 7 e 8), e della *performance* individuale (articoli 7 e 9).

Al comma 2 viene affermato il divieto di corrispondere premi o incentivi collegati alla *performance* in modo indifferenziato, cioè a tutti i dipendenti o a interi gruppi di essi, o in modo automatico, cioè senza una previa valutazione selettiva, o in assenza di un sistema di misurazione e valutazione che ne fissi le regole, o - comunque - in assenza delle verifiche e attestazioni sul sistema di valutazione previste dal titolo II. La violazione di questi precetti è, all'evidenza, fonte di responsabilità dirigenziale e, ove ne ricorrano i presupposti soggettivi, di responsabilità per danno erariale.

Articolo 19

Comma 1. Si affida all'organismo indipendente di valutazione della *performance* la mera compilazione di una graduatoria delle valutazioni individuali sulla base delle valutazioni operate dai dirigenti competenti.

L'organismo non è infatti titolare diretto della funzione valutativa, salvo per quanto riguarda i dirigenti di vertice - articolo 14, comma 4, lettera e) - ma è responsabile del controllo sul corretto esercizio di questa, sul piano formale e sostanziale - vedi, in particolare, articolo 14, comma 4, lettere c), d), f) e g) - del monitoraggio (lettera a)), della vigilanza al fine di rimuovere elementi di criticità e di promuovere il miglioramento del sistema (lettere b) e h)).

La valutazione individuale viene effettuata nei confronti di tutto il personale, compresi i dirigenti. La valutazione di questi spetta ai titolari degli uffici dirigenziali generali, la cui valutazione compete ai capi dipartimento o ai segretari generali nei ministeri, o ai direttori generali negli enti pubblici; per tali figure di vertice, infine, la valutazione è operata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo su proposta dell'organismo indipendente di valutazione (articolo 14, comma 4, lettera e)). La graduatoria è redatta distinguendo i dirigenti titolari di incarichi di funzione dirigenziale (art 19, comma 2 d.lgs. 165/2001) da quelli titolari di incarichi di funzione dirigenziale di livello generale (articolo 19 cit., comma 4). Nulla si dice espressamente sulle figure di vertice di cui al comma 3 del medesimo art 19 (capi dipartimento, segretari generali ed equiparati).

Comma 2. Reca il criterio per la formazione della graduatoria delle *performance* individuali, articolata su tre fasce, alla prima delle quali, comprendente il 25 per cento del personale, è corrisposto il 50 per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale, mentre alla seconda fascia, comprendente il 50 per cento dei dipendenti è corrisposto il restante 50 per cento delle medesime risorse e alla terza non è attribuito alcun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale.

Si tratta sempre delle risorse destinate al solo trattamento di cui alla lettera a) del comma 3 del testo novellato dall'art. 45 del d.l. 165/2001 (vedi articolo 57); nulla viene invece specificato in ordine alla corresponsione degli altri trattamenti accessori di cui alle lettere b) e c) del medesimo comma, per i quali sia la disciplina che la determinazione delle risorse restano affidate alla contrattazione collettiva, ma in coerenza con le disposizioni legislative vigenti: in particolare il comma 3-*bis* dell'art 40 del decreto 165 (novellato dall'articolo 54), che è norma non derogabile dai contratti collettivi, stabilisce che la contrattazione deve destinare al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

La disciplina delle fasce di merito tollera limitate deroghe da parte della contrattazione (vedi quanto si dirà a proposito del successivo comma 4) e quindi ha una funzione suppletiva, cioè si applica di diritto in tutti i casi in cui le fonti di diritto legittimate a derogarla non abbiano altrimenti regolato la materia 31.

Comma 3. Chiarisce che per i dirigenti si applicano i medesimi criteri dettati per il restante personale sia per quanto riguarda la collocazione nelle fasce di merito, sia per quanto concerne l'attribuzione del trattamento incentivante. Si specifica altresì che, in virtù della peculiare struttura della retribuzione dei dirigenti, il trattamento da considerare, in luogo del trattamento

accessorio collegato alla *performance*, è la retribuzione di risultato, cioè il trattamento accessorio collegato ai risultati di cui all'articolo 24 del d.lgs. 165 del 2001, così come novellato dall'articolo 45.

Comma 4. definisce i limiti entro i quali sono ammesse deroghe alle disposizioni sulle fasce di merito ad opera della contrattazione collettiva integrativa. In particolare si consente che la percentuale del 25 per cento del personale da inserire nella prima fascia possa essere determinata tra un minimo del 20 per cento e un massimo del 30 per cento, ferma restando, comunque, la attribuzione del 50 per cento delle risorse al personale inserito in tale fascia. Alla eventuale variazione della percentuale dei dipendenti inseriti nella prima fascia dovrà in ogni caso corrispondere una variazione compensativa delle percentuali dei dipendenti da collocare nella seconda o nella terza fascia, o in entrambe.

È altresì previsto che la contrattazione possa distribuire diversamente da come indicato nel comma 2, tra la seconda e la terza fascia, il cinquanta per cento delle risorse non attribuito alla prima fascia, senza alcun vincolo. Peraltro la norma, per la sua formulazione letterale e anche alla luce di una interpretazione sistematico-teleologica, non consente, evidentemente, di confondere in una sola le due fasce di merito di cui alle lettere b) e c).

Comma 5. Si prevede il monitoraggio del Dipartimento della funzione pubblica sulle deroghe introdotte con la contrattazione integrativa ai sensi del comma 4.

Comma 6. Esclude dall'applicazione del criterio della suddivisione in fasce di cui ai commi 2 e 3 il personale dipendente dalle amministrazioni di minori dimensioni. Tali disposizioni, infatti, non si applicano al personale delle amministrazioni nelle quali sono in servizio non più di otto dipendenti con qualifica non dirigenziale. Non si applicano, inoltre, ai dirigenti qualora questi siano non più di cinque, qualunque sia il numero degli altri dipendenti. In ogni caso si stabilisce che "la quota prevalente" delle risorse premiali di cui ai commi 2 e 3 dovrà essere destinata in modo selettivo a "una percentuale limitata" del personale dipendente e dirigente. Si ribadiscono così i principi della valutazione e del merito, con quella maggiore elasticità nell'applicazione che è necessaria nel peculiare contesto di amministrazioni alle quali sarebbe una forzatura applicare le regole stringenti dettate per organizzazioni ben più grandi e complesse.

Infine si ricorda che la speciale disciplina applicabile agli enti territoriali e del servizio sanitario nazionale in materia di merito e premi, vale a dire l'intero titolo III, è contenuta nell'articolo 31.

Articolo 20

In apertura del capo secondo, intitolato "Premi", elenca i diversi strumenti posti a disposizione del datore di lavoro pubblico per premiare il merito e la professionalità stabilendo che, con l'ovvia esclusione delle progressioni di carriera (articolo 24) e dell'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale (articolo 26), gli incentivi sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.

Articolo 21

Si istituisce (comma 1) il *bonus* annuale delle eccellenze, il cui ammontare è determinato nei contratti collettivi nazionali (comma 3). Il *bonus* è destinato a premiare non più del cinque per cento, dei dipendenti e dei dirigenti, fra quanti si sono collocati nella fascia superiore della

graduatoria di *performance* (articolo 19, comma 2). Il *bonus* viene attribuito entro il mese di aprile, ma comunque alla conclusione del processo di valutazione riferito all'esercizio precedente, che ne è presupposto logico ineliminabile. Tale termine ha dunque natura ordinatoria.

Il *bonus* non è cumulabile con gli altri strumenti premiali di cui agli articoli da 22 a 26 (comma 3). Ciò significa che, ove per l'anno precedente il dipendente abbia ricevuto il *bonus*, a meno di rinunziarvi, non potrà percepire il premio annuale per l'innovazione relativo al medesimo esercizio; non potrà, inoltre, essergli riconosciuta una progressione economica né di carriera, né l'accesso ai percorsi di alta formazione e crescita professionale di cui all'articolo 26, qualora tali percorsi abbiano natura premiale, conseguano, cioè al riconoscimento e alla valorizzazione del contributo individuale e della professionalità sviluppata dal dipendente (articolo 26, comma 1, alinea).

Per la estrema latitudine della fattispecie di cui all'articolo 25, dovranno infine essere le amministrazioni a determinare in quali casi l'attribuzione di incarichi e responsabilità configuri una misura premiale e dunque incompatibile con il *bonus*, al quale il dipendente ha comunque facoltà di rinunciare.

Articolo 22

Il premio annuale per l'innovazione istituito presso tutte le amministrazioni, a valere sulle risorse disponibili per la contrazione integrativa, è di importo individuale pari a quello del *bonus* di cui all'articolo 21 ed è assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno di riferimento della valutazione avente un elevato impatto sulla *performance* organizzativa (vedi articoli 3 e 8) in termini di cambiamento dei servizi offerti o di organizzazione dei processi interni di lavoro.

Competente per l'assegnazione è l'organismo indipendente di cui all'articolo 14 che, a tal fine, valuta comparativamente le candidature presentate dai dirigenti o dai singoli dipendenti o da gruppi di lavoro.

Articolo 23

Con queste disposizioni si intende ancorare strettamente a criteri di selezione per merito l'attribuzione delle progressioni economiche, cosiddette orizzontali, che rappresentano nel pubblico l'equivalente dei "superminimi" del privato. Le progressioni in questione dovranno infatti essere attribuite a una quota limitata di dipendenti sulla base dello sviluppo delle loro competenze professionali e dei risultati della valutazione, individuale e collettiva.

In particolare (comma 3) si stabilisce una priorità nelle progressioni economiche a favore di coloro che si sono collocati nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive: vale a dire che coloro che difettano di tale requisito potranno essere considerati, ai fini delle progressioni economiche, solo dopo tutti coloro che ne sono in possesso.

Articolo 24

Recepisce l'orientamento della Corte costituzionale esplicitando il principio che le cosiddette progressioni verticali, cioè da un'area professionale a quelle superiori devono avvenire per

concorsi pubblici nei quali il numero dei posti riservati al personale interno (in modo da riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti e in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.) dovrà essere comunque non superiore al numero di quelli aperti all'accesso dall'esterno.

Al comma 3 si stabilisce poi che la collocazione nella fascia di merito alta, di cui all'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo rilevante ma non prioritario, (si è invece stabilito nell'art 23, con riferimento alle progressioni economiche) ai fini della progressione di carriera.

Articolo 25

Afferma il principio di crescita professionale e responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti (comma 1). Stabilisce altresì che le amministrazioni procedono all'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici, uno dei quali è la considerazione della professionalità sviluppata, purché attestata attraverso il sistema di misurazione e valutazione (comma 2).

Articolo 26

Le amministrazioni, nei limiti delle risorse disponibili (comma 3), al fine di riconoscere e valorizzare i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti, ne promuovono sia l'accesso privilegiato a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali sia l'ulteriore sviluppo di competenze anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali (comma 1). La collocazione di queste iniziative tra gli strumenti premiali elencati espressamente nell'articolo 20 consente di affermare che anche esse devono essere amministrate secondo criteri oggettivi, selettivi e meritocratici.

Articolo 27

Si tratta del c.d. "dividendo dell'efficienza", che consente di destinare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione integrativa, una quota fino al 30% dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni a premiare il personale direttamente e proficuamente coinvolto (fino a due terzi del citato 30%) e a incrementare le somme disponibili per la contrattazione (per la parte residua).

Restano comunque ferme sia le riduzioni di spesa di cui all'articolo 61 del dl 112 del 2008 che la facoltà di destinare somme aggiuntive alla contrattazione già disciplinata dall'articolo 2, commi 33 e 34 della legge finanziaria per il 2009 (comma 1). Il tutto a condizione che tali risparmi siano documentati nella relazione di *performance* e validati sia dall'organismo di valutazione che dalla Ragioneria Generale dello Stato (comma 2).

Per le regioni, gli enti locali e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale è invece sufficiente che i risparmi siano documentati nella relazione di *performance* e validati dall'organismo di valutazione (comma 3).

Articolo 28

Innova la disciplina di cui all'articolo 11, comma 2 del d.lgs. 286 del 1999 affidando alla commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 un potere di proposta per le direttive del Presidente del Consiglio in tema di definizione, adozione e pubblicizzazione degli *standard* di qualità, casi e modalità di adozione delle carte dei servizi, criteri di misurazione della qualità dei servizi, condizioni di tutela degli utenti, nonché casi e modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli *standard* di qualità. Viene altresì stabilito che – sempre su proposta della commissione - per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvederà con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata.

Articolo 29

Si fa rinvio a quanto argomentato nella illustrazione generale del titolo III.

Articolo 30

Reca la disciplina transitoria e le abrogazioni. In particolare, si prevede che la commissione di cui all'articolo 13 sia costituita entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, cioè entro il 16 dicembre 2009 (comma 1), e che gli organismi indipendenti di cui all'articolo 14 siano costituiti entro il 30 aprile 2010 (comma 2).

Anche se è previsto che fino alla costituzione di questi continueranno ad operare gli uffici e i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 286 del 1999 (cioè, per le amministrazioni dello Stato, i servizi di controllo interno) ciò non sarà comunque possibile oltre il citato limite del 30 aprile. Infatti l'abrogazione, dalla medesima data, di una serie di norme del decreto 286, tra le quali proprio i commi 2 e 3 dell'articolo 6, istitutivi degli organi in questione, li priverebbe di qualsiasi legittimazione (comma 4).

Infine (comma 3) si prevede che gli organismi indipendenti di cui all'articolo 14 provvedono, entro il 30 settembre 2010, sulla base degli indirizzi della commissione di cui all'articolo 13 a definire i sistemi di valutazione della *performance* di cui all'articolo 7 in modo da assicurarne la piena operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011, data dalla quale cesserà comunque l'efficacia e l'applicabilità dei contratti collettivi vigenti al 16 novembre 2009 (vedi articolo 65, comma 2).

Articolo 31

Si fa rinvio a quanto argomentato nella illustrazione generale del titolo III 38.

Titolo IV

Capo II

Dirigenza

Introduzione

Per realizzare l'obiettivo di "ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni", la riforma Brunetta modifica profondamente la disciplina della dirigenza pubblica.

Si tratta di un ulteriore passo in avanti nel processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, che restringe i margini di azione della contrattazione collettiva per migliorare la produttività degli uffici pubblici attraverso una responsabilizzazione del dirigente e un rafforzamento dei suoi poteri.

Il decreto attuativo ridisegna, infatti, funzioni, responsabilità e poteri del dirigente della pubblica amministrazione novellando alcune disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 per realizzare i due obiettivi espressamente dichiarati dall'articolo 37.

Il primo è un obiettivo per così dire "macro", ovvero quello di coinvolgere il dirigente nella fase di individuazione degli obiettivi e delle risorse necessarie all'azione amministrativa, al fine di "regolare il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo".

Il secondo è, invece, un obiettivo per così dire "micro". Viene modificata la disciplina della dirigenza pubblica "utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato, al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti e di rafforzare la distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e funzione di gestione spettanti alla dirigenza". Nella prima direzione, la riforma, con alcune disposizioni che entreranno in vigore solamente quando diventerà operativo il nuovo sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* organizzativa e individuale, disciplinato dal Titolo II del decreto n. 150 del 2009, assegna nuove funzioni al dirigente nella definizione degli obiettivi e delle risorse necessarie alla realizzazione degli obiettivi dell'azione amministrativa.

Nella seconda, il decreto attuativo, con disposizioni che sono già efficaci, cambia il rapporto tra il dirigente e i dipendenti del suo ufficio introducendo alcune importanti modifiche, sia in ordine alla responsabilità del dirigente, sia in ordine all'esercizio dei suoi poteri.

Si tratta di modifiche di assoluto rilievo che assegnano al dirigente un ruolo strategico nella definizione e nella realizzazione degli obiettivi della azione amministrativa. Per questo il decreto attuativo modifica, anzitutto, le disposizioni relative al reclutamento dei dirigenti per assicurare, ai sensi dell'articolo 1, "la selettività e la valorizzazione dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali".

Conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale
(Modifica all'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001)

Al fine di selezionare i soggetti che abbiano le professionalità più idonee allo svolgimento dell'incarico di funzione dirigenziale vacante e, pertanto, alla realizzazione degli obiettivi della pubblica amministrazione, la riforma modifica, infatti, l'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Così, il comma 1, lettera a), dell'articolo 40 sostituisce il 1° comma dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo che “ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati e alla complessità della struttura interessata:

- a) delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente;
- b) dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione;
- c) delle competenze organizzative possedute;
- d) nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero presso il settore privato e presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico”.

Inoltre, per assicurare la partecipazione di tutti i candidati interessati ed in conformità con l'obiettivo generale della trasparenza (vedi articolo 11 del d.lgs. n. 150 del 2009), il comma 1 *bis* dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dal comma 1, lettera b) dell'articolo 40, impone alle amministrazioni di rendere conoscibili “anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta”, di acquisire le disponibilità dei dirigenti interessati e di valutarle.

Accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia
(Inserimento dell'articolo 28 bis nel d.lgs. n. 165 del 2001)

Per quanto attiene, invece, all'accesso alla dirigenza di prima fascia, il primo comma dell'articolo 47 inserisce l'articolo 28-*bis* nel d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo che esso “avviene, per il cinquanta per cento dei posti, calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione”.

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 28 *bis*, al concorso possono essere ammessi dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso dei titoli individuati nel bando di concorso.

I vincitori del concorso saranno tenuti a compiere un periodo di formazione, di almeno sei mesi, non continuativi, ma da completare nell'arco del triennio, presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (vedi articolo 28 *bis*, comma 4).

Nell'ipotesi in cui lo svolgimento di tali incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità, ai sensi del comma 2 dell'articolo 28-*bis*, alla copertura di un numero di posti

non superiore alla metà di quelli da bandire, si può provvedere, attraverso concorso pubblico, con contratti di diritto privato a tempo determinato.

Nessuna modifica di particolare rilievo è, invece, intervenuta con riferimento all'accesso alla dirigenza di seconda fascia (vedi articolo 46).

Il ruolo del dirigente nel sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale
(*Modifiche agli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 165 del 2001*)

La riforma, al fine di assicurare il miglior coordinamento tra indirizzo politico e azione amministrativa, assegna al dirigente anche un importante ruolo nella programmazione degli obiettivi e dell'individuazione delle risorse necessarie ad assicurare il miglior svolgimento dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, l'articolo 38 modifica l'articolo 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, assegnando ai dirigenti di uffici dirigenziali generali due nuove funzioni.

Ai sensi del comma 1, lettere a) e b) dell'articolo 38, infatti, essi, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 del d.lgs. n. 165 del 2001:

- a) "propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale" (vedi anche articolo 35);
- b) "concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti".

Allo stesso modo, l'articolo 39 modifica l'articolo 17 del d.lgs. n. 165 del 2001, attribuendo agli altri dirigenti nuove funzioni:

il comma 1, lettere a) e b) e c) dell'articolo 39, prevede, infatti, che gli altri dirigenti:

- a) "concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale" (vedi anche l'articolo 35);
- b) "provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici anche concorrendo alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti";
- c) "effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti".

Nuove funzioni che, nel rispetto del tradizionale modello gerarchico in ordine al rapporto tra dirigenti di uffici dirigenziali generali e gli altri dirigenti, sono volte a realizzare un "rafforzamento dell'autonomia della dirigenza" (vedi articolo 1) in ordine alla direzione e all'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici (vedi articolo 5).

Sempre al fine di regolare il rapporto tra organi di vertice e dirigenti, in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo, la riforma assegna al dirigente un importante ruolo anche nel sistema di misurazione, valutazione e trasparenza

della *performance* organizzativa e individuale, disciplinato dal Titolo II del decreto n. 150 del 2009.

In altri termini, la dirigenza è coinvolta in tutte le fasi del ciclo di gestione della *performance* (cfr. il Capo II del Titolo II).

In particolare:

- a) l'articolo 5, comma 1, stabilisce che “gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative;
- b) per quanto attiene al monitoraggio della *performance*, l'articolo 6, comma 1, prevede che “gli organi di indirizzo politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti, verificano l'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 5 e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso d'esercizio”;
- c) ai sensi dell'articolo 7, comma 2, la misurazione e la valutazione annuale della *performance* organizzativa e individuale, è svolta, da tre soggetti:
 - agli organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14, istituiti in ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata (che sostituiscono i servizi di controllo interno di cui al d.lgs. n. 286 del 1999);
 - la commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13;
 - i dirigenti di ciascuna amministrazione (vedi anche articolo 12).

Per questa via, i dirigenti vengono coinvolti sia nella fase di individuazione degli obiettivi degli uffici, sia in quella di definizione degli strumenti necessari a realizzare le *performance* individuali e organizzative di cui la riforma li considera responsabili, come emerge dagli articoli. 41 e 45, che modificano gli artt. 21 e 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, in tema di responsabilità dirigenziale e di trattamento accessorio.

La dimensione “micro”. Un nuovo rapporto tra il dirigente e i dipendenti del suo ufficio
(*Modifiche agli artt. 30, 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 e inserimento dell'articolo 55 bis*)

Al fine di “ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e la trasparenza e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni”, la riforma ridisegna anche il rapporto tra il dirigente e i dipendenti del suo ufficio.

Da un lato, rafforza le funzioni e i poteri del dirigente, dall'altro lo rende responsabile, sotto il profilo disciplinare ed economico, dei risultati raggiunti dall'ufficio da lui diretto (vedi articolo 1).

In questa prospettiva è anzitutto necessario rilevare che la riforma si preoccupa di superare alcuni degli equivoci che erano sottesi al processo di privatizzazione del pubblico impiego avviato con la legge-delega Amato n. 421 del 1992.

Uno degli assi portanti di quella riforma era, infatti, l'affermazione del principio che la pubblica amministrazione agiva, nei confronti dei dipendenti pubblici, attraverso i poteri del privato datore di lavoro.

Senonché quel principio, pur valido in linea teorica, non ha funzionato adeguatamente alla prova dei fatti, perché lasciava irrisolta la questione di chi, in concreto, li dovesse esercitare anche perché, in molti casi, l'esercizio di quei poteri era complicato da una eccessiva ingerenza delle organizzazioni sindacali.

La riforma (comma 2 dell'articolo 5) rafforza le prerogative dei dirigenti di ciascuna struttura precisando che "l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti collettivi" e che rientrano "nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici".

Una volta chiarito che l'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro spetta al dirigente, la riforma si preoccupa anche di precisare che il dirigente è responsabile non solo della propria prestazione individuale, ma anche dell'esercizio dei poteri a lui attribuiti nei confronti del personale, nonché dei risultati raggiunti dagli uffici da lui diretti, come si evince espressamente dal 1° comma dell'articolo 21 come novellato dall'articolo 41, che afferma la responsabilità dirigenziale in ordine al mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II.

In questa prospettiva, per consentire al dirigente di assicurare il raggiungimento, da parte dell'ufficio da lui diretto, dei risultati, degli obiettivi assegnati, la riforma introduce alcune significative modifiche al fine di rendere maggiormente incisivi i suoi poteri.

Il dirigente diviene anzitutto responsabile dell'attribuzione dei trattamenti accessori (vedi articolo 45 del d.lgs. n. 165 del 2001), poiché ha il compito di valutare la *performance* individuale di ciascun dipendente dell'ufficio, secondo i criteri certificati dal sistema di valutazione.

La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulle *performance* del personale, infatti, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, sono "collegate:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi".

Così, sulla base dei livelli di *performance* attribuiti ai dipendenti secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, "il personale è distribuito in diversi livelli di *performance* in modo che:

- a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- c) il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale".

In questo modo, il trattamento accessorio dei dipendenti viene a dipendere direttamente dalle valutazioni del dirigente che, a sua volta, a fronte della concessione di questo importante potere, risulta più direttamente responsabile dei risultati raggiunti dall'ufficio da lui diretto.

Nella medesima prospettiva, va letto l'articolo 23 secondo cui "le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione. La collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche e di carriera".

Si stabilisce, pertanto, una priorità nelle progressioni economiche in favore dei dipendenti che si sono collocati nella fascia di merito alta. In altri termini, coloro che difettano del requisito di cui al comma 3 dell'articolo 23, saranno considerati, ai fini della progressione, solo dopo coloro che ne sono in possesso.

In modo analogo, l'articolo 24 stabilisce che, anche ai fini delle progressioni di carriera, "la collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo rilevante ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche e di carriera".

In questo caso, la collocazione nella fascia di merito alta, nel rispetto del principio secondo cui le progressioni verticali devono avvenire per concorsi pubblici (vedi articolo 24, comma 1), costituisce titolo rilevante, ma non prioritario, ai fini della progressione di carriera (vedi anche gli articoli 17, comma 1, e 18, comma 1).

La riforma, così come assegna al dirigente il potere di premiare i dipendenti più meritevoli del suo ufficio, gli assegna anche il dovere di sanzionare il demerito. In tale prospettiva, vengono ampliati i suoi poteri in tema di procedimento disciplinare e di irrogazione delle sanzioni.

L'articolo 69, infatti, inserisce nel d.lgs. n. 165 del 2001 l'articolo 55-*bis*, ai sensi del quale il responsabile con qualifica dirigenziale della struttura in cui il dipendente lavora, quando ha notizia di comportamenti punibili con sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio e dalla retribuzione per più di dieci giorni, attiva, in prima persona, il procedimento disciplinare.

Il dirigente, infatti, dovrà, senza indugio e comunque non oltre venti giorni, contestare per iscritto l'addebito al dipendente e convocarlo per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un legale o di un rappresentante sindacale.

Il lavoratore convocato può inviare, se non intende presentarsi, inviare una memoria scritta o, nel caso di grave impedimento, formulare istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa.

Dopo l'espletamento dell'istruttoria, il dirigente conclude il procedimento, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione. Nell'ipotesi, invece, di infrazioni punibili con sanzioni più gravi della sospensione dal servizio e dalla retribuzione per più di dieci giorni o in cui il responsabile della struttura non ha qualifica

dirigenziale, il procedimento è di competenza dell'ufficio individuato da ciascuna amministrazione in base al proprio ordinamento.

Al fine di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane, infine, l'articolo 49 modifica l'articolo 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, in tema di mobilità del personale mediante passaggio diretto tra amministrazioni, e prevede che "il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire.

Nella stessa prospettiva, l'articolo 50 modifica l'articolo 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevedendo, che la mancata individuazione delle eccedenze di personale da parte del dirigente è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale.

La responsabilità del dirigente in ordine alle *performance* degli uffici da lui diretti
(*Modifiche all'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 e inserimento degli artt. 55 sexies e 55 septies*)

A fronte dell'ampliamento dei poteri di cui gode il dirigente nei confronti dei propri dipendenti, la riforma attribuisce al dirigente una nuova e più ampia responsabilità relativa ai risultati degli uffici da lui diretti.

Il primo comma dell'articolo 21, come novellato dall'articolo 41, afferma anzitutto la responsabilità dirigenziale in ordine:

- al mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II;
- all'inosservanza delle direttive a lui imputabili.

In questi casi, ferma restando la responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'articolo 21 stabilisce l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, spingendosi, in relazione alla gravità dei casi, sino ad affermare la possibilità dell'amministrazione di revocare l'incarico, collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Nella prospettiva di affermare la responsabilità dirigenziale con riferimento ai risultati raggiunti dagli uffici da lui diretti, il comma 1-*bis* dell'articolo 21 assegna al dirigente la responsabilità di vigilare sul rispetto, da parte del personale assegnato al proprio ufficio, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione conformemente agli indirizzi deliberati dalla commissione di cui all'articolo 13.

Il mancato esercizio di questo dovere di vigilanza può comportare, sentito il Comitato dei garanti, la decurtazione della retribuzione di risultato del dirigente, in relazione alla gravità della violazione, di una quota fino all'80%.

Sempre al fine di responsabilizzare il dirigente in ordine ai risultati dell'ufficio da lui diretto e per rendere effettivo il dovere di vigilanza di cui si è appena detto, l'articolo 69 inserisce l'articolo 55 *sexies* nel d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede, in due casi, l'applicazione ai dirigenti della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dalla retribuzione, nonché la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione.

La prima ipotesi riguarda il mancato esercizio o la decadenza della sanzione disciplinare da parte del dirigente, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare.

La seconda attiene alle valutazioni del dirigente irragionevoli o manifestamente infondate sulla insussistenza dell'illecito disciplinare, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare.

La norma precisa, inoltre, che la eventuale responsabilità civile configurabile a carico del dirigente in relazioni a illiceità nelle determinazioni riguardanti lo svolgimento del procedimento disciplinare è limitata ai casi di dolo o colpa grave.

Si segnala, infine, che l'articolo 69 ha inserito anche l'articolo 55 *septies* nel d.lgs. n. 165 del 2001. La disposizione, relativa ai controlli sulle assenze per malattia, al comma 6 prevede che "il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora, nonché il dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale, secondo le rispettive competenze, curano l'osservanza delle disposizioni relative alle assenze per malattia, in particolare al fine di prevenire o contrastare le condotte assenteistiche".

Nel caso di inadempimento colposo, rispetto a tale dovere di vigilanza, è prevista la possibilità di comminare una sanzione a carico del dirigente consistente nella decurtazione della retribuzione di risultato, in relazione alla gravità della violazione, di una quota fino all'ottanta per cento (vedi gli artt. 21 e 55 *sexies*, comma 3, come modificati dal decreto attuativo).

La retribuzione accessoria del dirigente
(Modifica dell'articolo 24 del d.lgs. n. 165 del 2001)

La responsabilità del dirigente in relazione alle proprie *performance* individuali e a quelle organizzative dell'ufficio da lui diretto, oltre ad assumere rilievo sotto il profilo disciplinare, ha delle rilevanti ripercussioni anche sotto il profilo economico.

Il comma 1 dell'articolo 9 del decreto attuativo prevede, infatti, che "La misurazione e la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità è collegata:

- a. agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b. al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c. alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d. alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi".

Il novellato 1° comma dell'articolo 24 del d.lgs. n. 165 del 2001 dispone, inoltre, che "il trattamento economico accessorio spettante ai dirigenti deve essere correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti", collegando espressamente ai risultati conseguiti l'erogazione della retribuzione di risultato.

Si tratta di un'innovazione di particolare rilievo in quanto il successivo comma 1 *bis* dell'articolo 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'articolo 45, comma 1, lettera b), prevede che la retribuzione accessoria del dirigente "deve costituire almeno il 30% della retribuzione

complessiva del dirigente, considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività" e, ai sensi del successivo comma 1 *ter*, i contratti collettivi dovranno adeguarsi a tale previsione entro la prima tornata contrattuale successiva al 1° gennaio 2010".

Innovazione tanto più significativa laddove si consideri che, ai sensi del comma 3 dell'articolo 19, anche con riferimento alla retribuzione accessoria di risultato dei dirigenti si applicano le tre fasce di merito previste dalla stessa disposizione, salvo l'esclusione per il personale dipendente dalle amministrazioni di minori dimensioni (vedi articolo 19, comma 6).

Come emerge dalle considerazioni sin qui svolte, la rinnovata centralità assegnata dalla riforma alla *performance* organizzativa e individuale è strettamente dipendente dalla realizzazione del sistema di valutazione di cui al Titolo II.

Per questo il comma 1 *quater* dell'articolo 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, inserito sempre dall'articolo 45, comma 1, lettera b), dispone che la parte della retribuzione collegata al raggiungimento dei risultati non può essere corrisposta al dirigente responsabile qualora l'amministrazione di appartenenza non abbia predisposto il sistema di valutazione di cui al titolo II.

Nella medesima prospettiva di assicurare il decollo del sistema di valutazione di cui al titolo II, deve essere letto anche l'articolo 10, ove si stabilisce che "è fatto divieto di erogazione la retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, alla mancata adozione del piano di *Performance*", ossia del documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché quelli assegnati al personale dirigenziale.

In modo analogo, per realizzare l'obiettivo della trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche, affermato dall'articolo 1 del decreto attuativo, l'articolo 11, comma 9, prevede che "in caso di mancata adozione e realizzazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e di mancato assolvimento" di alcuni obblighi di pubblicazione previsti dalla medesima disposizione, "è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti".

Titolo IV

Capo III

Uffici, piante organiche, mobilità e accessi

L'articolo 49, comma 1, del decreto n. 150 del 2009, modifica ed integra l'articolo 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, prevedendo per le pubbliche amministrazioni la possibilità di 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.

Si impone in ogni caso di rendere pubbliche le disponibilità dei posti da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta.

Il trasferimento viene disposto “previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire”.

La citata disposizione normativa conserva, in seno all’istituto della mobilità volontaria, la natura giuridica privatistica, correlandola alla “cessione del contratto a prestazioni corrispettive”. Il consenso di questa tipologia di contratto “trilaterale”, si concreta al momento in cui si verifica l’accordo tra il dipendente che fa l’istanza di mobilità, l’amministrazione di appartenenza che rilascia il nulla osta e l’amministrazione destinataria della predetta istanza che esprime il suo consenso riguardo alla domanda di mobilità del dipendente (previa vacanza del posto in organico per il principio d’invarianza della spesa).

La novella legislativa innova il quadro sistemico dell’istituto prevedendo attraverso una norma d’indirizzo, sebbene cogente, che “le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso il passaggio diretto di personale (...), fissando preventivamente i criteri di scelta.”.

Si tratta di una disposizione densa di rilievo che si iscrive nella linea della trasparenza, della pubblicità e dell’accessibilità totale delle informazioni relative alle pubbliche amministrazioni, a tutela dei principi di imparzialità e buon andamento, ciò anche perché le condotte delle amministrazioni non hanno sempre favorito la copertura di posti in organico con processi di mobilità volontaria.

Inoltre uno specifico potere di assenso viene incardinato in capo al dirigente (cui il dipendente proviene o è destinato), che viene valorizzato nella sua qualità di organizzatore e gestore delle risorse umane. Tale potere tempera la volontarietà dell’istituto e la finalizza alle esigenze effettive delle amministrazioni.

L’articolo 49 succitato introduce poi al comma 2, il comma 1-*bis* nell’articolo 30 del citato d.lgs. n. 165, che esplicita meglio le previsioni contenute nell’articolo 1 disponendo che “con decreto del ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze e previa intesa con la conferenza unificata, sentite le confederazioni sindacali rappresentative, sono disposte le misure per agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, per garantire l’esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze in organico”.

Le norme *de quibus* favoriscono il naturale proseguimento di un percorso normativo, volto a dare una valenza “funzionale e governata” alle disposizioni normative sulla mobilità, in grado di favorire un fisiologico riequilibrio fra carenze ed eccedenze di organico delle amministrazioni. In questa scia già si colloca, del resto, il principio espresso dall’articolo 2 *bis* del predetto articolo 30, del “previo esperimento delle procedure di mobilità” prima di espletare le procedure concorsuali, la cui inosservanza viene ad integrare una violazione di legge.

Anche la giurisprudenza ha recepito la *ratio decidendi* del legislatore, prevedendo al riguardo (*ex plurimis* Tar Sardegna, sent. n. 2204/2008), l’annullamento di un bando di concorso (di una ASL), che non aveva esperito la procedura di mobilità volontaria prima di bandire un concorso.

L’argomentazione seguita dal tribunale è infatti molto rigorosa e in linea con la disposizione normativa succitata secondo la quale: “discende l’obbligo per le pubbliche amministrazioni che

intendano effettuare assunzioni di personale, di avviare le procedure di trasferimento mediante mobilità da altre amministrazioni, prima di indire il concorso pubblico”.

Il legislatore, nella novella, viene a rimarcare la rilevanza dell’istituto della mobilità anche con altre previsioni normative:

- 1) l’articolo 50, che innova l’articolo 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, con la previsione disposta dal neo articolo 1 *bis*, che integra una nuova tipologia di responsabilità, a carico del dirigente, ovvero una sorta di responsabilità amministrativa, laddove lo stesso non rilevi le eventuali eccedenze di personale;
- 2) l’articolo 48, che introduce l’articolo 29 *bis* nel d.lgs. n. 165 del 2001, recante disposizioni sulla mobilità intercompartimentale, con la *ratio* di favorire processi di mobilità tra amministrazioni di diversi comparti, previa definizione di una tabella di equiparazione fra i livelli d’inquadramento previsti dai contratti collettivi, relativi ai diversi livelli di contrattazione, da definirsi con decreto del ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze, previo parere della conferenza unificata e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Anche in questi casi si intende agevolare una programmazione razionale e consapevole dei fabbisogni del personale ed una corretta allocazione delle risorse umane in nome e per conto del buon andamento amministrativo.

L’articolo 51 reca disposizioni in materia di “territorializzazione delle procedure concorsuali”.

La citata disposizione normativa aggiunge un nuovo periodo, al comma 5 *ter*, dell’articolo 35 del d.lgs. n. 165, stabilendo che specifiche disposizioni del bando di concorso possano stabilire una riserva con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, tuttavia solo “quando tale requisito sia strumentale all’assolvimento dei servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”.

Una norma di particolare rilevanza è, infine, contenuta nell’articolo 52, a modifica ed integrazione dell’articolo 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Si prevede una particolare forma di incompatibilità nei confronti dei dirigenti da proporre (o già preposti al momento dell’entrata in vigore del decreto) a strutture deputate alla gestione del personale, ciò con riferimento alle cariche rivestite anche nei precedenti due anni in partiti politici o in organizzazioni sindacali.

Alle “cariche rivestite” sono equiparati i “rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza” intrattenuti con le stesse organizzazioni.

Ovviamente il riferimento alle strutture deputate alla gestione del personale va rivisto in relazione alla specifica organizzazione delle varie amministrazioni e va esteso, considerata la *ratio*, anche alle strutture che gestiscono le relazioni sindacali.

Si tratta di una disposizione posta a tutela del principio di separazione tra politica ed amministrazione e che mira in ogni caso ad evitare fenomeni di confusione di ruolo con la controparte sindacale.

Tali principi sono peraltro richiamati nella previsione dell'articolo 35, comma 3, lett. e), del d.lgs. n. 165, che impone la composizione delle commissioni di concorso con esperti di provata competenza "che non ricoprano cariche politiche o che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni e organizzazioni sindacali o delle associazioni professionali".

La disposizione normativa di cui al predetto articolo 53, comma 1 *bis* risulta ancora più stringente nel dettare profili d'incompatibilità. La natura inderogabile della previsione normativa è del resto suffragata dalla previsione ivi contenuta nel comma 16 *bis*, ove si prevede la possibilità da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri- Dipartimento della funzione pubblica di disporre verifiche anche sull'osservanza delle predette disposizioni (oltre che su quelle contenute in tutto l'articolo 53 del d.lgs. n. 165 del 2001) per il tramite dell'ispettorato della funzione pubblica, operando a tal fine d'intesa con i servizi ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

Titolo IV

Capo IV

Contrattazione collettiva nazionale e integrativa

Il sistema di relazioni sindacali

Introduzione

La legge delega n. 15 del 2009 e il d.lgs. n. 150 del 2009 che attua la predetta legge, ridefiniscono il ruolo della contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, in relazione a molteplici profili che attengono alla competenza della fonte negoziale anche nel rapporto con la legge, ai controlli, al procedimento, ai soggetti, alle regole per la provvista delle risorse finanziarie.

Si tratta di disposizioni legislative che, sebbene non apportino modifiche in ordine alla qualificazione del rapporto di lavoro che rimane di diritto privato (per cui la natura giuridica delle situazioni soggettive deducibili resta espressione della sfera dei diritti soggettivi, senza comportare situazioni d'interesse legittimo di competenza del giudice amministrativo), tuttavia modificano incisivamente le regole della contrattazione collettiva.

Sotto il profilo della competenza della contrattazione collettiva e dei suoi rapporti con la legge, d'altra parte, la legge delega ha stabilito in via diretta (vale a dire senza attendere la mediazione del decreto delegato) che i contratti collettivi potranno disapplicare norme di legge in materia di rapporto di lavoro destinate a determinate categorie di dipendenti pubblici, solo allorché la stessa legge espressamente conferirà loro questa facoltà. Si tratta della dislocazione, in capo alla fonte collettiva, di un diverso potere: nel pregresso regime la contrattazione era abilitata a disapplicare tutte le disposizioni in materia di rapporto di lavoro pubblico tranne i casi in cui tale facoltà le fosse espressamente inibita dalla medesima legge. Adesso il rapporto è rovesciato, per cui il contratto potrà regolare diversamente istituti del rapporto di lavoro su cui è intervenuta la legge solo allorché sia espressamente autorizzato in tale senso.

La contrattazione collettiva, a sua volta, non potrà avere ad oggetto materie organizzative, afferenti alle prerogative dirigenziali ovvero oggetto di procedure di partecipazione sindacale:

quest'ultima, nelle materie afferenti ai poteri datoriali del dirigente pubblico (gestione dell'organizzazione del lavoro e delle risorse umane), potrà svilupparsi solo nelle forme dell'informazione, con esclusione di forme di partecipazione più intrusive. Si è così evitato il pericolo di regimi cogestionali e nel contempo riaffermata l'autonomia del dirigente con la connessa responsabilità.

La contrattazione collettiva si svolgerà in un numero minore di comparti (per i dipendenti non dirigenti) ed aree (per i dirigenti) di contrattazione collettiva: la legge ne prevede rispettivamente quattro, ferma restando la competenza della stessa contrattazione collettiva circa l'individuazione delle amministrazioni da ricomprendervi. Si è così evitata la parcellizzazione del previgente regime, che aveva provocato disfunzioni e sperequazioni.

I comitati di settore (che rendono gli indirizzi all'ARAN per la contrattazione collettiva e ne ratificano le ipotesi di accordo), da sei diventano tre: la riduzione oltre che da strumento di razionalizzazione funge anche da efficace strumento di semplificazione del procedimento contrattuale con indiretti riflessi anche sul versante della spesa.

Altre disposizioni innovative sono dettate soprattutto con riferimento al riordino dell'ARAN ed al procedimento di contrattazione collettiva. In particolare, sotto il versante procedimentale, la certificazione negativa della Corte dei conti sui CCNL torna a ricoprire carattere impeditivo della definitiva sottoscrizione.

Il datore di lavoro pubblico recupera poteri gestionali unilaterali anche nelle materie oggetto di contrattazione collettiva. Si sono così evitate contrattazioni *sine die*, con sacrificio del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa nonché degli stessi dipendenti che subiscono gli effetti dei ritardi negoziali sia a livello di contrattazione nazionale che integrativa.

La contrattazione integrativa viene finalizzata dalla legge (a pena di nullità) al conseguimento di risultati ed obiettivi e sarà finanziata in modo diseguale in relazione al raggiungimento delle *performance* programmate. Sono inoltre potenziati i controlli sulla contrattazione integrativa e le forme di trasparenza nonché le sanzioni in caso di stipulazione di contratti illegittimi per violazione dei vincoli derivanti dai contratti nazionali ovvero dalla legge.

Questi controlli esterni si affiancano senza sostituirli a quelli interni e faranno trasparire l'interesse della collettività che deve essere sotteso alla stipulazione di ogni contratto integrativo. Da tale prospettiva, anzi, i cittadini-utenti disporranno di appositi strumenti per evidenziare i propri bisogni e verificarne la realizzazione tramite ed in conseguenza dei contratti integrativi.

Complessivamente il sistema appare più responsabilizzato, trasparente e misurabile: esso dovrà tendere anche a rientrare in una compatibilità complessiva di spesa, dalla quale nella fase precedente alla nuova decretazione delegata non di rado è sfuggito.

Competenze della contrattazione collettiva nazionale

L'articolo 54 sostituisce il testo dell'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il primo comma opera una restrizione del campo d'azione della contrattazione collettiva: essa ai sensi delle precedenti disposizioni si svolgeva "su tutte le materie relative al rapporto di lavoro

ed alle relazioni sindacali”; in forza delle nuove previsioni vengono espressamente escluse dalla contrattazione collettiva tutta una serie di materie, attinenti in particolare all’organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle elencate all’articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

La norma di legge da ultimo richiamata a sua volta enucleava, per escluderle dalla privatizzazione (e contestualmente dalla contrattualizzazione), le seguenti materie:

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

Si tratta complessivamente di un novero di materie “esterne” al rapporto di lavoro in senso stretto, su cui quindi anche nel pregresso regime doveva ritenersi inibita la contrattazione collettiva.

In ogni caso, in virtù della natura imperativa che è propria delle norme del d.lgs. n. 165 del 2001, che è stata ribadita dal “nuovo” articolo 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dall’articolo 33), ogni contratto collettivo (anche integrativo) che regolerà le fattispecie escluse dal contrattabile è radicalmente nullo per impossibilità giuridica dell’oggetto.

Inoltre uno spazio negoziale per i contratti collettivi, nelle materia delle sanzioni disciplinari, valutazioni delle prestazioni ai fini del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche è riconosciuto negli esclusivi limiti delle disposizioni di legge. Detto diversamente, la cornice legale costituisce lo spazio necessario ed insuperabile per la contrattazione collettiva in queste materie a pena di nullità delle relative disposizioni.

Nelle ipotesi di nullità dei contratti collettivi per violazione di norme imperative - e quindi di tutte le norme del d.lgs. 165 del 2001 - ed a maggior ragione nei casi di violazione della riserva di competenza della fonte unilaterale, peraltro, si verificherà l’applicazione degli artt. 1339 e 1419, comma 2, del codice civile. Tali disposizioni prevedono segnatamente, in caso di nullità del contratto per contrasto con norme imperative, la sostituzione automatica delle disposizioni illegittime con quelle legali derogate e la conservazione del contratto in caso di nullità parziale del contratto (nuovo articolo 2, comma 3-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall’articolo 33).

Comparti ed aree di contrattazione collettiva

Il secondo comma del nuovo articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, ridefinisce il numero dei comparti e delle aree contrattuali che, a partire dalla tornata contrattuale successiva a quella in corso, saranno entrambi pari a quattro.

Il processo di “composizione” dei nuovi comparti e delle nuove aree (con riferimento, cioè, alle amministrazioni da includervi) rimane soggetto ad “appositi accordi” fra ARAN e confederazioni rappresentative (contratti collettivi quadro).

Nei nuovi comparti e nelle nuove aree sono ricomprese - per quanto previsto dall'articolo 66, comma 3,- anche le cosiddette amministrazioni “monocomparto”, individuate nominativamente dall'articolo 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 e che stipulavano autonomi contratti collettivi (si tratta, segnatamente, dell'Ente nazionale aviazione civile (ENAC), dell'agenzia spaziale italiana (ASI), del Centro nazionale per l'informatica per la pubblica amministrazione (CNIPA), dell'UNIONCAMERE e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)).

Nell'ambito dei comparti e delle aree potranno essere previste sezioni per specifiche professionalità. Non si determinerà, quindi, la predisposizione di simil-comparti/aree che riproducono i preesistenti nell'ambito dei quattro previsti dalla legge. Potranno, invece, essere costituite, trasversalmente e secondo le determinazioni dell'autonomia collettiva, discipline peculiari per categorie di personale (come avverrà, in quanto direttamente disposto dalla legge, per la dirigenza del servizio sanitario nazionale, che costituirà “un'apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale”).

Comitati di settore ed accordi quadro

L'articolo 56 riscrive il testo dell'articolo 41 del d.lgs. n.165 del 2001.

Viene ribadito il ruolo dei comitati di settore i quali eserciteranno, come in passato, il potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale ivi compreso l'espressione del parere sulle ipotesi di accordo collettivo stipulate dall'ARAN (primo comma).

In luogo dei precedenti sei comitati di settore vengono individuati tre:

- uno nell'ambito della conferenza delle regioni, che esercita, per uno dei comparti di contrattazione, le competenze per le regioni, i relativi enti dipendenti, e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale. A tale comitato partecipa un rappresentante del Governo, designato dal ministro del Lavoro, della salute e delle politiche sociali ma esclusivamente per le competenze delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale (secondo comma, primo periodo);
- uno nell'ambito dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unioncamere che esercita, per un altro dei comparti, le competenze per i dipendenti degli Enti locali, delle Camere di commercio e dei segretari comunali e provinciali (secondo comma, secondo periodo);
- un terzo costituito dal Presidente del Consiglio dei ministri che opera tramite il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'economia e finanze. Per salvaguardare le specificità delle diverse amministrazioni e delle categorie di personale ivi comprese, quest'ultimo comitato di settore, in sede di predisposizione degli indirizzi per la contrattazione collettiva, coinvolge le istanze rappresentative prima espressione di autonomi comitati di settore. Per cui per il sistema scolastico viene “sentito” il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; per le agenzie fiscali, i direttori delle agenzie fiscali; per le università, la conferenza dei rettori delle università italiane; per gli enti di ricerca e gli enti pubblici non economici, le istanze rappresentative

rispettivamente promosse dai presidenti degli stessi; per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-CNEL il suo presidente (comma 3.)

I comitati di settore regolano autonomamente le proprie modalità di funzionamento e di deliberazione e possono stipulare con l'ARAN specifici accordi per i reciproci rapporti in materia di contrattazione e per eventuali attività in comune.

I rappresentanti designati dai comitati di settore sono, inoltre, legittimati ad assistere l'ARAN nello svolgimento delle trattative negoziali.

Viene infine ribadita la collegialità dei comitati di settore ai fini delle attività negoziali che riguardano più comparti o aree di contrattazione collettiva (stipulazione degli accordi o contratti "quadro", che definiscono o modificano i comparti o le aree di contrattazione collettiva o che regolano istituti comuni a più comparti le funzioni di indirizzo) (comma 5).

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

L'articolo 46 del d.lgs. n.165 del 2001, che disciplina struttura, organizzazione, composizione e funzioni dell'ARAN - Agenzia negoziale per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni, subisce notevoli modificazioni ad opera dell'articolo 57.

Gli organi dell'ARAN sono identificati nel presidente e nel collegio di indirizzo e controllo, costituito da quattro membri (comma 5). Alla loro nomina si provvede entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto n. 150 del 2009: fino a tale data, e comunque non oltre il suddetto termine, continuano ad operare gli organi attualmente in carica (articolo 58, comma 2).

La nomina del presidente che avviene tramite decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione previo parere della conferenza unificata. Quali requisiti per la nomina sono richieste competenze in materia di economia del lavoro, diritto del lavoro, politiche del personale e strategia aziendale.

Il presidente può essere anche estraneo alla pubblica amministrazione, dura in carica per un quadriennio ed è rinnovabile per una sola volta. In particolare si afferma l'incompatibilità di tale carica "con qualsiasi altra attività professionale a carattere continuativo" (comma 6).

Il presidente rappresenta l'agenzia e fa parte del collegio di indirizzo e controllo che presiede.

Quest'ultimo è costituito da quattro componenti scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione, designati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Due componenti del collegio sono individuati su proposta, rispettivamente, del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e del ministro dell'Economia e delle finanze e gli altri due, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI, e dalla conferenza delle regioni e delle province autonome.

Il collegio coordina la strategia negoziale dell'ARAN e ne assicura l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in

coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Esso delibera a maggioranza, su proposta del presidente.

Anche il collegio dura in carica quattro anni con possibilità di riconferma dei suoi componenti per una sola volta. (comma 7).

Il comma 7-*bis* del nuovo articolo 46 prevede un “sistema” di incompatibilità che coinvolge il Presidente ed i membri del collegio di indirizzo e controllo.

Per tali figure, che costituiscono il vertice dell’agenzia che negozia per tutte le pubbliche amministrazioni, viene stabilita un’incompatibilità assoluta con incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici che si estende ai precedenti cinque anni con riferimento alla nomina di cariche in organizzazioni sindacali.

L’incompatibilità si intende estesa a qualsiasi rapporto di carattere professionale o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali o politiche.

L’assenza delle predette cause di incompatibilità è presupposto necessario anche per l’affidamento degli incarichi dirigenziali nell’agenzia.

Si garantisce in questa maniera l’assoluta autonomia dell’agenzia rispetto alla propria controparte sindacale, ma anche il rispetto del principio di distinzione fra indirizzo politico ed attività gestionale per le relazioni sindacali.

Rimangono confermate le precedenti funzioni e competenze esercitate dall’ARAN, ma alcuni compiti vengono ridefiniti nell’oggetto e nella periodicità.

Ai sensi del nuovo comma 3 l’ARAN predispone a cadenza semestrale (e non più trimestrale), ed invia al Governo, ai comitati di settore dei comparti regioni e autonomie locali e sanità e alle commissioni parlamentari competenti, un rapporto sull’evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, avvalendosi anche della collaborazione dell’ISTAT e del Ministero dell’economia e delle finanze.

Nell’ambito dell’attività di monitoraggio dell’attività contrattuale collettiva ed integrativa ed a periodicità annuale, si prevede inoltre la presentazione da parte dell’ARAN di un rapporto in cui viene verificata:

- a) l’effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale;
- b) la congruenza della contrattazione integrativa non solo con riferimento alla legge ma anche alla contrattazione nazionale;
- c) le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa (comma 4).

Viene modificata, poi, la definizione della misura annua dei contributi posti a carico delle singole amministrazioni (e che sono parte delle risorse di cui si avvale l’ARAN): essa è stabilita non più dall’organismo di coordinamento dei comitati di settore, ma con decreto del ministro dell’economia e delle finanze di concerto con il ministro della pubblica amministrazione e l’innovazione ed intesa con la conferenza unificata ed è riferita a ciascun triennio contrattuale” (comma 8, lett. a)).

Le modalità di riscossione dei predetti contributi vengono analogamente modificate (comma 9, lett. a)): in particolare con riferimento alle amministrazioni statali si provvede “mediante l’assegnazione di risorse pari all’ammontare dei contributi che si prevedono dovuti nell’esercizio di riferimento” direttamente con la legge annuale di bilancio, con imputazione alla pertinente unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero dell’Economia e finanze.

Si è analogamente parzialmente modificata la modalità di controllo dei regolamenti dell’ARAN (comma 10). A quello già previsto ad opera del Dipartimento della funzione pubblica si aggiunge quello del ministero dell’Economia e delle finanze. Tale controllo va inoltre effettuato “d’intesa con la conferenza unificata”: quest’ultima norma appare in linea con la volontà espressa dalla legge n. 15 del 2009, articolo 3, lett. h, punto 2, di potenziare, nell’ambito del riordino dell’ARAN, il potere di rappresentanza di regioni ed enti locali.

D’ora in poi, quindi, qualora l’ARAN intenda modificare il proprio regolamento, dovrà inviarlo contestualmente ai tre soggetti individuati dalla norma, che, ognuno per le proprie competenze, esprimerà il suo assenso o i suoi rilievi.

Il termine per il suddetto controllo, precedentemente fissato in quindici giorni, è prolungato e portato a quarantacinque giorni.

È in base a tali regolamenti che, ai sensi del modificato comma 11, è definito il ruolo del personale dipendente dell’ARAN: viene meno dunque la previsione legislativa che fissava in cinquanta il numero di unità di cui poteva avvalersi l’agenzia. Analogamente si prevede che L’ARAN possa altresì avvalersi di un contingente di personale, anche di qualifica dirigenziale, proveniente dalle pubbliche amministrazioni rappresentate, in posizione di comando o fuori ruolo in base ai regolamenti adottati secondo le descritte procedure, essendosi eliminato il precedente limite fissato in venticinque unità (comma 12).

Sempre con modalità di rapporto stabilite con i propri regolamenti, l’ARAN potrà avvalersi di esperti e collaboratori esterni nel rispetto delle regole generali fissate per il conferimento di incarichi di collaborazione dall’articolo 7, commi 6 e seguenti.

L’ARAN viene quindi sottratta al rigido regime che prefissava in cifra fissa, direttamente con legge, l’organico del personale.

Procedimento di contrattazione collettiva

L’articolo 59, comma 1, iscrive le norme in tema di procedimento di contrattazione collettiva, sostituendo l’articolo 47 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L’atto propedeutico rimane l’emanazione degli atti di indirizzo per la contrattazione collettiva nazionale a cura dei rispettivi comitati di settore (comma 1).

La procedura è diversa a seconda che il contratto interessi le amministrazioni per le quali svolge le funzioni di comitato di settore il ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione (di concerto con il ministro dell’economia e finanze), ovvero riguardi regioni, autonomie locali, enti del SSN.

In questa ultima ipotesi, i rispettivi atti di indirizzo, prima di essere inviati all'ARAN, sono inviati al Governo che nei successivi venti giorni esprime le proprie valutazioni circa la compatibilità dello stesso atto con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. Il mancato parere del Governo entro il predetto termine consente ai comitati di settore di inviare all'ARAN gli atti in questione (comma 2).

Si tratta, quindi, di un termine perentorio, inutilmente decorso il quale si forma il silenzio-assenso.

Non altrimenti nelle altre ipotesi (contratti relativi ad amministrazioni dello Stato, università, enti pubblici non economici e di ricerca) in cui le competenze del comitato di settore sono comunque esercitate dai ministri competenti. In questi casi l'atto, concertato dai ministri competenti, sentite le istanze rappresentative delle amministrazioni cui lo stesso andrà applicato (vedi il nuovo articolo 41, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), può direttamente essere inviato all'ARAN.

L'ARAN è tenuta ad informare costantemente i comitati di settore e il Governo sullo svolgimento delle trattative, ciò al fine di prevenire e/o risolvere eventuali problematiche insorte che potrebbero richiedere anche un aggiornamento o integrazione dell'atto di indirizzo (comma 3). In questa prospettiva si comprende anche il ruolo dell' "assistenza all'ARAN nello svolgimento delle trattative" da parte di componenti dei rispettivi comitati di settore prevista dal comma 4 del "nuovo" articolo 41 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'ARAN entro 10 giorni dalla sottoscrizione invia l'ipotesi di accordo e la relativa relazione tecnica ai comitati di settore ed al Governo (comma 4) per acquisire sugli stessi il parere degli stessi.

La procedura si diversifica nuovamente.

Per i contratti di regioni, autonomie locali ed enti del SSN, il parere del comitato di settore competente (sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti e indiretti a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate) si accompagna a quello espresso dal Consiglio dei ministri, il quale può esprimere osservazioni entro 20 giorni dall'invio del contratto da parte dell'ARAN.

Viene peraltro ancora una volta posto un termine perentorio (venti giorni dall'invio del contratto da parte dell'ARAN), funzionale ad una valutazione del Governo che verrà effettuata solo fino alla piena attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale. I decreti delegati attuativi della predetta legge, infatti, completeranno il processo di "ricongiunzione" fra "responsabilità di entrata e di spesa" per regioni ed autonomie locali, rendendo sovrabbondante un controllo statale che attualmente ha ragione di esistere perché è ancora preponderante la finanza di "trasferimento".

Per le amministrazioni per le quali le competenze di comitato di settore sono esercitate dai ministri competenti, il parere sull'ipotesi di contratto espresso dagli stessi è a sua volta propedeutico a quello collegiale del Governo (comma 4).

Si apre quindi la fase del controllo ad opera della Corte dei conti (commi 5-7).

L'ARAN acquisisce il parere favorevole sull'ipotesi di accordo nonché, tramite il comitato di settore competente, la verifica sulla copertura degli oneri contrattuali da parte delle amministrazioni interessate e trasmette il giorno successivo alla Corte dei conti tale documentazione ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

La Corte dei conti certifica entro quindici giorni (termine perentorio assistito dal silenzio-assenso).

A questo punto possono verificarsi le seguenti ipotesi:

- la certificazione della Corte dei conti è positiva (ipotesi cui è assimilato l'inutile decorso del termine di quindici giorni): in questo caso si chiude favorevolmente la procedura di controllo e l'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte all'ARAN, al comitato di settore e al Governo. L'ARAN è quindi abilitata alla sottoscrizione definitiva.
- la certificazione della Corte dei Conti non è positiva. In questa ipotesi le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo, si riaprono le trattative e ricomincia l'*iter* precedentemente descritto (eventuale predisposizione di atti di indirizzo, connessi controlli su tali atti; trattative presso l'ARAN; pareri sulle ipotesi di accordo; nuova trasmissione alla Corte dei conti).

Nel caso in cui i rilievi sulla compatibilità economico-finanziaria della Corte dei conti coinvolgano solo singole clausole contrattuali, l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate. Resta ovviamente nella facoltà delle parti, in questa ultima ipotesi, la scelta di riavviare la procedura contrattuale anche per le singole clausole non ammesse a certificazione, al fine di addivenire ad un nuovo accordo sulle stesse.

E' confermata la possibilità per Corte dei conti di acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro, ma sono semplificate le modalità di designazione degli stessi (comma 6).

Viene, infine, ribadita la forma di pubblicità-notizia dei contratti collettivi sottoscritti definitivamente attraverso la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana cui si aggiunge quella sul sito web dell'ARAN e delle amministrazioni interessate (comma 8) e confermata la possibilità.

Tutela retributiva dei dipendenti pubblici

L'articolo 59, comma 2, introduce un nuovo articolo, il 47-*bis*, rubricato "Tutela retributiva dei dipendenti pubblici", che disciplina istituti volti a far fronte al ritardo con cui spesso avvengono i rinnovi contrattuali o comunque a garantire ai dipendenti pubblici, pregiudicati dal mancato rinnovo, un parziale ristoro del depauperato potere di acquisto del salario, procurando condizioni di tutela analoghe a quelle sussistenti nel settore privato.

Le disposizioni erano già contenute nella legge n. 203 del 2008 (legge finanziaria 2009): adesso ne viene confermata la vigenza a regime.

Nello specifico si dispone la possibilità di erogare anche in assenza di contratto collettivo gli incrementi per il trattamento stipendiale stanziati dalla legge finanziaria per il periodo di riferimento, decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa.

L'erogazione avviene previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative, ed assume carattere "provvisorio", essendo possibile, successivamente, concordare con le organizzazioni sindacali un "conguaglio" (rispetto a quanto già corrisposto in via unilaterale) all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (comma 1).

Si rende inoltre obbligatoria la corresponsione, a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, di una voce retributiva - prevista dall'accordo quadro Governo-sindacati sul modello contrattuale raggiunto il 22 gennaio 2009 - che tiene il luogo dell'indennità di vacanza contrattuale, istituto retributivo contemplato dall'Accordo del 23 luglio 1993, ma che nel pubblico impiego non ha pressoché avuto diffusione (per la necessità di addivenire volta per volta ad un apposito accordo).

Nello specifico, qualora il CCNL non sia ancora stato rinnovato entro il mese di marzo, e non sia stata disposta l'erogazione unilaterale delle risorse stanziata dalla legge finanziaria a valere sul trattamento stipendiale, è riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali (e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali), una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale.

Disponibilità destinate alla contrattazione collettiva nelle amministrazioni pubbliche e verifica

L'articolo 60 apporta alcune modifiche all'articolo 48 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il testo previgente affermava che per tutte le pubbliche amministrazioni gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale erano determinati a carico dei rispettivi bilanci in coerenza con i medesimi parametri utilizzati per la quantificazione delle risorse per le amministrazioni dello Stato.

Il nuovo testo integra questa previsione stabilendo che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali, sono definite dal Governo nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa.

Struttura della contrattazione collettiva e rapporti fra livelli di contrattazione collettiva

Il terzo comma del "nuovo" articolo 40 ripropone la disposizione, già prevista dal testo previgente, in base alla quale "la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi", ma sancisce, in linea con quanto affermato nell'accordo-quadro raggiunto il 22 gennaio del 2009 di riforma del modello contrattuale, la novità dell'eguale durata della vigenza della parte normativa e di quella economica.

Sulla base del predetto accordo-quadro, che ha avuto un'apposita applicazione al lavoro pubblico con la successiva intesa del 30 aprile 2009, i contratti collettivi, nazionali ed integrativi, avranno durata triennale (ferma la coincidenza tra periodo economico e normativo prevista in via diretta già dalla legge delega n. 15 del 2009).

Norme sulla contrattazione integrativa.

Caratteri e rapporti con i contratti nazionali. Nullità dei contratti integrativi.

I commi da *3-bis* a *3-sexies* del nuovo articolo 40 disciplinano oggetto e competenze della contrattazione integrativa in maniera alquanto dettagliata, al contrario di quanto fatto attraverso il previgente comma 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che si limitava, nell'ultimo periodo, a stabilire il divieto di sottoscrivere accordi integrativi "in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione", prevedendo la nullità e inapplicabilità delle clausole difformi.

Il comma *3-bis* del nuovo articolo 40, riafferma, innanzitutto, la derivazione della contrattazione integrativa dalla contrattazione nazionale, che stabilisce a tal fine limiti, vincoli, materie, soggetti, procedimento e risorse economico-finanziarie. I contratti integrativi sono in ogni caso tenuti a rispettare i "vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione".

Il carattere inderogabile – a pena di nullità – del collegamento fra contratto nazionale ed integrativo è ribadito al comma *3-quinquies* che stabilisce vincoli e sanzioni a garanzia dello stesso.

Tale norma vieta – confermando quanto già previsto dal testo previgente - la sottoscrizione di contratti integrativi contrastanti con i contratti collettivi ma anche di quelli che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite di diritto ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.

Il particolare meccanismo di etero-integrazione contrattuale si applica, quindi, anche ai contratti integrativi nei casi in cui gli stessi derogano a disposizioni di legge imperative, a disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 (sempre inderogabili per ammissione di legge), a disposizioni del contratto nazionale ovvero nei casi in cui i contratti integrativi disciplinano materie non espressamente devolute a tale livello negoziale.

In caso di superamento dei vincoli finanziari, accertato dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, dal Dipartimento della funzione pubblica o dal Ministero dell'economia e delle finanze, è fatto "obbligo di recupero" nella sessione negoziale successiva.

Tali disposizioni si applicano a tutti i contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto di riforma.

Finalizzazione della contrattazione integrativa a risultati ed obiettivi

Il nuovo comma 3-*bis* ribadisce innanzitutto il carattere di doverosità della contrattazione integrativa, ma anche la sua “fisiologica” finalizzazione all’obiettivo del conseguimento di “adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici”.

Si tratta peraltro di un obbligo già ricavabile dalla normativa pregressa ed in primo luogo dallo stesso d.lgs. n. 165 del 2001 che, all’articolo 7, comma 5, vieta alle amministrazioni pubbliche di erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese. Successivamente l’articolo 67, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con la legge n. 133 del 2008, ha ribadito la necessità che ogni incremento attribuito attraverso la contrattazione collettiva integrativa assuma carattere selettivo e meritocratico, secondo un principio di “premieria, riconoscimento del merito e valorizzazione dell’impegno e della qualità della prestazione individuale”. Da ultimo, l’articolo 2, comma 32, della legge finanziaria per l’anno 2009 (legge n. 203 del 2008), ha espressamente vincolato la corresponsione della retribuzione accessoria “alla qualità, produttività e capacità innovativa” della prestazione.

Più in dettaglio, con riferimento alla finalizzazione a risultati ed obiettivi, nonché alla selettività delle erogazioni stabilite in sede di contrattazione integrativa - che costituiscono, altrettanti vincoli insuperabili, a pena di nullità del contratto integrativo, con connessa responsabilità per danno erariale di coloro che li sottoscrivono o li applicano - le nuove norme del d.lgs. n. 150 del 2009, chiariscono:

- a) il necessario rispetto del principio di corrispettività *ex* articolo 7, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, ai sensi del quale “Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”;
- b) che la contrattazione collettiva integrativa è tenuta ad assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l’impegno e la qualità della *performance* ai sensi dell’articolo 45, comma 3.

La norma per ultimo citata, a sua volta, stabilisce che ogni trattamento economico accessorio deve derivare dalla remunerazione di *performance* individuale; di *performance* organizzativa con riferimento all’amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l’amministrazione; effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute. Si tratta di altrettanti vincoli per la contrattazione collettiva integrativa che, nella gestione delle risorse per i trattamenti accessori viene appositamente finalizzata a tale scopo;

- c) che a tali fini la contrattazione collettiva destina al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

Poteri unilaterali delle amministrazioni pubbliche

I contratti nazionali sono tenuti a prevedere un termine per la conclusione delle sessioni negoziali, alla scadenza del quale le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione.

Il successivo comma 3-*ter*, chiarisce in cosa espressamente si sostanzia la “libertà di iniziativa e decisione per la parte pubblica”: qualora non si raggiunga l’accordo nei tempi definiti dal contratto nazionale, l’amministrazione ha la facoltà di provvedere “in via provvisoria”, sulle materie oggetto del mancato accordo, ciò fino alla successiva sottoscrizione.

Si tratta di disposizioni preposte ad evitare paralisi nelle materia ordinariamente oggetto di attività contrattuale decentrata, nell'interesse della continuità dell'azione amministrativa e del suo ottimale svolgimento.

Ovviamente agli atti adottati unilateralmente - in quanto gli stessi comportino spesa - si applicano le ordinarie procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste per i contratti integrativi.

Finanziamento e distribuzione delle risorse

Il successivo comma 3-*quater*, nuovamente nell'ottica "di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", chiarisce un importantissimo ed ulteriore ruolo della commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, prevista dall'articolo 13.

La commissione fornirà all'ARAN, entro il 31 maggio di ogni anno, una graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Queste/i verranno raggruppate/i in tre livelli di merito, ai fini della ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata.

A partire dalla prossima tornata contrattuale, quindi, le risorse per la contrattazione di secondo livello saranno distribuite in modo diseguale dalla contrattazione collettiva nazionale, in relazione ai risultati di *performance* ottenuti dalle stesse.

Il comma 3-*quinques* disciplina innanzitutto i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa.

In particolare le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, nonché gli enti locali possono destinare "risorse aggiuntive", alla contrattazione integrativa.

Tale rifinanziamento della contrattazione integrativa è comunque subordinato a vari limiti/condizioni:

- a) il primo riguarda la finalizzazione delle risorse, comunque da erogare secondo con modalità meritocratiche nonché nel rispetto dei criteri di misurazione, valutazione e trasparenza delle *performance* e relativi a merito e premi, applicabili alle regioni nei termini descritti dagli articoli 16 e 31. Tali articoli presuppongono, in ogni caso, un adeguamento ad una serie di principi relativi ai Titoli II e III dello stesso decreto legislativo (per cui il cui esame si rinvia all'apposita sezione di queste indicazioni operative);
- b) il secondo attiene ai limiti derivanti dai parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni (ad esempio delle leggi finanziarie);
- c) il terzo, in generale, riguarda i complessivi limiti derivanti dal rispetto dei vincoli di bilancio;
- d) il quarto limite deriva dagli strumenti di "codecisione", come il patto di stabilità o/e analoghi strumenti per il contenimento della spesa;
- e) l'ultimo riguarda le prescrizioni della contrattazione nazionale, che deve comunque autorizzare l'integrazione delle risorse, stabilendone criteri e condizioni.

Per le amministrazioni per le quali opera come comitato di settore il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione (v. l'articolo 41,

comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001) la contrattazione collettiva è espressamente abilitata a disporre i criteri e i limiti finanziari nonché le modalità di utilizzo delle risorse destinate a premiare il merito e il miglioramento della *performance* dei dipendenti (v. l'articolo 45, comma 3-*bis* comma 3), ricavando così il quadro normo-comportamentale e soprattutto finanziario in cui si dovrà esercitare la contrattazione integrativa.

La disposizione è ovviamente da leggersi in combinato disposto con il già commentato comma 3, che stabilisce il diretto collegamento, per competenza e valore, della contrattazione nazionale con quella integrativa, ma anche con il comma 3-*bis* che assicura il carattere selettivo e premiale alle erogazioni della contrattazione di secondo livello nell'interesse della produttività dei servizi pubblici.

Si rammenta, inoltre, la già commentata disposizione per cui in caso di superamento dei vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo, accertato dalla Corte dei conti, dal Dipartimento della funzione pubblica o dal Ministero dell'economia e delle finanze, è fatto "obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva".

Relazioni di accompagnamento ed oneri di pubblicazione

Ai sensi del comma 3-*sexies*, del predetto articolo 40, i contratti integrativi devono essere corredati da una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa sulla base degli schemi appositamente predisposti dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e pubblicati sui rispettivi siti istituzionali. Tali relazioni devono essere certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-*bis*, comma 1 del medesimo decreto legislativo (vedi dopo).

Nelle more della pubblicazione nei siti istituzionali degli "appositi schemi", le amministrazioni saranno tenute ad utilizzare gli schemi già in uso, accompagnando, in ogni caso la relazione tecnica con una relazione illustrativa che evidenzii il significato, la *ratio* e gli effetti attesi da ogni norma anche e soprattutto con riferimento alla natura premiale e selettiva cui è connessa l'erogazione delle risorse, la ricaduta sui livelli di produttività individuale e collettiva, la garanzia del servizio pubblico e l'interesse specifico della collettività interessata alla stipulazione del predetto contratto integrativo.

La relazione illustrativa, infatti, secondo la legge dovrà fra l'altro evidenziare gli effetti attesi dalla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini.

Al riguardo l'articolo 40-*bis*, comma 4 (nuovo testo), prevede che le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di pubblicare, in modo permanente, sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscono la piena visibilità ed accessibilità delle informazioni ai cittadini:

- a) i contratti integrativi stipulati;
- b) la relazione tecnico-finanziaria;
- c) la relazione illustrativa, ;
- d) la certificazione degli organi di controllo;
- e) le informazioni trasmesse annualmente al Ministero dell'economia, sulla base degli schemi già approntati, ai fini dell'inoltro alla Corte dei conti (adempimento già previsto dall'articolo 67 del decreto-legge n. 112 del 2008);

f) gli esiti della valutazione, da parte dei cittadini-utenti, sugli effetti attesi sul funzionamento dei servizi pubblici in esito alla contrattazione integrativa.

Con riferimento all'ultimo punto (sub f), il Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e in sede di conferenza unificata predisporrà un modello per la valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento dei servizi pubblici, evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività.

Tale modello e gli esiti della valutazione dovranno essere pubblicati sul sito istituzionale delle amministrazioni pubbliche interessate dalla contrattazione integrativa.

Ovviamente, nelle more di tale predisposizione, le amministrazioni saranno esentate dalla pubblicazione sul sito istituzionale degli esiti della valutazione.

Nei casi di mancata pubblicazione le amministrazioni sono soggette a sanzioni particolarmente incisive che influiscono sul finanziamento della contrattazione integrativa (inibizione di ogni trasferimento a carico del bilancio dello Stato e divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa).

Controlli in materia di contrattazione integrativa ed oneri di comunicazione

L'articolo 55 sostituisce il testo dell'articolo 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, modificandone innanzitutto la rubrica: non più "compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa" ma "controlli in materia di contrattazione integrativa".

Nell'articolo, in effetti, la materia dei controlli sulla contrattazione integrativa viene disciplinata con estrema ricchezza e puntualità sulla base del preciso invito contenuto nella legge delega (articolo 3, comma 2, lett. h), n. 6, della legge n. 15 del 2009), anche riconducendo a sistema le forme di controllo già esistenti ma contenute in testi normativi "esterni" al *corpus* normativo coordinato e consolidato nel d.lgs. n. 165 del 2001, cosiddetto "testo unico sul lavoro pubblico".

Vengono quindi previsti e disciplinati sia gli organi titolari del controllo che l'*iter* di certificazione degli stessi e la rilevazione del costo della contrattazione integrativa.

Tali disposizioni proseguono sulla scia di quanto dettato dall'articolo 67, commi 7-12, del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, volto in particolare ad incrementare il flusso documentale sulla contrattazione collettiva ai fini di una maggiore conoscibilità e quindi giustiziabilità della stessa e, in questa prospettiva, ad implementare il sistema dei controlli, con il coinvolgimento anche della Corte dei conti.

In merito ai soggetti preposti al controllo, gli organi a tale fine individuati non mutano rispetto al passato ma vengono esplicitamente elencati: si tratta del collegio dei revisori dei conti, del collegio sindacale, degli uffici centrali di bilancio nonché degli "analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti".

A tali organi spetta tra l'altro il compito di effettuare la verifica di compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio. Tuttavia i predetti organi svolgeranno anche una funzione di verifica di legittimità relativamente al rispetto delle

competenze del contratto integrativo (materie espressamente devolute dal livello nazionale, ambiti riservati alla legge), economico-finanziaria e finanche di merito (con riferimento al rispetto dei criteri di meritocrazia e finalizzazione alla produttività).

Più precisamente il controllo avrà ad oggetto la verifica del rispetto da parte del contratto integrativo:

- a) dei vincoli derivanti dal contratto nazionale (anche con riferimento alle materie contrattabili);
- b) dei vincoli derivanti da norme di legge e dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001;
- c) delle disposizioni sul trattamento accessorio secondo i già descritti criteri;
- d) della compatibilità economico-finanziaria;
- e) dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

Ferme restando le altre ipotesi di responsabilità e conseguenze sanzionatorie, qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio, riscontrati dai collegi di controllo e non rispettate dalle amministrazioni, si applicano le disposizioni già descritte all'articolo 40, comma 3-*quinquies*, sesto periodo (sulla base dell'accertamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze, le clausole sono nulle ed è fatto "obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva").

Il comma 2, del nuovo articolo 40, riconduce nel corpo del d.lgs. n. 165 del 2001, la particolare forma di controllo regolata dall'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni. Tale controllo riguarda le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici e gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore a duecento unità.

L'*iter* del controllo è analogo a quello previgente ma se ne amplia l'oggetto.

I contratti integrativi sottoscritti, corredati dalle relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa, certificate dai competenti organi di controllo, sono trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, i quali, congiuntamente, ne accertano la compatibilità economico-finanziaria ed effettuano le altre verifiche analoghe a quelle di competenza degli organi di controllo interno e che investono anche la legittimità del contratto integrativo (secondo i criteri già esplicitati).

Il termine per l'accertamento è fissato in trenta giorni, che decorrono dalla data di ricevimento dell'accordo corredato dalla richiesta documentazione: con l'inutile decorso di tale termine si forma il silenzio assenso. Tale termine, tuttavia, può essere sospeso in caso di richiesta di elementi istruttori.

In caso di formazione del silenzio-assenso o di valutazione positiva, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo.

Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative.

Agli oneri di pubblicazione del contratto integrativo (vedi il commento al comma 3-*sexies*, dell'articolo 40) fanno riscontro gli ulteriori oneri di comunicazione (anche a fini di controllo oltre che di monitoraggio).

Il comma 3 replica, adattandole, le disposizioni di cui all'articolo 67, commi 8-10, del decreto-legge n. 112 del 2008.

Si prevede che le amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, tramite il Ministero economia e finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

A tale fine, il Ministero dell'economia e finanze, d'intesa con la Corte dei conti e con il Dipartimento della funzione pubblica, predispone una specifica scheda di rilevazione. Tale scheda è stata già predisposta, ai fini dell'integrazione delle informazioni annualmente richieste con il modello di cui all'articolo 40-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, vecchio testo, in attuazione del comma 9, dell'articolo 67 del citato decreto-legge n. 112 del 2008.

Le informazioni richieste nella scheda sono di diverso tipo.

Esse sono innanzitutto dirette ad accertare il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa, in ordine:

- alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa;
- all'evoluzione della consistenza degli stessi fondi
- della spesa derivante dai contratti integrativi applicati.

Inoltre accertano la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa nonché con riguardo all'applicazione di parametri di selettività (con particolare riferimento alle progressioni economiche).

Queste informazioni sono utilizzate dalla Corte dei conti, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini del referto sul costo del lavoro.

Tuttavia è previsto, in capo alla Corte dei conti, anche un potere sanzionatorio.

Inoltre sussistono specifici obblighi per le amministrazioni di trasmissione per via telematica all'ARAN ed al CNEL del contratto integrativo con le relazioni tecnica ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. Il termine per l'inoltro è fissato in cinque giorni che decorrono dalla sottoscrizione.

E' prevista una sanzione generale nel caso di mancato adempimento alla prescrizioni del nuovo articolo 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, consistente nell'inibizione di ogni trasferimento a carico del bilancio dello Stato nei confronti delle amministrazioni inadempienti e nel divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Tale sanzione si verifica quindi in caso di mancato invio:

- del contratto integrativo con le documentazioni richieste all'ARAN o al CNEL;
- del contratto integrativo, con le documentazioni richieste, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze -

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ai fini del controllo congiunto nei casi in cui lo stesso è previsto (si tratta peraltro in questo caso di una sanzione accessoria che colpisce l'amministrazione inadempiente che si unisce a quella della nullità che colpisce il contratto integrativo non assoggettato al controllo previsto dalla legge, in quanto la stessa legge richiede l'accertamento congiunto con esito positivo quale condizione per la stipulazione del contratto medesimo);

- delle specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze sulla base dell'apposito modello ai fini dell'attività di referto e di controllo della Corte dei conti.

Analogamente ricorrono le medesime sanzioni nei casi di mancata pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni interessate:

- del contratto integrativo, con le certificazioni degli organi di controllo e le relazioni illustrative e tecnico finanziaria;
- degli esiti della valutazione da parte dell'utenza dell'impatto della contrattazione integrativa sui servizi pubblici.

Sul complesso di tali adempimenti sono tenuti a vigilare gli organi di controllo.

Interpretazione autentica dei contratti collettivi

Anche le disposizioni relative ai contratti di interpretazione autentica subiscono delle modifiche. L'articolo 61, sostituendo integralmente il previgente articolo 49 del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilisce che qualora l'accordo di interpretazione autentica non comporti oneri aggiuntivi e non vi sia divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del Presidente del Consiglio dei ministri è espresso tramite il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze.

Si evita quindi in questa particolare ipotesi, in armonia con un principio di semplificazione procedimentale e di accelerazione, la necessità della defatigante procedura di valutazione in capo al Consiglio dei ministri.

Disciplina delle mansioni

Le norme sulle mansioni e sulle progressioni professionali modificano il testo dell'articolo 52 del d.lgs. n. 165 del 2001, per chiarire alcuni aspetti della previgente disciplina e garantire reale selettività e meritocrazia, superando i sostanziali automatismi del passato (articolo 62).

Le disposizioni vanno peraltro lette anche in relazione con quanto stabilito dagli articoli 23 e 24.

In particolare:

a) viene stabilito che i dipendenti sono obbligatoriamente collocati in almeno tre aree o categorie di inquadramento.

Sarebbe quindi nullo un sistema di classificazione professionale che prevedesse un numero inferiore di aree/categorie. Sono in ogni caso esclusi dall'applicazione della norma i dirigenti, il personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati;

b) viene chiarito che le progressioni all'interno dell'area/categoria (progressioni economiche) danno titolo all'acquisizione di fasce di merito ed hanno obbligatoriamente carattere selettivo. La selettività è garantita anche attraverso l'attribuzione ad una quota limitata di dipendenti. In

particolare, ai fini delle selezioni preordinate alle progressioni è richiesta la ponderazione di qualità culturali e professionali, la valutazione dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, ciò anche in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione (articolo 23 del d.lgs. n. 150 del 2009). Inoltre la collocazione nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a), del decreto n. 150 del 2009, per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce, a tali fini, invece un titolo rilevante (articolo 52, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001).

c) viene affermato, sulla scorta dell'ampia giurisprudenza in materia, che è necessario indire un concorso pubblico per consentire le progressioni verticali (tra le aree) “ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso”. L'accesso dall'interno, quindi, avviene solo un concorso nell'ambito dell'unica procedura concorsuale che può prevedere posti riservati nel limite massimo del 50%. Nessuna competenza della contrattazione collettiva residua in materia di progressioni fra aree comportando la stessa un concorso pubblico, per cui un eventuale contratto in materia configurerebbe una nullità per impossibilità giuridica dell'oggetto.

Secondo quanto previsto dall'articolo 24 (Progressioni di carriera) del decreto 150 del 2009, le amministrazioni pubbliche copriranno “i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni” a decorrere dal 1° gennaio 2010.

Nell'ottica delle progressioni di carriera diviene un titolo rilevante per i dipendenti l'essere stato collocato “nella fascia di merito alta, di cui all'articolo 19, comma 2, lettera a) del nuovo decreto, per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive” (articolo 24). La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, anche non consecutivi, costituisce, a tali fini, invece solo titolo rilevante (articolo 52, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001).

Articolo 63

Procedimenti negoziali per il personale ad ordinamento pubblicistico

In coerenza con la modifica della durata dei contratti collettivi nazionali di lavoro, il decreto legislativo prevede espressamente la cadenza triennale, tanto per la parte giuridica che per quella economica, dei decreti del Presidente della Repubblica che recepiscono gli accordi sindacali e di concertazione riguardanti il personale in regime di diritto pubblico (Forze di polizia e Forze armate, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, carriere prefettizia e diplomatica, dirigenti penitenziari).

Inoltre, con una disposizione specifica relativa al personale appartenente alla carriera diplomatica, si è stabilito che il decreto del Presidente della Repubblica emanato in riferimento al quadriennio 2008-2011 avrà durata limitata al biennio 2008-2009 anche per gli aspetti giuridici. La disposizione persegue la finalità di allineare la durata del prossimo rinnovo contrattuale per questo personale con quella triennale (2010 – 2012) prevista per le restanti categorie di personale ad ordinamento pubblicistico. Per l'innanzi, infatti, nel passaggio dal vecchio al vigente sistema negoziale di regolazione del rapporto di impiego di questo personale,

si era determinata una sfasatura rispetto ai tempi dei restanti rinnovi contrattuali del pubblico impiego, con la conseguenza che il periodo quadriennale per il rinnovo giuridico relativo al personale della carriera diplomatica non coincideva con il quadriennio valido per tutto il pubblico impiego.

In ultimo, al fine di semplificare il procedimento previsto per l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica di recepimento degli accordi sindacali per il personale appartenente al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (non dirigente/non direttivo; dirigente/direttivo), in sostituzione dell'originaria previsione di due distinti e successivi controlli da parte della Corte dei conti (in sede di certificazione di compatibilità economico-finanziaria, prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, quale residuo privatistico del precedente sistema di contrattazione collettiva; in sede di controllo di legittimità sui decreti approvati dal Consiglio dei ministri e firmati dal Presidente della Repubblica), è stato previsto un unico controllo preventivo di legittimità sui decreti del Presidente della Repubblica, analogamente a quanto previsto per tutti gli altri decreti emanati all'esito di procedimenti negoziali.

TITOLO IV

Capo V

Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici

Articolo 67 (Oggetto e finalità)

Il nuovo sistema del lavoro pubblico trova compimento nella materia della responsabilità disciplinare, che viene orientata soprattutto a contrastare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo.

La scelta fondamentale compiuta in attuazione della delega è stata quella di far disciplinare dal decreto delegato un'ampia parte della materia disciplinare, attraverso rilevanti modifiche al decreto legislativo n. 165/2001: sostituzione completa dell'articolo 55, abrogazione dell'articolo 56, inserimento di otto nuovi articoli, dal *55-bis* al *55-novies* (ma l'articolo *55-octies* non riguarda, in realtà, la materia disciplinare).

Le numerose novità introdotte da queste disposizioni possono essere così sintetizzate: ampliamento dei poteri e delle responsabilità dei dirigenti, semplificazione e perentorietà dei termini, potenziamento dell'istruttoria, abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione, validità della pubblicazione del codice disciplinare sul sito telematico dell'amministrazione, mutamento dei rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale, licenziamento per le infrazioni particolarmente gravi, certificazione medica telematica, obbligo di identificazione per il personale a contatto con il pubblico.

Ad essere interessati da questa parte della riforma sono tutti i lavoratori pubblici "contrattualizzati", vale a dire tutti i lavoratori dipendenti e i dirigenti il cui rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione è regolato mediante contratti individuali e collettivi, secondo il sistema normativo della privatizzazione progressivamente scaturito dalle leggi 23 ottobre 1992, n. 421, e 15 marzo 1997, n. 59. Sono compresi in questo campo di applicazione anche i lavoratori delle regioni e degli enti locali, incluso il servizio sanitario nazionale. Si tratta, infatti, di una disciplina che è riconducibile alla materia "ordinamento civile", nella quale lo Stato ha

competenza legislativa esclusiva, come espressamente indicato nell'articolo 74, comma 1, del decreto. Le nuove norme, inoltre, limitando in maniera inderogabile la contrattazione collettiva, garantiscono l'uniformità nel territorio nazionale della disciplina dei rapporti di lavoro "privatizzati" e sono applicabili, dunque, anche agli enti territoriali.

Articolo 68

(Ambito di applicazione, codice disciplinare, procedure di conciliazione)

Il nuovo articolo 55 del decreto legislativo n. 165/2001, introdotto dall'articolo 68, chiarisce in primo luogo, nel comma 1, l'ampio campo di applicazione delle nuove disposizioni in materia disciplinare. Vi è, infatti, un riferimento sia all'articolo 2, comma 2, che all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001: il primo riguarda i rapporti di lavoro pubblico regolati per via contrattuale, il secondo l'elencazione di tutte le amministrazioni pubbliche, statali e non.

Sempre nel comma 1 si precisa, inoltre, la forza delle nuove disposizioni, precisandosi che si tratta di norme imperative ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. Ciò vuol dire che una clausola contrattuale, se contrasta con taluna di queste norme, è nulla ed è automaticamente sostituita dalla norma. Applicare una clausola contrattuale nulla comporta, allora, una diretta violazione di legge. Questo principio, d'altra parte, vale ormai per la generalità delle disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001, a seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 150/2009 alla formulazione dell'articolo 2 del decreto n. 165.

Il comma 2 del nuovo articolo 55 ripropone in parte alcune previsioni già presenti nel previgente articolo 55: la distinzione della responsabilità disciplinare rispetto alla responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile e l'applicazione dell'articolo 2106 del codice civile, secondo il quale la violazione dei doveri di diligenza e di fedeltà da parte del lavoratore «può dar luogo alla applicazione di sanzioni disciplinari, secondo la gravità dell'infrazione».

Quanto alla tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni, resta affidata alla contrattazione collettiva, ma fatto salvo quanto previsto dalle nuove disposizioni inserite nel decreto legislativo n. 165/2001. Queste ultime stabiliscono il licenziamento per alcune fattispecie disciplinari (v. gli articoli *55-quater* e *55-quinquies*, comma 3) e delineano alcune particolari ipotesi di illecito disciplinare, di vario genere (v. l'articolo *55-bis*, comma 7, l'articolo *55-sexies*, commi da 1 a 3, e l'articolo *55-septies*, comma 4). Per tutte le altre condotte, non comprese in queste norme, lo spazio di intervento della contrattazione collettiva rimane illimitato, sia in ordine alla tipizzazione dell'infrazione, sia per la determinazione della sanzione.

Queste previsioni dei contratti collettivi, che definiscono le infrazioni e stabiliscono le sanzioni, costituiscono quel che la legge stessa denomina "codice disciplinare". A proposito del codice disciplinare, il medesimo comma 2 dell'articolo 55 introduce una grande novità, stabilendo che la sua pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione equivale alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro. In questo modo sarà più facile per le amministrazioni portare a conoscenza dei lavoratori le previsioni contrattuali in materia disciplinare ed i lavoratori stessi saranno meglio garantiti attraverso una modalità di comunicazione efficace, superando il sistema anacronistico della mera pubblicazione cartacea all'ingresso dell'ufficio, che ormai si prestava soprattutto ad un uso capzioso ai fini dell'impugnazione delle sanzioni disciplinari.

Il comma 3 dell'articolo 55 - in combinato disposto con il comma 1 dell'articolo 73, che vieta l'impugnazione dei provvedimenti disciplinari innanzi ai collegi arbitrali e concede un termine

massimo di sessanta giorni per concludere le impugnazioni già pendenti - intende abolire definitivamente il sistema dei collegi arbitrali e a questo scopo vieta ai contratti collettivi di istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari.

La contrattazione collettiva potrà però istituire, facoltativamente, procedure di conciliazione non obbligatorie, rapide e non impugnatorie: dovranno concludersi entro trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. Si tratterà, dunque, di una specie di patteggiamento sulla sanzione disciplinare, che potrà attenuare il *quantum*, ma non cambiare la specie della sanzione prevista per una data infrazione. Da queste eventuali procedure di conciliazione debbono comunque restare escluse le infrazioni sanzionate con il licenziamento.

Il comma 4, infine, contiene una norma procedurale per le ipotesi di responsabilità disciplinari dei dirigenti, che per la prima volta vengono specificamente previste da alcune disposizioni introdotte dal decreto legislativo 150/2009. In queste ipotesi si applica il nuovo procedimento disciplinare "ordinario" (v. oltre, nel commento sub articolo 55-*bis*), ma il contratto collettivo della dirigenza può stabilire diversamente. In ogni caso, il provvedimento disciplinare deve essere adottato, a seconda del livello della qualifica dirigenziale dell'incolpato, dal dirigente generale ovvero dal titolare di funzioni dirigenziali apicali.

Articolo 69 (Disposizioni relative al procedimento disciplinare)

La nuova disciplina del procedimento disciplinare, introdotta dall'articolo 69 attraverso l'inserimento dell'articolo 55-*bis* nel decreto legislativo n. 165/2001, ruota intorno alla gravità delle sanzioni e alla qualifica del responsabile della struttura in cui lavora il dipendente.

È previsto un procedimento semplificato ed uno ordinario, la cui struttura ed il cui funzionamento sono regolati nei commi da 1 a 4.

Il procedimento semplificato è affidato interamente al dirigente della struttura di appartenenza dell'incolpato. Per lo svolgimento del procedimento disciplinare ordinario è competente, invece, l'ufficio appositamente individuato dall'amministrazione.

Il procedimento semplificato si applica quando ricorrono due condizioni: 1) si tratta di infrazioni per le quali sono irrogabili sanzioni che vanno dal rimprovero scritto alla sospensione con privazione della retribuzione fino ad un massimo di dieci giorni; 2) il responsabile della struttura in cui lavora il dipendente ha qualifica dirigenziale.

Se per l'infrazione è irrogabile una sanzione maggiore della sospensione fino a dieci giorni oppure, a prescindere dall'entità della sanzione, se il capo-struttura non ha qualifica dirigenziale, si applica il procedimento disciplinare ordinario, rimesso all'apposito ufficio competente. Nei casi in cui occorre applicare il procedimento ordinario, il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora deve trasmettere gli atti all'ufficio competente, entro cinque giorni (termine non perentorio), dandone comunicazione all'interessato.

I due tipi di procedimento differiscono, oltre che per l'organo competente a procedere (il dirigente – capo struttura nel procedimento semplificato, l'ufficio ad hoc nel procedimento ordinario), per altri due aspetti: a) il procedimento semplificato, diversamente da quello ordinario, non può mai essere sospeso in relazione ad un concomitante procedimento penale (v.

sub articolo 55-*ter*, comma 1); b) la durata dei termini nel procedimento ordinario è doppia rispetto al procedimento semplificato, quando si procede per infrazioni assoggettate ad una sanzione maggiore della sospensione fino a dieci giorni.

I due tipi di procedimento presentano la medesima struttura: contestazione dell'addebito entro un certo termine dall'acquisizione della notizia dell'illecito disciplinare, convocazione dell'incolpato per il contraddittorio, attività istruttoria ed, infine, archiviazione o irrogazione della sanzione.

Sono previsti solo tre termini, con carattere perentorio: il termine per la contestazione dell'addebito, quello di preavviso per il contraddittorio ed il termine per la conclusione del procedimento. È espressamente esclusa (dal successivo comma 5) l'applicazione di termini «diversi o ulteriori». Nel procedimento semplificato il termine per la contestazione dell'addebito e quello per la conclusione del procedimento decorrono sempre, rispettivamente, dall'acquisizione della notizia dell'illecito e dalla contestazione dell'addebito.

Nel procedimento ordinario, invece, il primo termine decorre dalla data di trasmissione degli atti da parte del capo-struttura non dirigente oppure dalla notizia dell'illecito, se acquisita direttamente dall'ufficio competente, mentre il termine per la conclusione del procedimento decorre comunque dalla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta ad opera del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. L'incolpato può ottenere un differimento del termine a difesa, per una sola volta, in presenza di un impedimento grave ed oggettivo. Se il differimento è superiore a dieci giorni, è corrispondentemente prorogato il termine per la conclusione del procedimento.

Il comma 5 regola le modalità delle comunicazioni nel corso del procedimento e riconosce all'incolpato il diritto di accedere agli atti istruttori del procedimento.

In base al comma 6, l'autorità disciplinare può acquisire, anche da altre amministrazioni pubbliche, informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento. Se un dirigente o un altro lavoratore dipendente, della stessa amministrazione dell'incolpato o di una diversa, a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto, ai sensi del comma 7, alla sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, fino ad un massimo di quindici giorni in funzione della gravità dell'illecito disciplinare per il quale è stata richiesta la collaborazione istruttoria.

Novità sono state introdotte, con i conclusivi commi 8 e 9 dell'articolo 55-*bis*, in relazione ai casi di trasferimento o di dimissioni.

In caso di trasferimento, il procedimento disciplinare è avviato o concluso o, se già concluso, l'eventuale sanzione è applicata presso l'amministrazione nella quale il dipendente si è trasferito. In caso di dimissioni, se per l'infrazione commessa è previsto il licenziamento o se comunque in relazione ad essa è stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, l'amministrazione deve concludere il procedimento disciplinare. Ciò per evitare ingiustificati vantaggi per il lavoratore che, bloccando il procedimento disciplinare con le dimissioni, si sottrarrebbe agli effetti del licenziamento ed in particolare al divieto di nuove assunzioni presso

le pubbliche amministrazioni e potrebbe recuperare, *ex post*, il trattamento economico perduto in conseguenza della sospensione cautelare dal servizio.

L'articolo 55-ter del decreto legislativo n. 165/2001 interviene a regolare innovativamente i rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale.

Il procedimento semplificato non può mai essere sospeso in relazione ad un procedimento penale. Il procedimento ordinario, quando ha ad oggetto le infrazioni di maggiore gravità, può essere sospeso in attesa della conclusione del procedimento penale. Per l'eventuale sospensione occorrono due presupposti: l'accertamento del fatto addebitato al dipendente deve risultare di «particolare complessità» e l'ufficio disciplinare, una volta compiuta l'istruttoria, deve trovarsi nella condizione di non disporre «di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione». In sostanza, se all'esito dell'istruttoria il quadro valutativo è dubbio e non consente di escludere la sussistenza dell'illecito, ma neppure di motivare adeguatamente l'irrogazione di una sanzione, l'ufficio disciplinare può sospendere il procedimento in attesa degli sviluppi del procedimento penale (v. comma 1).

Quando il procedimento disciplinare si è concluso senza sospensione - perché questa non era consentita o perché l'autorità amministrativa non ha ritenuto di adottarla - occorre riaprirlo se ricorre taluna delle ipotesi di difformità dalle conclusioni del procedimento penale indicate nei commi 2 e 3.

Il comma 4 disciplina, infine, gli aspetti procedurali per la ripresa del procedimento disciplinare sospeso o per l'eventuale riapertura di quello concluso senza sospensione.

Attraverso l'articolo 55-quater del decreto legislativo n. 165/2001 viene previsto un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito dalla contrattazione collettiva, fermi restando i più generali istituti giuridici del licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo.

Alcune ipotesi di licenziamento rispondono alle specifiche indicazioni della legge delega. Si tratta, in primo luogo, del licenziamento conseguente alla falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero alla giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia, di cui al comma 1, lettera a). Vi è poi il licenziamento per scarso rendimento, di cui al comma 2, per il quale la previsione della legge delega è stata attuata mediante la definizione di alcuni parametri di riferimento a garanzia del lavoratore.

Le altre infrazioni assoggettate al licenziamento, di cui al comma 1, lettere b) - f), sono state individuate dal decreto sulla base delle fattispecie per le quali la vigente contrattazione collettiva già prevedeva la medesima sanzione, anche se in alcuni casi la contrattazione collettiva disponeva il licenziamento solo in presenza di alcune aggravanti e/o in caso di reiterazione della condotta. Quanto in particolare all'ipotesi del licenziamento di cui alla lettera f), va osservato che la norma intende collegare la sanzione del licenziamento direttamente alla condanna, a prescindere dalla concreta applicazione o meno, in sede penale, delle pene accessorie riguardanti l'interdizione perpetua dai pubblici uffici o l'estinzione del rapporto di lavoro.

L'articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo n. 165/2001 introduce al comma 1 una nuova fattispecie di delitto, sulla falsariga del delitto di truffa aggravata in danno dello Stato o di un altro ente pubblico, attuando puntualmente la previsione della legge delega.

Dalla commissione di tali condotte penalmente illecite deriva a carico del lavoratore l'obbligazione civilistica di risarcire all'amministrazione il danno all'immagine e quello patrimoniale, pari alla retribuzione corrisposta nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione (comma 2). Per il medico, invece, in caso di condanna, scatta la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo e, se dipendente di una struttura sanitaria pubblica o se convenzionato con il servizio sanitario nazionale, il licenziamento per giusta causa o la decadenza dalla convenzione (comma 3).

L'articolo 55-*sexies* del decreto legislativo n. 165/2001 prevede, al comma 1, che un dipendente, se determina la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento di un danno, derivante dalla violazione di obblighi concernenti la prestazione lavorativa stabiliti da leggi, regolamenti, contratti collettivi o atti amministrativi, e se non ricorrono i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare, è assoggettato alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in relazione all'entità del risarcimento.

In relazione a situazioni diverse dalla fattispecie precedente, il comma 2 stabilisce che il dipendente è collocato in disponibilità e non può beneficiare di aumenti retributivi sopravvenuti se cagiona grave danno all'ufficio di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale, accertate in conformità alle norme sulla valutazione dei dipendenti pubblici. Poiché la «disponibilità» può concludersi, secondo la disciplina degli articoli 33 e 34 del decreto legislativo n. 165/2001, con la possibilità di ricollocamento del dipendente, la norma dispone che il provvedimento disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento.

Il comma 3 attiene all'omesso o ritardato compimento, senza giustificato motivo, di atti del procedimento disciplinare ovvero alla formulazione di valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate sull'insussistenza dell'illecito in relazione a condotte che hanno, invece, palese ed oggettiva rilevanza disciplinare, quando ciò determina il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare.

La sanzione prevista è duplice: sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, determinata in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita e comunque fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento; mancata attribuzione della retribuzione di risultato, per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. La fattispecie può interessare anche soggetti privi di qualifica dirigenziale, ai quali si applica soltanto la sanzione della sospensione con privazione della retribuzione oppure un'eventuale diversa sanzione stabilita dal contratto collettivo.

Nel comma 4, in funzione di sostegno della dirigenza nell'esercizio delle potestà disciplinari, è previsto, infine, che la responsabilità civile del dirigente, in relazione all'esercizio da parte sua dell'azione disciplinare, è limitata agli eventuali casi di dolo o colpa grave.

L'articolo 55-*septies* del decreto legislativo n. 165/2001 recepisce le misure già introdotte dal decreto-legge n. 112 del 2008 in materia di controlli sulle assenze: necessità di una

certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale nei casi di assenza per malattia per più di dieci giorni o comunque dopo il secondo evento di malattia durante uno stesso anno (comma 1); visite mediche di controllo anche nel caso di un solo giorno di assenza e secondo fasce di reperibilità sufficientemente ampie, determinate con decreto del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione (comma 5).

Si aggiunge (commi 2-4) l'obbligo di trasmissione telematica dei certificati medici - dal medico o dalla struttura sanitaria all'Istituto nazionale della previdenza sociale e poi dall'INPS all'amministrazione interessata - secondo le modalità già definite per il settore privato e nell'ambito delle risorse finanziarie, strumentali e umane disponibili. L'inosservanza di tale obbligo di trasmissione telematica costituisce illecito disciplinare, sanzionato, in caso di reiterazione, con il licenziamento ovvero, per i medici in rapporto convenzionale con le aziende sanitarie locali, con la decadenza dalla convenzione.

L'osservanza di queste misure anti-assenteismo è affidata alle cure e alla responsabilità del dirigente della struttura a cui appartiene il lavoratore assente e del dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale (comma 6).

L'articolo 55-*octies* del decreto legislativo n. 165/2001 prevede, per le situazioni di permanente inidoneità psicofisica dei dipendenti, la misura estrema della risoluzione del rapporto di lavoro, ma rinviando ad una disciplina applicativa che deve essere posta, per il personale delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici, attraverso un intervento regolamentare del Governo, secondo criteri precisati nell'articolo medesimo.

In un'ottica di trasparenza, l'articolo 55-*novies* del decreto legislativo n. 165/2001 prevede, infine, che i dipendenti che svolgono attività a contatto con il pubblico debbono essere identificabili mediante cartellini o targhe di postazione, salvo quelli che appartengono a categorie particolari, che saranno individuate mediante successivi provvedimenti amministrativi.

Articolo 70 (Comunicazione della sentenza)

L'articolo 70 inserisce fra le norme di attuazione del codice di procedura penale una nuova disposizione, che impone alla cancelleria del giudice, che ha pronunciato una sentenza penale nei confronti di un lavoratore dipendente di un'amministrazione pubblica, pur se non irrevocabile, di comunicarne il dispositivo all'amministrazione di appartenenza e, se richiesto da quest'ultima, di trasmettere copia integrale del provvedimento. Questi atti debbono essere compiuti entro trenta giorni dal deposito della sentenza e attraverso modalità telematiche, ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Articolo 72 (Abrogazioni)

L'articolo 72 dispone l'abrogazione espressa di alcune norme, assorbite o superate dalle nuove norme in materia di responsabilità disciplinare introdotte nel decreto legislativo n. 165/2001.

Articolo 73
(Norme transitorie)

L'articolo 73, al comma 1, vieta l'impugnazione dei provvedimenti disciplinari innanzi ai collegi arbitrali e concede un termine massimo di sessanta giorni per concludere le impugnazioni già pendenti. Questa norma transitoria si collega a quanto previsto, a regime, dal riformulato articolo 55, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, che impedisce alla contrattazione collettiva di istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari.

La riforma intende superare definitivamente il sistema dei collegi arbitrali di impugnazione.

Il comma 2 differisce di novanta giorni la decorrenza dell'obbligo di identificazione del personale a contatto con il pubblico.

Il comma 3, al fine di un'estensione graduale del nuovo ordinamento disciplinare, prevede che le disposizioni legislative già vigenti, che riguardano singole amministrazioni e recano fattispecie sanzionatorie che interessano specificamente il personale contrattualizzato, come nel caso del settore scolastico, se non sono incompatibili con le norme introdotte dal decreto, continuano ad essere applicabili fino al primo rinnovo del contratto collettivo di settore successivo alla data di entrata in vigore del decreto stesso. In seguito sarà la contrattazione collettiva a definire il codice disciplinare anche per tali ambiti amministrativi, secondo la previsione generale di cui all'articolo 55, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, nella sua nuova formulazione.

Ispettorato

Articolo 71
(Ampliamento dei poteri ispettivi)

Riorganizza l'"Ispettorato per la funzione pubblica" quale struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri alle dirette dipendenze del ministro delegato. Attribuisce in particolare, in favore dei cittadini e delle imprese, compiti di vigilanza sull'applicazione delle norme di semplificazione delle procedure, nonché di controllo dei costi, da sviluppare anche d'intesa con i servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato. Consente soprattutto all'ispettorato, nell'ambito delle proprie verifiche, di "avvalersi della Guardia di Finanza", che opera nell'esercizio dei poteri ad essa attribuiti. In tal senso, l'ispettorato potrà non solo proseguire verifiche sulla correttezza dello svolgimento di "doppio lavoro" da parte dei dipendenti, ma avviare indagini nell'ambito della generalità delle spese sostenute dalle amministrazioni.

In relazione anche all'articolo 52 del decreto, all'ispettorato sono espressamente affidati compiti di controllo degli adempimenti previsti per il conferimento degli incarichi, la cui omessa pubblicazione su sito web dell'amministrazione interessata, ovvero la omessa comunicazione all'"Anagrafe" del Dipartimento funzione pubblica determina illecito disciplinare e danno erariale.

Riceve comunicazioni sulle criticità riscontrate nell'amministrazione dall'"organismo indipendente" di cui all'articolo 14 ed elabora programmi di intervento, effettuando accertamenti, su richiesta della "commissione" in attuazione dell'articolo 13.

TITOLO V
Norme finali e transitorie

Articolo 74
(Ambito di applicazione)

La legge delega demandava al decreto delegato di individuare «le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico, ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza» e al contempo prevedeva l'acquisizione dell'intesa in conferenza unificata «relativamente all'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 3, comma 2, lettera a), 4, 5 e 6» e di un mero parere, invece, «relativamente all'attuazione delle restanti disposizioni». Sono state, dunque, soggette ad intesa le parti del decreto delegato concernenti la precisazione degli ambiti del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché le disposizioni riguardanti la valutazione del personale e delle strutture, la trasparenza, la valorizzazione del merito, la premialità ed infine la dirigenza pubblica.

Questa distinzione fra intesa e parere non corrispondeva alla ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le regioni. Nell'attuazione della delega è stato, dunque, necessario valutare il contenuto e l'oggetto normativo delle singole disposizioni per poter stabilire la loro relazione con le competenze legislative statali e regionali e con l'autonomia organizzativa regolamentare degli enti locali.

Da questa impostazione è derivata una bipartizione delle norme del decreto delegato.

Le disposizioni indicate nell'articolo 74, comma 1, sono considerate come relative alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile e di livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione, e in quanto tali sono destinate ad essere applicate ai rapporti di lavoro di tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali.

Le disposizioni indicate nell'articolo 74, comma 2, sono, invece, qualificate come di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e come «principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza».

Un'altra differenza tra i due gruppi di disposizioni è che le prime sono applicabili da subito, con l'entrata in vigore del decreto, mentre alle norme-principio gli enti territoriali hanno tempo di adeguarsi, adottando i propri atti legislativi e regolamentari, sino al 31 dicembre 2010, secondo quanto precisato dall'articolo 31 del decreto legislativo n. 150/2009.

Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'articolo 74, comma 5, introduce la tipica clausola di salvaguardia, in base alla quale le disposizioni del decreto legislativo n. 150/2009 sono applicabili a tali enti ad autonomia speciale «compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione». Va considerato che la giurisprudenza costituzionale ha precisato che nel campo dei rapporti di lavoro contrattualizzati, come quelli del personale dipendente delle regioni e degli enti locali, l'impiego pubblico «è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è,

perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti»; di conseguenza, la legge statale, quando interviene a conformare il rapporto di lavoro pubblico con norme inderogabili dalla contrattazione collettiva, pone un limite di diritto privato che è «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tale, si impone anche alle regioni a statuto speciale» (v. in particolare la sentenza 21 marzo 2007, n. 95). Altri profili di incidenza delle norme generali sul lavoro pubblico negli ordinamenti delle regioni, anche a statuto speciale, derivano, poi, dalle norme penali o processuali, da quelle che sono espressione della competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e da quelle che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'articolo 74 disciplina, inoltre, aspetti di diversificazione nell'applicazione del decreto legislativo anche per le amministrazioni pubbliche statali.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri l'articolo 74, comma 3, prevede limiti e modalità di applicazione da definirsi attraverso decreti del Presidente del Consiglio, con un espresso riferimento, in particolare, al comparto di contrattazione. Nelle more, alla Presidenza continua ad applicarsi la disciplina anteriore alla riforma.

Il comma 4 dell'articolo 74 riguarda, invece, l'area della scuola e della ricerca. In questo caso la deroga concerne soltanto la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione delle disposizioni in tema di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* (titolo II) e di quelle concernenti la valorizzazione del merito e gli strumenti premiali (titolo III). Per disciplinare questa deroga la norma rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi di concerto con il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il ministro dell'economia e delle finanze, precisando, peraltro, che il sistema scolastico e quello delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale restano comunque esclusi dalla costituzione degli organismi indipendenti di valutazione della performance, previsti dall'articolo 14.

Relazione illustrativa del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici

Il decreto legislativo in oggetto, traducendo in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nell'articolo 4, comma 2, lettera l) della legge delega 4 marzo 2009 n. 15, introduce nell'ordinamento il nuovo istituto dell'azione collettiva contro le inefficienze delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ne detta la disciplina processuale.

Con questa nuova azione l'ordinamento si volge con decisione ad una moderna visione della pubblica amministrazione come amministrazione di risultato, nel quadro di una concezione sostanziale del principio del buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Sostanzialmente l'idea portante ed innovativa è quella di legare la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini al promovimento - per garantire una elevata *performance* delle strutture pubbliche nei confronti di tutta la collettività - di un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli *standard* (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti. Il tutto assicurando la massima pubblicità al giudizio e la costante responsabilizzazione degli operatori pubblici.

Si tratta di un istituto che si affianca ma che differisce profondamente dall'azione collettiva introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 2, comma 446, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008) che inserisce l'articolo 140-*bis* nel codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. Quest'ultima infatti riguarda le lesioni dei diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale e, per certi ambiti, extracontrattuale, ma non il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Inoltre, mentre l'azione del codice del consumo mira a proteggere la parte debole dallo squilibrio di posizioni sul mercato, con effetti limitati alla fase del contatto, l'azione qui configurata si propone, più incisivamente, di intervenire nello stesso processo di produzione del servizio, correggendone le eventuali storture. In entrambe le ipotesi si persegue l'obiettivo di indurre il soggetto erogatore dell'utilità a comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione, ma la presente azione lo fa in modo più diretto, perché tutela la strumentalità dell'organizzazione amministrativa alla realizzazione del bene pubblico.

Infatti, la sentenza finale di accoglimento ordina di porre rimedio al disservizio (art. 4), tanto ciò vero che il giudizio deve essere preceduto da una diffida (meccanismo del tutto assente nel codice del consumo), ma non provvede sul risarcimento del danno cagionato dall'inefficienza (art. 1, comma 6): può dunque dirsi che per i concessionari di servizi pubblici, destinatari sia della presente azione che di quella di cui all'art. 140-*bis* del codice del consumo, le due azioni siano complementari e non possano mai sovrapporsi né quanto a natura e presupposti, né quanto alla disciplina, né infine quanto agli effetti.

Il decreto si compone di otto articoli.

Le disposizioni contenute hanno lo scopo di garantire il cittadino-utente da qualsiasi violazione degli *standard* di qualità del servizio pubblico, a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto che lo eroga.

Sono escluse dai destinatari dell'azione le autorità amministrative indipendenti, sia in quanto non contemplate nel comma 2 dell'art. 1 del decreto legislativo n. 165/2001 e dunque dalla disciplina fondamentale del pubblico impiego, cui si rivolge la complessiva opera di riforma perseguita con la delega di cui alla legge n. 15 del 2009, sia in quanto non svolgono compiti di amministrazione attiva che sola pare idonea a determinare la lesione dell'interesse del singolo che legittima al ricorso. Si sono, inoltre, previste misure per evitare che il procedimento si sovrapponga a quello instaurato, per i medesimi fatti, dalle autorità di regolazione e controllo preposte al settore interessato e a quello instaurato, sempre per i medesimi fatti, dalle associazioni dei consumatori e degli utenti ai sensi dell'articolo 140 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (art. 2).

In via indiretta, poi, si intende fornire alla collettività uno strumento di tutela nonché di accrescimento del tasso di democraticità e trasparenza nella gestione della cosa pubblica.

Gli elementi caratterizzanti la disciplina contenuta nel decreto sono:

- l'oggetto del ricorso (art. 1, comma 1), riferito alla lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti provocata dalla violazione di standard qualitativi ed economici, o degli obblighi contenuti nelle Carte di servizi, ovvero, ancora, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi entro un termine di legge: ne consegue che l'oggetto del giudizio (lo scostamento da uno *standard*) si lega strettamente alla previa definizione di *standard* di qualità organizzativa, che si persegue con altri provvedimenti di attuazione del disegno complessivo di riforma di cui alla legge n. 15/2009;
- la sua proponibilità sia da parte dei singoli aventi un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata sia da parte di associazioni e comitati a tutela degli interessi dei propri associati (art. 1, comma 4): si noti che in questa materia, a differenza di altre (tutela dell'ambiente e dei consumatori) non è parso possibile né opportuno circoscrivere la legittimazione a un elenco consolidato di enti rappresentativi degli interessi collettivi dei cittadini;
- la previsione di una diffida preventiva all'amministrazione, che viene così resa edotta tempestivamente della pretesa collettiva e può porre rimedio ai vizi lamentati scongiurando la proposizione dell'azione (art. 3, commi 1, 2 e 3);
- il collegamento della sentenza con l'eventuale avvio di procedure innanzi agli organi preposti all'individuazione dei soggetti che abbiano cagionato l'inefficienza, alla loro valutazione e all'avvio del giudizio disciplinare, oltre che la sua comunicazione alla Corte dei conti e agli organismi che dovrebbero in futuro presiedere alla valutazione delle performance pubbliche (art. 4, commi 3 e 4);
- la previsione di idonee forme di pubblicità del procedimento giurisdizionale, della sentenza e delle misure adottate per ottemperarvi, per potenziare la funzione di deterrente della nuova azione (art. 1, comma 2, art. 4, commi 2 e 5);
- la possibilità di ricorrere al giudice dell'ottemperanza, in base ai principi generali del processo amministrativo, se l'amministrazione od il concessionario di servizi pubblici non adempie alla pronuncia (art. 5).

La Presidenza del Consiglio dei ministri e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 provvedono, per quanto di rispettiva competenza, al monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto, anche ai fini degli eventuali interventi correttivi di cui all'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (art. 6).

La norma transitoria, di cui all'articolo 7, prevede che l'applicazione delle disposizioni del presente decreto è determinata anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di competenza, con gli altri Ministri interessati.

Per quanto attiene all'applicazione del presente decreto nei confronti di regioni ed enti locali, il secondo comma dell'articolo 7, rinvia a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze e su parere conforme della conferenza unificata.

L'articolo 8 conferma che l'attuazione del provvedimento deve avvenire nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Quadro sinottico delle azioni collettive previste nel nostro ordinamento

Azione <i>ex art.</i> 140 codice consumo (c.d. inibitoria)	Azione <i>ex art.</i> 140-bis codice consumo (c.d. <i>class action</i>)		Azione in attuazione della legge n. 15/2009
Entrata in vigore	Dal 2006, retroattiva	Dall'1 gennaio 2010, per fatti commessi successivamente al 16 agosto 2009	Dal 2010, con varie decorrenze, non retroattiva
Soggetti legittimati attivi	Solo le associazioni di consumatori o utenti (ma non è preclusa l'ordinaria azione dei singoli)	Associazioni e comitati di consumatori o utenti e singoli cittadini	Associazioni e comitati di consumatori o utenti e singoli cittadini
Soggetti legittimati passivi	Chiunque	Imprese	Pubbliche amministrazioni e concessionari di pubblici servizi
Giudice	Giudice ordinario	Giudice ordinario con regole speciali per la competenza territoriale	Giudice amministrativo
Oggetto dell'azione	Inibire atti e comportamenti lesivi e adottare misure idonee a correggere o eliminare i danni delle violazioni	a) diritti contrattuali di più consumatori o utenti; b) diritti di consumatori finali di un prodotto nei confronti del produttore; c) diritti al risarcimento da pratiche commerciali scorrette o anticoncorrenziali	Ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio in una serie di ipotesi patologiche
Filtri giurisdizionali all'azione	No	Il tribunale effettua un giudizio preventivo di ammissibilità	No

Misure di accelerazione	Ove ricorrano giusti motivi, si segue il rito veloce delle azioni cautelari	Contenute nell'ordinanza di ammissibilità	Contenute nell'art. 1 per la sollecita fissazione dell'udienza
Forme di pubblicità	No	Disposte dal tribunale con l'ordinanza che dichiara l'ammissibilità dell'azione	Pubblicazione sul sito istituzionale del ricorso, della sentenza, delle misure adottate in ottemperanza
Procedure preventive non obbligatorie	Conciliazione dinanzi alla Camera di commercio o agli altri organismi di composizione extragiudiziale	No	No
Procedure preventive obbligatorie	Richiesta di cessazione del comportamento lesivo	No	Diffida all'amministrazione o al concessionario ovvero promozione della risoluzione extragiurisdizionale ai sensi dell'art. 30 della legge n. 60/2009
Esito del giudizio favorevole	Il giudice fissa un termine per l'adempimento degli obblighi e dispone il pagamento di una somma per ogni inadempimento o giorno di ritardo rapportata alla gravità del fatto	Sentenza di condanna al risarcimento; nel caso di gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, si tiene conto di quanto riconosciuto nelle carte dei servizi	Il giudice accerta la violazione, l'omissione o l'inadempimento e ordina di porvi rimedio entro un congruo termine, nei limiti delle risorse già assegnate in via ordinaria
Rimedi per l'inottemperanza alla sentenza	Aumenta il pagamento dovuto per ogni inadempimento o giorno di ritardo	Normali strumenti di esecuzione della sentenza di condanna al pagamento	Giudizio di ottemperanza secondo i principi generali del giudizio amministrativo
Rapporti con azioni simili	Restano ferme: a) la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi; b) le procedure conciliative di competenza del Garante per le comunicazioni	Si può sospendere il giudizio se è in corso: a) un'istruttoria innanzi a un'autorità indipendente; b) un giudizio davanti al giudice amministrativo	L'azione non può essere proposta ed eventualmente si sospende se viene instaurato: a) un giudizio ai sensi dell'art. 140 cod. consumo; b) un giudizio ex art. 140-bis cod. consumo; c) un procedimento promosso per gli stessi fatti da un'autorità di regolazione e controllo

DECRETO LEGISLATIVO 1 DICEMBRE 2009, N. 177

Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69.
(G.U. 14 dicembre 2009, n. 290)

Il Presidente della Repubblica

visti gli articoli 76, 87, 92, 95 e 117 della Costituzione;
vista la legge 18 giugno 2009, n. 69, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, ed in particolare, l'articolo 24 che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino, tra l'altro, del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA);
vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, e successive modificazioni;
visto l'articolo 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale, e successive modificazioni;
visto il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 aprile 1994, n. 609, recante regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e successive modificazioni;
visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante codice in materia di protezione dei dati personali ed, in particolare, l'articolo 176;
visto il decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, che ha inserito il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione tra gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
visto il Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni;

visto l'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006);
visto l'articolo 2, commi 634 e 635, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), e successive modificazioni;
visto l'articolo 17, commi da 20 a 22, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali;
visto il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° giugno 2007, n. 110, recante il nuovo regolamento per la gestione delle spese del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione;
vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 24 luglio 2009;
acquisito il parere della Commissione parlamentare di cui all'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246;
vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 6 novembre 2009;
sulla proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, del ministro per i rapporti con le Regioni e del ministro per l'attuazione del programma di Governo;

emana

il seguente decreto legislativo:

Capo I

Disposizioni generali

Art. 1

Oggetto

1. Il presente decreto provvede al riordino della disciplina del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), ai sensi dell'articolo 24, della legge 18 giugno 2009 n. 69.

Art. 2

Natura e finalità dell'ente

1. Ai sensi dell'articolo 1, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, di seguito denominato: «CNIPA» assume la denominazione: «DigitPA».
2. DigitPA è un ente pubblico non economico, con sede in Roma e competenza nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione; esso opera secondo le direttive, per l'attuazione delle politiche e sotto la

vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato, con autonomia tecnica e funzionale, amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale.

3. DigitPA svolge funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'amministrazione digitale.

Art. 3

Funzioni

1. Al fine di conseguire le finalità di cui all'articolo 2, DigitPA opera, nell'ambito delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato, ed in coerenza con il Piano ICT nella pubblica amministrazione centrale, di cui all'articolo 22, comma 1, sulla base di un Piano triennale per la programmazione di propri obiettivi ed attività, aggiornato annualmente, nel quale sono determinate le metodologie per il raggiungimento dei risultati attesi, le risorse umane e finanziarie necessarie al fine. Il Piano triennale è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze.

2. A DigitPA, in particolare, sono affidate le seguenti funzioni:

a) funzioni di consulenza e proposta. L'ente fornisce assistenza tecnica, anche nella elaborazione di studi e schemi di atti normativi, al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro da lui delegato in materia di amministrazione digitale; in coerenza con le indicazioni della Conferenza unificata, fornisce collaborazioni tecniche e consulenza tecnica alle regioni e agli enti locali in materia di innovazione tecnologica e di informatizzazione, anche per l'utilizzo delle relative risorse finanziarie pubbliche; propone, ai fini della pianificazione triennale dell'ICT, iniziative finalizzate alla realizzazione di sistemi innovativi in materia di ICT; svolge, anche sulla base di apposite convenzioni, attività di supporto, consulenza e assistenza per amministrazioni pubbliche ed organismi di diritto pubblico, anche prevedendo il ristoro dei costi sostenuti;

b) funzioni di emanazione di regole, *standard* e guide tecniche, nonché di vigilanza e controllo sul rispetto di norme. L'ente fissa regole tecniche, *standard* e guide tecniche, anche attraverso atti amministrativi generali; rende pareri su atti normativi nei casi previsti dall'ordinamento; opera come autorità di certificazione della firma digitale ed è preposto alla tenuta di elenchi e registri nei casi previsti dall'ordinamento; contribuisce all'attuazione di iniziative volte all'attività di informatizzazione della normativa statale vigente;

c) funzioni di valutazione, di monitoraggio e di coordinamento. L'ente formula pareri alle amministrazioni sulla coerenza strategica e sulla congruità economica e tecnica degli interventi e dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, anche ai sensi del comma 3, e monitora l'esecuzione degli interventi e dei contratti suddetti; svolge attività di monitoraggio dell'attuazione dei piani di ICT delle pubbliche amministrazioni; coordina, ove richiesto, le attività delle singole amministrazioni e ne verifica i risultati sotto il profilo dell'efficienza, efficacia e qualità dei sistemi informativi; effettua valutazioni, preventive e successive, sull'impatto di iniziative innovative nel settore dell'ICT;

d) funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione. DigitPA propone progetti in tema di amministrazione digitale; realizza e gestisce, direttamente o avvalendosi di soggetti terzi, specifici progetti in tema di amministrazione digitale ad esso assegnati; effettua, anche in partenariato, attività di studio, ricerca, sviluppo e sperimentazione in materia di ICT, relazionando al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro delegato; svolge i compiti ad esso attribuiti dall'ordinamento in materia di reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, di Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e di Rete Internazionale della

Pubblica Amministrazione (RIPA); svolge, secondo le modalità previste dall'ordinamento, compiti tecnico-operativi in materia di formazione informatica del personale delle pubbliche amministrazioni.

3. DigitPA esprime pareri tecnici, obbligatori e non vincolanti, sugli schemi di contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni centrali concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per quanto concerne la congruità tecnico-economica, qualora il valore lordo di detti contratti sia superiore a euro 1.000.000,00 nel caso di procedura negoziata e a euro 2.000.000,00 nel caso di procedura ristretta o di procedura aperta. Il parere dell'ente è reso entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della relativa richiesta. Si applicano le disposizioni dell'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. Copia dei pareri tecnici attinenti a questioni di competenza dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture è trasmessa da DigitPA a detta Autorità.

4. Fermo restando quanto disposto all'articolo 22, l'ente svolge ogni altra funzione prevista da leggi e regolamenti già attribuita al CNIPA, nell'ambito delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato.

Capo II

Organi e direttore generale

Art. 4

Organi

1. Sono organi di DigitPA:

- a) il presidente;
- b) il comitato direttivo;
- c) il collegio dei revisori.

Art. 5

Il presidente

1. Il presidente è scelto fra persone di alta qualificazione tecnica e manageriale con profonda conoscenza in materia di innovazione tecnologica comprovata da competenze in ambito scientifico e da esperienza di gestione di enti o strutture complesse, pubbliche o private. È nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta. Se dipendente statale o docente universitario, per l'intera durata dell'incarico, è collocato, rispettivamente, nella posizione di fuori ruolo o di aspettativa.

2. Il presidente ha la rappresentanza legale di DigitPA e cura i rapporti esterni con le istituzioni e le amministrazioni pubbliche nazionali, comunitarie ed internazionali.

3. Il presidente, che è responsabile dell'attività dell'ente sotto il profilo tecnico e scientifico, ridispone il Piano triennale di cui all'articolo 3, comma 1, che sottopone alla deliberazione del comitato direttivo e ne garantisce l'attuazione.

4. Il presidente, sentito il comitato direttivo valuta il raggiungimento degli obiettivi strategici di cui al Piano triennale previsto dall'articolo 3, comma 1.

5. Il presidente convoca, presiede e stabilisce l'ordine del giorno del comitato direttivo. In caso di urgenza, provvede alle deliberazioni di competenza del comitato direttivo, da sottoporre a ratifica nella prima seduta successiva. In caso di assenza o impedimento il presidente è sostituito da un vice presidente, nominato dal comitato direttivo fra i suoi componenti, cui il presidente può conferire specifiche deleghe, senza maggiori oneri.
6. Il presidente può delegare proprie funzioni ai componenti del comitato direttivo di cui all'articolo 6.
7. Il presidente presiede la Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività di cui all'articolo 80, comma 2, del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.
8. Il presidente fa parte della Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica di cui all'articolo 18, comma 2, del Codice dell'amministrazione digitale.
9. Per lo svolgimento delle sue funzioni il presidente si avvale di un Ufficio dirigenziale avente competenza di supporto e di raccordo con gli altri organi. Tale ufficio svolge la propria attività secondo le direttive impartite dal presidente. Alle dipendenze funzionali del presidente è posto, altresì, un Ufficio dirigenziale per il controllo strategico, ai sensi di quanto previsto nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Gli uffici dirigenziali di cui al presente comma sono compresi nell'ambito di quelli previsti all'articolo 11 e si avvalgono del personale di cui agli articoli 12 e 13.
10. Il presidente può avvalersi di consiglieri con funzioni di supporto tecnico o scientifico, nell'ambito del contingente e con il trattamento economico di cui all'articolo 13, comma 2, scelti fra magistrati appartenenti alla giurisdizione ordinaria, amministrativa e contabile, avvocati dello Stato, dirigenti di prima fascia delle amministrazioni pubbliche ed equiparati, professori universitari di ruolo, estranei all'amministrazione dotati di qualificata competenza specifica. Ove pubblici dipendenti, detti consiglieri possono essere collocati in posizione di distacco, comando o fuori ruolo nell'amministrazione di provenienza secondo i rispettivi ordinamenti.
11. Al fine di assicurare il raccordo ed il monitoraggio delle attività tecnico-scientifiche di DigitPA, il presidente convoca e presiede periodicamente una riunione con il direttore generale e i responsabili delle aree.

Art. 6

Il comitato direttivo

1. Il comitato direttivo è composto dal presidente e da tre membri, scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta competenza e professionalità tecnica e gestionale. I componenti del comitato direttivo sono nominati, su proposta del ministro delegato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il comitato direttivo dura in carica quattro anni, i suoi componenti possono essere confermati una sola volta e ove pubblici dipendenti, sono collocati in posizione di fuori ruolo obbligatorio nell'amministrazione di provenienza secondo i rispettivi ordinamenti.
2. Il comitato direttivo ha poteri di programmazione, indirizzo, controllo e regolazione dell'attività dell'ente. In particolare, il comitato direttivo delibera:
 - a) il piano triennale di cui all'articolo 3, comma 1, e gli aggiornamenti annuali e ne verifica l'attuazione avvalendosi dell'Ufficio per il controllo strategico di cui all'articolo 5, comma 8;
 - b) il bilancio di previsione, le variazioni di bilancio ed il rendiconto consuntivo che vengono trasmessi al Presidente del Consiglio o al ministro delegato e al Ministero dell'economia e delle finanze;

- c) su proposta del direttore generale e nei limiti delle disponibilità economiche e della dotazione organica di cui al presente decreto, le norme di organizzazione e funzionamento, di ordinamento del personale e di amministrazione e gestione delle risorse economiche e finanziarie dell'ente. Tali delibere, che non possono comunque incidere sulle competenze e sulla dotazione organica fissate ai sensi del presente decreto, sono proposte al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro delegato che le adotta con decreto, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze;
 - d) su proposta del direttore generale, il disciplinare per l'individuazione delle prestazioni per le quali è consentito il ristoro dei costi;
 - e) i pareri di cui all'articolo 3, comma 3, e le regole, gli standard e le guide tecniche di cui all'articolo 3, comma 2, lettera b).
3. Ai fini delle deliberazioni, in caso di parità di voti, prevale quello del presidente.

Art. 7

Il collegio dei revisori

1. Il collegio dei revisori è l'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile previsto all'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.
2. Il collegio dei revisori è composto da tre membri, di cui due iscritti al registro dei revisori contabili, nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri. L'incarico di presidente è conferito ad un dirigente di prima fascia dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, collocato in posizione di fuori ruolo per la durata dell'incarico. Uno dei componenti è designato dal ministro dell'Economia e delle finanze e l'altro dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro delegato. Il Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, determina i compensi spettanti. I revisori dei conti durano in carica quattro anni e sono rinnovabili una sola volta.
3. Il collegio di revisori svolge tutte le altre funzioni previste dall'ordinamento. Allo stesso è affidato il controllo contabile di cui all'articolo 2409-bis del codice civile.

Art. 8

Il direttore generale

1. Il direttore generale, di cui all'articolo 11, comma 2, è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato. L'incarico è conferito a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale. È responsabile dell'amministrazione dell'ente. A tale fine, sovrintende alla gestione amministrativa e finanziaria di DigitPA, esercita funzioni di coordinamento delle aree operative e delle strutture dell'ente, formula proposte agli organi di indirizzo dell'ente, dà attuazione alle deliberazioni ed ai programmi da questi approvati ed assicura gli adempimenti di carattere tecnico-amministrativo di tutte le attività di DigitPA in relazione alle finalità istituzionali. Dura in carica quattro anni e può essere confermato. Se dipendente statale o docente universitario, per l'intera durata dell'incarico, è collocato, rispettivamente, nella posizione di fuori ruolo o di aspettativa.
2. Il direttore generale partecipa alle riunioni del comitato direttivo e può chiederne la convocazione con specifica motivazione. Ha facoltà di intervento e proposta, senza diritto di voto.
3. Il direttore generale nell'assolvimento dei propri compiti e di quelli assegnatigli dal presidente e dal comitato direttivo, adotta le deliberazioni necessarie, ivi compresa la proposizione di azioni e la resistenza in giudizio. In attuazione del piano triennale e dei relativi

aggiornamenti e delle deliberazioni adottate dal comitato direttivo stipula, in nome e per conto dell'ente, convenzioni, accordi e contratti.

4. Il direttore generale coadiuva il presidente nella predisposizione del Piano triennale di cui all'articolo 3, comma 1, e individua le risorse umane e finanziarie necessarie al fine.

5. Il direttore generale adotta i provvedimenti in materia di assunzione e gestione del personale, ivi compresi i provvedimenti di selezione. Assegna le risorse umane alle strutture di DigitPA con modalità che garantiscano ampia flessibilità nell'impiego di tali risorse.

6. Il direttore generale può conferire deleghe ai dirigenti mediante espressa attribuzione. Il direttore generale, sentito il presidente, conferisce gli incarichi dirigenziali e stipula i relativi contratti; avanza proposte al comitato direttivo sui provvedimenti organizzativi e di gestione previsti nel presente decreto; rappresenta DigitPA nei rapporti con le organizzazioni sindacali. In attuazione di quanto disposto all'articolo 5, comma 3, sentito il presidente, attribuisce gli obiettivi specifici ai singoli dirigenti per la valutazione delle prestazioni; fornisce supporto agli organi di indirizzo; coordina l'attività di comunicazione esterna ed interna in riferimento alle finalità ed ai compiti delle aree e degli Uffici.

7. Alle dipendenze del direttore generale opera l'Area «Organizzazione, risorse umane e funzionamento».

8. Il direttore generale è titolare dell'unico centro di responsabilità amministrativa e predisponde il bilancio di previsione e le variazioni di bilancio nonché il rendiconto consuntivo annuale ed esercita le funzioni ad esso attribuite dal Regolamento per la gestione delle risorse economiche e finanziarie dell'ente.

Art. 9

Incompatibilità

1. Le cariche di presidente, direttore generale e componente del comitato direttivo sono incompatibili con cariche di governo e con incarichi politici elettivi di parlamentare nazionale ed europeo, di presidente o Consigliere regionale e provinciale, di Sindaco o di Consigliere comunale e di componente delle relative giunte.

2. Il presidente e i componenti del comitato direttivo non possono ricoprire incarichi di responsabile delle strutture organizzative dell'ente ovvero di componente di commissioni di concorso per il reclutamento di personale dell'ente medesimo.

3. Il presidente, il direttore generale e i componenti del comitato direttivo non possono ricoprire il ruolo di amministratore o dipendente di qualsiasi società. Ferme restando le norme sulle incompatibilità previste dalla disciplina del pubblico impiego, la carica di direttore generale è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi altra attività professionale.

Art. 10

Indennità e compensi

1. Le indennità di carica del presidente e del direttore generale sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro delegato, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze. In sede di prima attuazione sono confermate le indennità percepite.

2. Ai tre componenti del comitato direttivo spetta un'indennità di importo pari al settanta per cento dell'indennità del presidente.

Capo III

Organizzazione di DigitPA e ordinamento del personale e di contabilità

Art. 11

Organizzazione di DigitPA

1. DigitPA, nel definire l'assetto della sua struttura organizzativa, in applicazione dei principi stabiliti dalle norme generali sul funzionamento e organizzazione della pubblica amministrazione, distingue i compiti di indirizzo, di supervisione tecnico-operativa e di verifica dei risultati, riservati al presidente ed al comitato direttivo, dalle attività amministrative, finanziarie e contabili, riservate al direttore generale.
2. L'organizzazione di DigitPA, deliberata dal comitato direttivo ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera c), definita nel rispetto della dotazione organica stabilita ai sensi del presente decreto, prevede l'ufficio di livello dirigenziale generale del direttore generale e, oltre alle due strutture di livello dirigenziale non generale, poste alle dipendenze del presidente, di cui all'articolo 5, comma 9, e dell'area, di livello dirigenziale non generale, posta alle dipendenze del direttore generale, di cui all'articolo 8, comma 7, sedici uffici dirigenziali, di livello dirigenziale non generale, di cui sei definiti «aree operative» organizzate in relazione alle missioni affidate all'ente stesso.

Art. 12

Dotazione organica

1. La dotazione organica è determinata nell'allegata tabella A, che costituisce parte integrante del presente decreto. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, la dotazione organica di DigitPA può essere rideterminata, nei limiti delle disponibilità economiche e nel rispetto dei vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di organici e di assunzioni di personale, a seguito dell'approvazione del Piano triennale di cui all'articolo 3, comma 1.
2. Per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, DigitPA può avvalersi, nei limiti della dotazione organica e della disponibilità economica esistente, di personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo in misura non superiore ad un terzo della dotazione organica.

Art. 13

Contingente di personale con contratti di lavoro flessibile

1. Per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, DigitPA può ricorrere, nei limiti della disponibilità economica esistente, alla stipula di contratti di lavoro flessibile per un numero non superiore a trenta unità. In sede di prima attuazione, nel limite temporale di cui all'articolo 16, comma 3, il numero massimo del personale di cui al presente comma è fissato nel limite di dieci unità.
2. I contratti di cui al comma 1 possono essere stipulati, in misura non superiore a dieci, con esperti nelle materie di competenza dell'ente, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Il trattamento economico degli esperti, stabilito in tre fasce retributive definite da apposito decreto del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa delibera del

comitato direttivo, è determinato in relazione alla professionalità posseduta e alle funzioni che si intendono conferire.

3. I restanti venti contratti di lavoro di cui al comma 1 sono stipulati nel rispetto dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

4. Il Piano triennale e i relativi aggiornamenti annuali determinano il fabbisogno complessivo di personale da utilizzare per gli obiettivi in esso individuati, nei limiti di quanto previsto nella tabella A e successive modifiche e delle disponibilità economiche esistenti.

5. Per la realizzazione di progetti di innovazione tecnologica l'ente può, altresì, avvalersi di collaborazioni coordinate e continuative nonché di incarichi di studio e consulenza, ai sensi dell'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Art. 14

Norme sul personale

1. L'assunzione del personale di ruolo avviene mediante procedure selettive nel rispetto degli articoli 35 e 36, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Allo stesso personale si applica quanto previsto all'articolo 70, comma 4, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. Il personale assunto ai sensi del presente comma è iscritto, ai fini previdenziali all'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP).

2. I dipendenti dell'ente conformano la propria condotta ai codici di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e alle disposizioni contenute nel contratto collettivo nazionale di lavoro.

Art. 15

Regolamento di contabilità

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, è adottato, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, il regolamento di contabilità di DigitPA.

2. Nelle more dell'adozione del decreto di cui al comma 1, si applicano le norme transitorie di cui al Capo IV.

Capo IV

Disposizioni transitorie in materia di personale e di ordinamento delle risorse economiche e finanziarie

Art. 16

Disciplina transitoria in materia di personale

1. I dipendenti già assunti con contratto a tempo indeterminato transitano direttamente nel ruolo dell'ente sulla base dell'equiparazione di cui alla tabella B, che costituisce parte integrante del presente decreto.

2. Il personale non dirigenziale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo presso il CNIPA alla data di entrata in vigore del presente decreto, può presentare domanda per l'immissione nel ruolo di DigitPA; la predetta immissione avviene nei limiti delle posizioni di cui alla tabella A e con le modalità definite con apposite disposizioni deliberate dal comitato direttivo, su proposta

del direttore generale e con corrispondente riduzione delle dotazioni organiche degli enti di provenienza, fermo restando quanto previsto dall'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

3. In via transitoria, fino alla stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto di riferimento e comunque non oltre la durata del contratto individuale in essere, il personale, anche con qualifica dirigenziale, in servizio presso l'ente alla data di entrata in vigore del presente decreto con contratto a tempo indeterminato o determinato o in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, mantiene il trattamento economico in godimento. Continua ad applicarsi l'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 aprile 1994, n. 609.

4. Il personale in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo è iscritto all'INPDAP, fatta salva la facoltà, da esercitare entro sei mesi dalla medesima data, di optare per il mantenimento del diverso regime previdenziale in essere.

5. In sede di prima applicazione e fino alle delibere del comitato direttivo, e comunque fino ad un massimo di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, permane l'attuale struttura organizzativa del CNIPA.

6. Al fine di garantire la continuità e la funzionalità di DigitPA, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, possono essere conferiti incarichi dirigenziali, nei limiti dei posti previsti nella dotazione organica, con contratti di lavoro a tempo determinato.

7. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, si provvede alla costituzione dei nuovi organi.

Art. 17

Contabilità speciale

1. L'ente provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento e delle spese per la realizzazione di programmi, progetti ad esso affidati, nonché di specifiche finalità previste per legge, avvalendosi di una contabilità speciale. 2. La gestione finanziaria è sottoposta al controllo consuntivo della Corte dei conti.

Art. 18

Entrate

1. Le entrate dell'ente, iscritte in un'unica sezione del bilancio di previsione, sono costituite:

- a) dal contributo finanziario ordinario dello Stato;
- b) dalle assegnazioni e dai contributi da parte di pubbliche amministrazioni centrali e locali per l'esecuzione di specifiche iniziative;
- c) dai contributi dell'Unione europea o di altri organismi internazionali per la partecipazione a programmi e progetti;
- d) dai contratti stipulati con terzi pubblici e privati per la fornitura di servizi;
- e) dai ricavi ottenuti attraverso la cessione di prodotti dell'ingegno o di *know-how*;
- f) da ogni altra eventuale entrata connessa alla sua attività o prevista dall'ordinamento;
- g) dall'avanzo presunto dell'esercizio precedente;
- h) entrate per partite di giro.

2. DigitPA destina una quota delle risorse di cui al comma 1, lettere a), b), c), f), g) ed h) al finanziamento delle assunzioni di personale ai fini della copertura dei posti in dotazione organica.

3. Nell'ambito di gare o accordi quadro predisposti direttamente o con altri soggetti, per l'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 3, DigitPA riceve dalle amministrazioni contraenti, nell'ambito delle risorse ordinariamente destinate all'innovazione tecnologica, un contributo forfettario per spese di funzionamento secondo un importo determinato, in misura fissa ovvero compresa tra un minimo e un massimo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, in percentuale sul valore del contratto sottoscritto.

Art. 19
Ecceденze di bilancio

1. All'ente si applicano, ove non diversamente disposto e per quanto compatibili con il presente decreto, le disposizioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° giugno 2007, n. 110. I termini: «collegio» o: «collegio del CNIPA» presenti nel citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 110 del 2007 sono sostituiti da: «comitato direttivo». I termini: «CNIPA», «Centro Nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione», «Centro» sono sostituiti con: «DigitPA».

2. Sono abrogate le seguenti norme del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° giugno 2007, n. 110:

- a) articolo 12, comma 4;
- b) articolo 29, comma 2;
- c) articolo 30;
- d) articolo 38, comma 8.

3. Qualora l'avanzo di esercizio di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° giugno 2007, n. 110, al netto delle somme vincolate, nonché di quelle di cui al comma 5 del medesimo articolo e di cui all'articolo 15, comma 1, del medesimo decreto n. 110 del 2007, superi del dieci per cento l'importo della spesa sostenuta per il funzionamento, come risultante dal rendiconto finanziario, il comitato direttivo delibera di versare l'eccedenza in entrata del bilancio dello Stato.

Art. 20
Attività commerciale

1. L'attività commerciale, svolta nel contesto delle funzioni istituzionali dell'ente, è contabilizzata, ai fini fiscali, in forma separata, secondo i principi dell'ordinamento giuridico. Le relative risultanze sono evidenziate nella nota integrativa di cui all'articolo 16, comma 6, del decreto del presidente del Consiglio dei ministri 1° giugno 2007, n. 110.

Capo V

Disposizioni finali

Art. 21

Diritti di proprietà intellettuale ed attività per conto terzi

1. Su proposta del direttore generale, con delibera del comitato direttivo, sono disciplinati i diritti derivanti da invenzioni, brevetti industriali e da opere dell'ingegno, sviluppate nello svolgimento delle attività istituzionali in base alla normativa vigente.
2. Con la medesima procedura di cui al comma 1, sono altresì definiti le modalità ed i criteri di riparto dei proventi derivanti da contratti di consulenza e convenzioni per conto terzi.

Art. 22

Trasferimento delle funzioni

1. La funzione di coordinamento, attraverso la redazione di un piano triennale annualmente riveduto, dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni, è trasferita al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro delegato.
2. La funzione di curare, nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione, i rapporti con gli organi delle Comunità europee e partecipare ad organismi comunitari ed internazionali, è trasferita al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro delegato.
3. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il ministro delegato trasmette al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, una relazione che dia conto dell'attività svolta nell'anno precedente e dello stato dell'informatizzazione nelle amministrazioni, con particolare riferimento al livello di utilizzazione effettiva delle tecnologie e ai relativi costi e benefici.
4. Le funzioni del CNIPA sono trasferite a DigitPA, secondo quanto disposto dal presente decreto.

Art. 23

Norma di salvaguardia

1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono fatti salvi, fino alla loro naturale scadenza, i contratti e le convenzioni stipulati dalle pubbliche amministrazioni con il CNIPA.

Art. 24

Abrogazioni

1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto:
 - a) gli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 17 del decreto legislativo n. 39 del 1993 sono abrogati;
 - b) all'articolo 10, comma 6-ter, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, l'ultimo periodo è soppresso;
 - c) ad eccezione dell'articolo 6, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 aprile 1994, n. 609, recante regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, è abrogato.

2. La denominazione: «Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione» ovunque presente nella vigente normativa è sostituita dalla seguente: «DigitPA».

DECRETO LEGISLATIVO 1 DICEMBRE 2009, N. 178

Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA),
a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69
(*GU n. 290 del 14 dicembre del 2009*)

Il Presidente della Repubblica

visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

vista la legge 18 giugno 2009, n. 69, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, ed in particolare l'articolo 24 che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino, tra l'altro, della Scuola superiore della pubblica amministrazione;

vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri», e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59», e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, recante: «Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante: «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», e successive modificazioni;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri» e successive modificazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 4 settembre 2002;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 9 dicembre 2002, recante «Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri», pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2003;

visto il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni;

vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 24 luglio 2009;

acquisito il parere della Commissione parlamentare di cui all'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

vista la deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 6 novembre 2009;

sulla proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze;

emana

il seguente decreto legislativo:

Art. 1

Oggetto

1. Il presente decreto provvede al riordino della disciplina della Scuola superiore della pubblica amministrazione, di seguito denominata: «Scuola» sulla base di quanto disposto dall'articolo 24, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Art. 2

Natura e finalità

1. La Scuola, posta nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, è un'istituzione di alta formazione e ricerca che ha lo scopo di sostenere e promuovere il processo di innovazione e riforma della pubblica amministrazione con l'obiettivo generale di fare della pubblica amministrazione un fattore di competitività del sistema economico e produttivo italiano.

2. La missione della Scuola è quella di svolgere attività di formazione post-laurea di eccellenza per i dipendenti pubblici, con il supporto di attività di analisi e di ricerca, al fine di:

- a. promuovere e diffondere la cultura dell'efficacia e dell'efficienza nella pubblica amministrazione anche mediante la diffusione delle metodologie del controllo di gestione e della contabilità economica;
- b. promuovere e diffondere l'innovazione tecnologica e di processo nei servizi erogati dalla pubblica amministrazione centrale;
- c. promuovere e diffondere le metodologie ed i processi di valutazione dei risultati nella pubblica amministrazione;
- d. promuovere e sostenere l'internazionalizzazione della pubblica amministrazione nella sua capacità di interagire con le amministrazioni di altri Paesi, con le organizzazioni internazionali e sovranazionali e di governare, nei rispettivi ambiti, la partecipazione ai processi di globalizzazione;
- e. promuovere, coordinare e sostenere l'adozione di criteri di eccellenza in tutto il sistema della formazione diretto alla pubblica amministrazione, anche mediante un raccordo organico con le altre strutture pubbliche e private di alta formazione, italiane e straniere, secondo criteri di ricerca della qualità, dell'efficacia e dell'economicità del sistema complessivo;
- f. promuovere e sostenere l'adozione di metodologie avanzate di insegnamento a distanza in base a criteri di efficienza, efficacia ed economicità;

3. La Scuola è dotata di autonomia organizzativa e contabile nei limiti delle proprie risorse economico-finanziarie. La Scuola è iscritta nell'apposito schedario dell'anagrafe delle ricerche, istituito ai sensi del terzo comma dell'articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.

Art. 3

Compiti

1. Per adempiere alla missione di cui all'articolo 2 la Scuola articola le proprie attività nell'ambito delle seguenti competenze principali:

- a) attività di formazione, selezione e reclutamento dei dirigenti e funzionari dello Stato in base alla legislazione vigente;
 - b) organizzazione della formazione dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche all'estero ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera g), della legge 4 marzo 2009, n. 15;
 - c) attività di formazione e aggiornamento legata ai processi di riforma ed innovazione diretta ai dipendenti delle amministrazioni centrali;
 - d) attività di formazione ed aggiornamento, in base a convenzioni e con tutti gli oneri a carico dei committenti, di dipendenti di amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali, di soggetti gestori di servizi pubblici e di istituzioni ed imprese private, al fine di migliorare l'interazione e l'efficienza dei rapporti di collaborazione e scambio tra la pubblica amministrazione statale e le altre amministrazioni pubbliche, nonché con il settore privato;
 - e) attività di formazione, su richiesta, diretta a funzionari di altri paesi in un quadro di cooperazione internazionale;
 - f) attività di ricerca, analisi e documentazione finalizzata al perseguimento dell'eccellenza nell'attività di formazione legata ai processi di riforma ed innovazione della pubblica amministrazione che coinvolga la dirigenza e su altri temi funzionali, in relazione ai suoi effetti sull'economia e la società, anche in collaborazione con università e istituti di ricerca pubblici e privati, italiani e stranieri, amministrazioni pubbliche e istituzioni e società private;
 - g) attività di ricerca, analisi e consulenza sulla metodologia e sui criteri di valutazione della formazione offerta alla pubblica amministrazione da istituzioni pubbliche e private;
 - h) attività di pubblicazione e diffusione di materiali didattici e di ricerca attraverso strumenti editoriali sia interni che esterni, con preferenza dell'uso dell'*e-editing*;
 - i) attività di valutazione, validazione e monitoraggio, su richiesta delle amministrazioni statali e sulla base di apposite indicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione a tale fine delegato, della qualità delle offerte formative presentate da soggetti terzi e la loro rispondenza ai requisiti richiesti e attività di monitoraggio;
 - l) cura dei rapporti con gli organismi e le strutture di formazione similari di altri Paesi e la definizione con essi di accordi, di convenzioni e di ogni altra forma di collaborazione e di scambio di esperienze nell'ambito di tutte le attività di competenza della Scuola;
 - m) sostegno, anche finanziario, ad iniziative di collaborazione e di scambio di funzionari, anche ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
 - n) ogni altra competenza attribuita dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione in funzione del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 2.
2. La Scuola può promuovere o partecipare ad associazioni e consorzi, nonché stipulare accordi di programma, convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati.
3. La Scuola rilascia titoli post laurea di alta professionalità.

Art. 4 *Organi*

1. Sono organi della Scuola:
- a) il Comitato di programmazione;
 - b) il Comitato di gestione;
 - c) il Presidente.

Art. 5
Il Comitato di programmazione

1. Il Comitato di programmazione è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, a tale fine delegato, ovvero da un loro rappresentante, ed è composto:
 - dal Presidente della Scuola;
 - dal Presidente del Consiglio di Stato o da un suo rappresentante;
 - dal Presidente della Corte dei conti o da un suo rappresentante;
 - dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo rappresentante;
 - dal Presidente della Conferenza dei Rettori delle università italiane o da un suo rappresentante, e da due studiosi di chiara fama o rappresentanti di scuole nazionali ed internazionali, nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, a tal fine delegato.
2. Il Comitato di programmazione svolge i seguenti compiti:
 - a) approva il piano strategico triennale della Scuola;
 - b) valuta la qualità ed i risultati dell'attività formativa e di ricerca;
 - c) fornisce indirizzi sull'attività scientifica della Scuola.
3. Per la validità delle riunioni è sufficiente la presenza della maggioranza dei componenti. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto del Presidente. Le funzioni di segretario sono svolte da un dirigente in servizio presso la Scuola, incaricato dal Presidente.
4. Il Comitato di programmazione dura in carica quattro anni; è convocato dal Presidente e si riunisce almeno una volta l'anno. La nomina a membro del Comitato di programmazione e la partecipazione alle riunioni non dà titolo ad emolumenti o compensi di qualsiasi tipo.

Art. 6
Il Comitato di gestione

1. Il Comitato di gestione è composto:
 - dal Presidente, che lo presiede;
 - dal Capo del Dipartimento per le politiche di gestione e di sviluppo delle risorse umane della Presidenza del Consiglio dei ministri;
 - dal Capo del Dipartimento della funzione pubblica;
 - dal Capo del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica;
 - da due rappresentanti nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, a tale fine delegato;
 - da un rappresentante nominato dal ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Il dirigente amministrativo partecipa senza diritto di voto.

La nomina a membro del comitato di gestione e la partecipazione alle riunioni non dà titolo ad emolumenti o compensi di qualsiasi tipo.
2. Il Comitato di gestione approva il programma annuale della Scuola, il bilancio di previsione e consuntivo proposto dal Presidente e le variazioni di bilancio; adotta gli altri provvedimenti previsti dal presente decreto legislativo e dal regolamento di cui all'articolo 15; viene sentito dal Presidente in merito alla definizione dell'organizzazione interna della Scuola.
3. Il Comitato di gestione dura in carica quattro anni.

Art. 7
Il Presidente

1. Il Presidente è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, ed è scelto tra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato, professori universitari o soggetti equiparati, consiglieri parlamentari, alti dirigenti dello Stato di particolare e comprovata qualificazione e tra altri soggetti parimenti dotati di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano diretto per almeno un quinquennio istituzioni pubbliche di alta formazione o ricerca, ovvero per almeno dieci anni, anche non continuativamente, istituzioni private di alta formazione riconosciute dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

2. Il Presidente dura in carica quattro anni e può essere confermato solo una volta. Se dipendente statale o docente universitario, per l'intera durata dell'incarico, è collocato nella posizione di fuori ruolo, di aspettativa o di comando, secondo i rispettivi ordinamenti.

3. Il Presidente è vertice dell'istituzione, ne ha la rappresentanza legale e presiede il Comitato di gestione. E' responsabile dell'attività didattica e scientifica della Scuola, nomina le commissioni esaminatrici per i concorsi e i corsi, secondo le norme in vigore, nomina i dirigenti ed i docenti della Scuola, propone il regolamento contabile e finanziario al Comitato di gestione, che lo adotta; inoltre, propone al Comitato di gestione il bilancio consuntivo e preventivo predisposti dal dirigente amministrativo, nonché le variazioni di bilancio; esercita tutte le altre attribuzioni previste dal presente decreto legislativo e dal regolamento, redige il programma triennale ed il programma annuale della Scuola.

4. Il Presidente si avvale di un Comitato scientifico consultivo, da lui presieduto, composto da rappresentanti di altre Scuole nazionali ed internazionali, pubbliche e private; da studiosi di chiara fama; da alti dirigenti delle amministrazioni pubbliche e disciplinato con delibera del Comitato di gestione. Il Comitato scientifico consultivo è nominato con decreto del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, su proposta del Presidente della Scuola. Il Comitato scientifico consultivo svolge funzioni consultive nelle materie che il Presidente intende sottoporre alla sua attenzione e favorisce il raccordo tra le attività formative della Scuola e di altri istituti di alta formazione nazionali ed internazionali. La partecipazione alle riunioni non dà titolo ad emolumenti, compensi ovvero rimborsi di qualsiasi tipo.

Art. 8
Il dirigente amministrativo

1. Il dirigente amministrativo è responsabile della gestione amministrativo-contabile della scuola, coordina gli uffici amministrativi, formula proposte al Presidente per la parte di competenza, sovrintende allo svolgimento delle attività di supporto alla funzione didattica e scientifica.

2. Il dirigente amministrativo è nominato, sentito il Presidente, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, o del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, a tale fine delegato, secondo le modalità previste dall'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Il dirigente amministrativo dura in carica quattro anni e può essere confermato.

3. Il dirigente amministrativo:

a) è titolare del centro di responsabilità amministrativa; predispose il bilancio di previsione e le variazioni di bilancio, nonché il rendiconto consuntivo annuale ed esercita le altre attribuzioni previste dal presente decreto legislativo, dalle delibere di cui all' articolo 15,

- comma 1, ed in particolare attua i provvedimenti disposti dal regolamento di cui all'articolo 15, comma 5;
- b) effettua la ricognizione dei fabbisogni e la sua programmazione in attuazione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
 - c) individua le risorse finanziarie da assegnare agli uffici secondo quanto previsto dal documento di programmazione;
 - d) approva l'indizione delle procedure concorsuali in materia di servizi, lavori e forniture che superino la soglia comunitaria.

Art. 9

Responsabili di settore

1. La Scuola è strutturata in settori di attività per un numero massimo di quattro.
2. I responsabili di ciascun settore di attività sono tenuti ad attuare le specifiche direttive del Presidente. Essi sono scelti tra professori universitari o soggetti equiparati.
3. Ai responsabili di settore sono attribuiti specifici ambiti di attività organizzative e scientifico-didattiche per il perseguimento degli obiettivi istituzionali della Scuola. Essi esercitano funzioni di coordinamento tecnico-operativo del settore loro affidato. Per gli aspetti di natura amministrativa e finanziaria si raccordano funzionalmente con il Dirigente amministrativo.
4. La durata degli incarichi dei responsabili di settore è stabilita dal Presidente, per un periodo non superiore a due anni rinnovabili.
5. I responsabili di settore sono posti obbligatoriamente in posizione di fuori ruolo, aspettativa o comando secondo i rispettivi ordinamenti ed anche in deroga ai limiti temporali da essi previsti.

Art. 10

I docenti della scuola

1. I docenti a tempo pieno della Scuola sono nominati dal Presidente, sentito il Comitato di gestione, in numero non superiore a trenta, con propria delibera, secondo la procedura di cui all'articolo 15, per un periodo non superiore a due anni rinnovabile. Essi sono scelti tra professori universitari, dirigenti di amministrazioni pubbliche e private, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari e tra altri soggetti, anche stranieri, in possesso di elevata e comprovata qualificazione professionale, secondo criteri oggettivi di individuazione stabiliti nelle delibere di cui all'articolo 15. Per l'espletamento dei suddetti incarichi i docenti sono collocati in posizione di fuori ruolo, comando o aspettativa dalle rispettive amministrazioni di appartenenza.
2. I docenti a tempo pieno della Scuola, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, per il tempo dell'incarico conservano il trattamento economico in godimento.
3. La Scuola si avvale, inoltre, di docenti incaricati, anche temporaneamente, di attività di insegnamento e può conferire a persone di comprovata professionalità incarichi finalizzati allo svolgimento di ricerche e studi.
4. I docenti incaricati di cui al comma 3 sono scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, professori o docenti universitari, nonché tra esperti di comprovata professionalità anche stranieri.
5. Gli incarichi temporanei di cui ai commi 3 e 4 sono conferiti dal Presidente, sentiti il dirigente amministrativo e i responsabili di settore, con le modalità stabilite nelle delibere di nomina.

Art. 11
Altri incarichi

1. La Scuola può avvalersi di consulenti esterni, di professionalità e competenze utili allo svolgimento delle sue attività istituzionali, anche di supporto alla didattica ed alla ricerca.
2. Gli incarichi di cui al comma 1 sono conferiti dal Presidente, sentito il dirigente amministrativo.

Art. 12
Sede centrale e sedi distaccate della Scuola superiore della pubblica amministrazione

1. La Scuola ha sede in Roma. Le attività della Scuola possono svolgersi presso sedi distaccate. Le sedi distaccate sono quelle esistenti alla data dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo.
2. Il mutamento della sede centrale, l'istituzione o la soppressione di una sede distaccata avvengono con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, a tale fine delegato.
3. A ciascuna sede distaccata è preposto un dirigente, il cui incarico è conferito dal Presidente, sentito il dirigente amministrativo, tra i dirigenti assegnati alla stessa, ovvero tra i dirigenti dello Stato.
4. In caso di limitati compiti di coordinamento occorrenti per il funzionamento di una o più sedi, tali compiti possono essere attribuiti ad un funzionario apicale in servizio presso la Scuola.
5. I responsabili di sede assicurano il funzionamento della struttura loro affidata ed il regolare andamento dell'attività gestionale e didattico-formativa, in attuazione delle direttive del Presidente e, per quanto riguarda le materie di sua competenza, del dirigente amministrativo. Sono altresì responsabili del personale non docente assegnato alla sede.

Art. 13
Personale non docente

1. Il contingente del personale non docente assegnato alla Scuola rientra nella dotazione organica, dirigenziale e non, della Presidenza del Consiglio dei ministri.
2. Il personale non docente e le risorse necessarie al funzionamento della struttura di ciascuna sede sono assegnate secondo le modalità stabilite con le delibere di cui all'articolo 15.

Art. 14
Trattamento economico

1. Il Presidente e il dirigente amministrativo, se dipendenti di amministrazioni pubbliche, conservano il trattamento economico in godimento. Il trattamento del Presidente è incrementato da un'indennità di carica stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, a tale fine delegato, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze.
2. I responsabili di settore conservano il trattamento economico, comunque definito, relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza. Il trattamento economico dei responsabili di settore è incrementato da un'indennità di funzione stabilita, nei limiti delle risorse economico-finanziarie della Scuola con le delibere di cui all'articolo 15, comma 1.

Art. 15

Organizzazione interna, funzionamento e regolamento contabile e finanziario

1. Il Presidente definisce con proprie delibere, sentito il Comitato di gestione e, per quanto di sua competenza, il dirigente amministrativo, l'organizzazione interna della Scuola e detta le disposizioni occorrenti per il suo funzionamento. Nomina i docenti a tempo pieno e stabilisce le modalità di attribuzione degli incarichi di cui agli articoli 10 e 11.
2. Le delibere di cui al comma 1 sono approvate dal Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, a tale fine delegato.
3. La Scuola provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento e per la realizzazione dei progetti didattici da essa gestiti nei limiti delle somme stanziare dal bilancio dello Stato, trasferite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, e delle entrate che affluiscono direttamente sul conto di tesoreria speciale per l'attività resa in convenzione e con oneri a carico dei committenti ai sensi dell'art. 16. I fondi sono utilizzati mediante un conto di contabilità speciale. Il bilancio della Scuola è predisposto dal dirigente amministrativo, deliberato dal Comitato di gestione, su proposta del Presidente, ed approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri ovvero del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, a tale fine delegato.
4. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, sugli atti comportanti spesa è esercitato dall'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei ministri.
5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, o del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, a tale fine delegato, è approvato, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il regolamento contabile e finanziario della Scuola.

Art. 16

Entrate, programmazione e dotazione finanziaria della Scuola

1. Le entrate della Scuola, iscritte in un'unica sezione del bilancio di previsione, sono costituite:
 - a) dal contributo finanziario ordinario dello Stato;
 - b) dalle assegnazioni e dai contributi da parte di pubbliche amministrazioni centrali e locali per l'esecuzione di specifiche iniziative;
 - c) dai contributi dell'Unione europea o di altri organismi internazionali per la partecipazione a programmi e progetti;
 - d) dai contratti stipulati con terzi pubblici e privati per la fornitura di servizi;
 - e) dai ricavi ottenuti attraverso la cessione di prodotti dell'ingegno;
 - f) da attività di assistenza tecnica e di formazione commissionate da istituzioni pubbliche e private, nazionali ed estere, nonché da organismi internazionali;
 - g) da ogni altra eventuale entrata connessa alla sua attività o prevista dall'ordinamento;
 - h) dalle entrate per partite di giro.
2. La dotazione finanziaria minima della Scuola è fissata annualmente, in sede di bilancio dello Stato, in misura adeguata ad attuare i compiti istituzionali. Entro il mese di aprile di ogni anno il Presidente, anche al fine di consentire la determinazione di detta dotazione minima finanziaria, sottopone per l'approvazione al Comitato di gestione un programma di massima delle attività della Scuola per il successivo anno di esercizio. Dopo l'approvazione, il programma è trasmesso al ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.
3. Nel programma possono essere previste attività della Scuola, comunque rientranti nei propri fini istituzionali, da svolgersi con dotazione finanziaria ulteriore e diversa da quella minima

prevista nel bilancio dello Stato, anche grazie all'accesso a fondi nazionali, comunitari ed internazionali, con eventuale partecipazione a procedure concorsuali anche in associazione con altri soggetti pubblici e privati, e a risorse finanziarie derivanti dalla vendita di servizi, da quote di iscrizione ai corsi e da altre attività generatrici di reddito, nonché derivanti da donazioni e liberalità.

4. Sono in ogni caso a carico del contributo finanziario ordinario dello Stato gli oneri finanziari per le spese di funzionamento e di mantenimento delle sedi.

5. In caso di entrate finalizzate alla realizzazione di programmi, progetti nonché di specifiche finalità previste per legge, ove non diversamente disposto, con deliberazione motivata del Comitato di gestione è determinata una quota da destinare alle connesse esigenze di funzionamento secondo criteri fissati con apposita delibera.

6. I bilanci preventivi e consuntivi vengono trasmessi, entro dieci giorni dalla deliberazione del Comitato di gestione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'approvazione.

DECRETO LEGISLATIVO 20 DICEMBRE 2009, N. 198

Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici
(in G.U. n. 303 del 31 dicembre 2009)

Il Presidente della Repubblica

visti gli articoli 3, 24, 76, 87, 97, 103, 113 e 117, comma secondo, lettere l) ed m) della Costituzione;

vista la legge 4 marzo 2009, n. 15, recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti;

visto il regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, recante Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, e successive modificazioni;

vista la legge 6 dicembre 1971, n. 1034, recante istituzione dei tribunali amministrativi regionali, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante codice in materia di protezione dei dati personali, e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale, e successive modificazioni;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 giugno 2008, recante delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia pubblica amministrazione e innovazione al ministro senza portafoglio, on. prof. Renato Brunetta;

vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 15 ottobre 2009;

acquisita l'intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 nella seduta del 12 novembre 2009;

acquisiti i pareri delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari;

vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 17 dicembre 2009;

sulla proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze;

emana

il seguente decreto legislativo:

Art. 1

Presupposti dell'azione e legittimazione ad agire

1. Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di *performance* contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

1-*bis*. Nel giudizio di sussistenza della lesione di cui al comma 1 il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie, e umane concretamente a disposizione delle parti intimato.

1-*ter*. Sono escluse dall'applicazione del presente decreto le autorità amministrative indipendenti, gli organi giurisdizionali, le assemblee legislative e gli altri organi costituzionali nonché la Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Del ricorso è data immediatamente notizia sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario intimati; il ricorso è altresì comunicato al ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

3. I soggetti che si trovano nella medesima situazione giuridica del ricorrente possono intervenire nel termine di venti giorni liberi prima dell'udienza di discussione del ricorso che viene fissata d'ufficio, in una data compresa tra il novantesimo ed il centovesimo giorno dal deposito del ricorso.

4. Ricorrendo i presupposti di cui al comma 1, il ricorso può essere proposto anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1.

5. Il ricorso è proposto nei confronti degli enti i cui organi sono competenti a esercitare le funzioni o a gestire i servizi cui sono riferite le violazioni e le omissioni di cui al comma 1. Gli enti intimati informano immediatamente della proposizione del ricorso il dirigente responsabile di ciascun ufficio coinvolto, il quale può intervenire nel giudizio. Il giudice, nella prima udienza, se ritiene che le violazioni o le omissioni sono ascrivibili ad enti ulteriori o diversi da quelli intimati, ordina l'integrazione del contraddittorio.

6. Il ricorso non consente di ottenere il risarcimento del danno cagionato dagli atti e dai comportamenti di cui al comma 1; a tal fine, restano fermi i rimedi ordinari.

7. Il ricorso è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e le questioni di competenza sono rilevabili anche d'ufficio.

Art. 2

Rapporti con le competenze di regolazione e controllo e con i giudizi instaurati ai sensi degli articoli 139, 140 e 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206

1. Il ricorso di cui all'articolo 1 non può essere proposto se un organismo con funzione di regolazione e di controllo istituito con legge statale o regionale e preposto al settore interessato ha instaurato e non ancora definito un procedimento volto ad accertare le medesime condotte oggetto dell'azione di cui all'articolo 1, né se, in relazione alle medesime condotte, sia stato instaurato un giudizio ai sensi degli articoli 139, 140 e 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.
2. Nell'ipotesi in cui il procedimento di cui al comma 1 o un giudizio instaurato ai sensi degli articoli 139 e 140 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, sono iniziati dopo la proposizione del ricorso di cui all'articolo 1, il giudice di quest'ultimo ne dispone la sospensione fino alla definizione dei predetti procedimenti o giudizi. A seguito del passaggio in giudicato della sentenza che definisce nel merito il giudizio instaurato ai sensi dei citati articoli 139 e 140, il ricorso di cui all'articolo 1 diviene improcedibile. In ogni altro caso, quest'ultimo deve essere riassunto entro centoventi giorni dalla definizione del procedimento di cui al comma 1, ovvero dalla definizione con pronuncia non di merito sui giudizi instaurati ai sensi degli stessi articoli 139 e 140, altrimenti è perento.
3. Il soggetto contro cui è stato proposto il ricorso giurisdizionale di cui all'articolo 1 comunica immediatamente al giudice l'eventuale pendenza o la successiva instaurazione del procedimento di cui ai commi 1 e 2, ovvero di alcuno dei giudizi ivi indicati, per l'adozione dei conseguenti provvedimenti rispettivamente previsti dagli stessi commi 1 e 2.

Art. 3

Procedimento

1. Il ricorrente notifica preventivamente una diffida all'amministrazione o al concessionario ad effettuare, entro il termine di novanta giorni, gli interventi utili alla soddisfazione degli interessati. La diffida è notificata all'organo di vertice dell'amministrazione o del concessionario, che assume senza ritardo le iniziative ritenute opportune, individua il settore in cui si è verificata la violazione, l'omissione o il mancato adempimento di cui all'articolo 1, comma 1, e cura che il dirigente competente provveda a rimuoverne le cause. Tutte le iniziative assunte sono comunicate all'autore della diffida. Le pubbliche amministrazioni determinano, per ciascun settore di propria competenza, il procedimento da seguire a seguito di una diffida notificata ai sensi del presente comma. L'amministrazione o il concessionario destinatari della diffida, se ritengono che la violazione, l'omissione o il mancato adempimento sono imputabili altresì ad altre amministrazioni o concessionari, invitano il privato a notificare la diffida anche a questi ultimi.
2. Il ricorso è proponibile se, decorso il termine di cui al primo periodo del comma 1, l'amministrazione o il concessionario non ha provveduto, o ha provveduto in modo parziale, ad eliminare la situazione denunciata. Il ricorso può essere proposto entro il termine perentorio di un anno dalla scadenza del termine di cui al primo periodo del comma 1. Il ricorrente ha l'onere di comprovare la notifica della diffida di cui al comma 1 e la scadenza del termine assegnato per provvedere, nonché di dichiarare nel ricorso la persistenza, totale o parziale, della situazione denunciata.

3. In luogo della diffida di cui al comma 1, il ricorrente, se ne ricorrono i presupposti, può promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia ai sensi dell'articolo 30 della legge 18 giugno 2009, n. 69; in tal caso, se non si raggiunge la conciliazione delle parti, il ricorso è proponibile entro un anno dall'esito di tali procedure.

Art. 4 *Sentenza*

1. Il giudice accoglie la domanda se accerta la violazione, l'omissione o l'inadempimento di cui all'articolo 1, comma 1, ordinando alla pubblica amministrazione o al concessionario di porvi rimedio entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Della sentenza che definisce il giudizio è data notizia con le stesse modalità previste per il ricorso dall'articolo 1, comma 2.

3. La sentenza che accoglie la domanda nei confronti di una pubblica amministrazione è comunicata, dopo il passaggio in giudicato, agli organismi con funzione di regolazione e di controllo preposti al settore interessato, alla Commissione e all'Organismo di cui agli articoli 13 e 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, alla procura regionale della Corte dei conti per i casi in cui emergono profili di responsabilità erariale, nonché agli organi preposti all'avvio del giudizio disciplinare e a quelli deputati alla valutazione dei dirigenti coinvolti, per l'eventuale adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza.

4. La sentenza che accoglie la domanda nei confronti di un concessionario di pubblici servizi è comunicata all'amministrazione vigilante per le valutazioni di competenza in ordine all'esatto adempimento degli obblighi scaturenti dalla concessione e dalla convenzione che la disciplina.

5. L'amministrazione individua i soggetti che hanno concorso a cagionare le situazioni di cui all'articolo 1, comma 1, e adotta i conseguenti provvedimenti di propria competenza.

6. Le misure adottate in ottemperanza alla sentenza sono pubblicate sul sito istituzionale del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario soccombente in giudizio.

Art. 5 *Ottemperanza*

1. Nei casi di perdurante inottemperanza di una pubblica amministrazione si applicano le disposizioni di cui all'articolo 27, comma 1, n. 4, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054.

2. La sentenza di accoglimento del ricorso di cui al comma 1 è comunicata alla commissione e all'organismo di cui agli articoli 13 e 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché alla procura regionale della Corte dei conti per i casi in cui emergono profili di responsabilità erariale.

Art. 6 *Monitoraggio*

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri provvede al monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto, anche ai fini degli eventuali interventi correttivi di cui all'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15.

Art. 7
Norma transitoria

1. In ragione della necessità di definire in via preventiva gli obblighi contenuti nelle carte di servizi e gli standard qualitativi ed economici di cui all'articolo 1, comma 1, e di valutare l'impatto finanziario e amministrativo degli stessi nei rispettivi settori, la concreta applicazione del presente decreto alle amministrazioni ed ai concessionari di servizi pubblici è determinata, fatto salvo quanto stabilito dal comma 2, anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze e di concerto, per quanto di competenza, con gli altri ministri interessati.
2. In ragione della necessità di definire in via preventiva gli obblighi contenuti nelle carte di servizi e gli standard qualitativi ed economici di cui all'articolo 1, comma 1, e di valutare l'impatto finanziario e amministrativo degli stessi nei rispettivi settori, la concreta applicazione del presente decreto alle regioni ed agli enti locali è determinata, anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, su conforme parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Art. 8
Invarianza finanziaria

1. Dall'attuazione del presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 20 dicembre 2009.

NAPOLITANO

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri
Brunetta, ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione
Tremonti, ministro dell'Economia e delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Alfano



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

RUBRICHE



*Lo stemma della
famiglia Vidoni*

NOTIZIE

SETTEMBRE

Protocolli

Aci e Inps sperimentano la Pec

Due sono i protocolli di intesa sottoscritti dal ministro Brunetta e dai Presidenti di Aci e Inps per la diffusione della posta elettronica certificata.

Uno degli obiettivi del Piano di *e-government*, cui il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione tiene particolarmente, riguarda proprio la dematerializzazione dei flussi cartacei a favore di processi documentali informatizzati, attraverso la diffusione della posta elettronica certificata per i cittadini, le amministrazioni pubbliche, le imprese e i professionisti.

L'Aci e l'Inps sono impegnate per offrire ai cittadini servizi di elevata qualità; in particolare, con l'attivazione di caselle di posta elettronica certificata, garantiscono servizi facilmente accessibili agli utenti, sicuri per il contenuto delle informazioni scambiate, per la salvaguardia della *privacy*, con un notevole risparmio economico e di tempo per le amministrazioni e per gli utenti.

Inoltre, l'Aci già dispone di una rete informatizzata di alta qualità per la gestione del Pubblico registro automobilistico, per la riscossione della tassa automobilistica e altri numerosi servizi.

Le amministrazioni coinvolte svilupperanno azioni sinergiche per incrementare l'innovazione digitale, secondo le logiche della "cooperazione applicativa" anche attraverso forme evolute di "governo elettronico" per il miglioramento dei servizi a cittadini e imprese.

In particolare, la collaborazione è finalizzata alla diffusione della posta elettronica certificata; l'Inps realizzerà, infatti, un progetto-pilota di distribuzione di posta elettronica certificata ai cittadini, residenti in Italia; l'Aci sosterrà l'iniziativa mediante la distribuzione, ai cittadini che ne facciano richiesta, di indirizzi di posta elettronica certificata attraverso le delegazioni e gli uffici provinciali Aci.

Per sostenere efficacemente l'iniziativa e la piena operatività sarà istituito un gruppo di lavoro misto, formato da due membri designati pariteticamente.

Anche Viterbo ha le sue faccine

Il ministro Brunetta, nel suo Piano industriale per la pubblica amministrazione e l'innovazione, 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 degli utenti/clienti e il *benchmarking*.

Per questo, il ministro e il Sindaco di Viterbo hanno firmato un protocollo d'intesa per la sperimentazione del progetto "Mettiamoci la faccia".

La collaborazione vuole favorire la rilevazione della *customer satisfaction* attraverso l'uso degli *emoticons*, le divertenti faccine, sui servizi, canali e sedi indicati nel piano di sperimentazione.

Al termine della sperimentazione, che sarà di sei mesi, si valuteranno i risultati per decidere se proseguire ed, eventualmente, estendere l'intervento.

Un attento monitoraggio sarà documentato con un sistema di *reporting* periodico. Il Comune pubblicherà i dati rilevati, a favore dei cittadini-utenti e degli *stakeholder*.

Connected classroom: progetto-pilota di apprendimento nell'era digitale

Il Capo dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, Renzo Turatto, e il Direttore vendita della pubblica amministrazione di Dell spa, Francesco Magri, hanno firmato un protocollo d'intesa per dotare di una *connected classroom*, una scuola, nel Comune di Roma.

Poiché i computer, da soli, non rappresentano la soluzione per trasformare l'ambiente scolastico e prepararsi all'era digitale, è stato creato un "ecosistema di apprendimento", in cui studenti, insegnanti e genitori siano connessi tra loro, condividendo le informazioni e le conoscenze del mondo.

E' nata così la *connected classroom*; soluzione che include, non solo l'*hardware* (*netbook* appositamente progettati per uso scolastico, carrelli multifunzione per alloggiare i *netbook*, lavagne interattive e proiettori), ma anche servizi, *software* e formazione.

Il progetto è finalizzato alla definizione di un pacchetto di soluzioni digitali che consentano di semplificare i processi di apprendimento e le relazioni scuola-famiglia.

Didattica e ricerca: strumenti innovativi

Il Portale Innovascuola realizzato dal Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica con il Ministero dell'istruzione, si avvale dei contenuti digitali dell'archivio della "Federico Motta editore", grazie alla firma di un protocollo d'intesa tra Renzo Turatto, capo del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione, Giovanni Biondi, capo del Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Miur e il direttore generale della "Federico Motta editore", Achille Gerli.

La "Federico Motta editore" mette a disposizione, per Innovascuola, i contenuti digitali del proprio archivio, tra cui le discipline di informatica, inglese, algebra, biologia e scienza della terra.

I docenti, registrati sulla piattaforma Innovascuola, possono accedere liberamente ai contenuti del sito.

Questa intesa rientra nel programma di interventi per l'innovazione digitale nella scuola, che amplia l'offerta di risorse e ambienti digitali per consentire alle Istituzioni scolastiche l'adozione di metodologie didattiche innovative, basate sulle Ict (*Information and communication technology*).

Info agli indirizzi www.innovascuola.it e www.mottaformazione.it

Montenegro: prevenire la corruzione e promuovere l'integrità

Un protocollo internazionale è stato firmato dal Capo dipartimento della funzione pubblica-Autorità nazionale anticorruzione, Antonio Naddeo e dalla Direttrice del direttorato per le iniziative anticorruzione del Montenegro e rappresenta una robusta ed efficace intesa operativa per le iniziative anticorruzione del Montenegro.

Alla base degli accordi sanciti dal protocollo c'è la comune consapevolezza che la prevenzione sia fondamentale per le attività di contrasto dei crimini di corruzione.

Per questo, l'Autorità italiana anticorruzione e il Direttorato anticorruzione del Montenegro hanno stabilito che la cooperazione promuova l'assistenza e lo scambio di informazioni tecniche ed esperienze, acquisite attraverso lo studio di buone pratiche in programmi di buon governo e integrità a livello mondiale.

Le due istituzioni, italiana e montenegrina, si propongono di promuovere progetti di formazione ed educazione in materia di etica pubblica; intendono fornire sostegno all'impostazione e allo sviluppo di progetti di integrità e programmi di prevenzione per i funzionari dei governi regionali e locali.

La cooperazione sarà sviluppata attraverso videoconferenze e *workshop* di formazione, educazione e istruzione per favorire lo sviluppo delle capacità manageriali e di interazione con azioni di *training* e di condivisione di esperienze.

Scuola digitale: per la cultura digitale nel sistema educativo

Il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Mariastella Gelmini e il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, hanno firmato un protocollo d'intesa con Microsoft srl per promuovere e introdurre, nelle scuole, nuove tecnologie che, insieme a percorsi di formazione per i docenti, cambieranno sostanzialmente la struttura della scuola italiana, rendendola adeguata alle nuove esigenze del mondo del lavoro.

Microsoft si impegna a individuare le risorse tecnologiche per sostenere sia il Piano del MIUR che il Piano *e-gov* 2012, per la Scuola, del ministro Brunetta, proponendosi di sviluppare progetti di particolare interesse didattico/organizzativo, per tutte le istituzioni scolastiche e per il Miur, nelle sue diverse articolazioni.

Tutte le iniziative per favorire l'accesso alle tecnologie da parte delle istituzioni scolastiche italiane, per docenti e studenti di ogni ordine e grado, non comporteranno oneri per i Ministeri.

In particolare, Microsoft fornirà gratuitamente il *software* operativo e applicativo per ridurre il *digital divide* nelle scuole, innovando sia la didattica che le tecniche di apprendimento.

Valorizzerà, con iniziative mirate, le buone pratiche nelle scuole, promuovendo un uso sicuro, responsabile e consapevole di internet da parte dei minori e coordinando servizi di collaborazione e formazione, *on line* e in presenza, per i docenti.

Metterà a disposizione la *digital literacy*, i propri contenuti multimediali, per l'adeguata trasmissione di conoscenze e abilità e con la collaborazione delle consociate e dei *partner-education* saranno riconosciute condizioni agevolate d'acquisto di prodotti e soluzioni per tutte le scuole di ogni ordine e grado.

L'Abruzzo avrà un intervento di particolare cura, interesse e riguardo, in particolare i luoghi della "zona-crater"; le iniziative saranno disciplinate da un accordo specifico, per sostenere l'offerta formativa delle istituzioni coinvolte, perché riprendano in tempi brevi, l'erogazione dei servizi.

Sogei impegnata per l'*e-gov* 2012

La Sogei – Società generale d'informatica che, fin dal 1976, svolge la funzione di ente strumentale per il settore dell'*Information and Communication Technology* ha maturato un'esperienza pluriennale nella progettazione, nella realizzazione e gestione dei grandi sistemi informatici e delle banche-dati fiscali relative a cittadini e imprese, semplificando e

informatizzando i relativi processi di governo, per aumentare l'efficienza operativa, anche tramite la razionalizzazione delle risorse tecnico-organizzative.

Attualmente, la Sogei è una società strumentale del Ministero dell'economia e delle finanze, con assetto proprietario pubblico.

Pertanto, il ministro Brunetta e il presidente della Sogei, Trevisano, hanno firmato un protocollo d'intesa, avviando un rapporto di collaborazione per diffondere l'utilizzo delle tecnologie Ict nell'ambito di soluzioni, servizi e strumenti innovativi per le pubbliche amministrazioni, nella direzione tracciata dal Piano *e-gov* 2012.

Gli ambiti di intervento saranno, prevalentemente, l'integrazione e la qualità delle banche-dati, l'interoperabilità dei servizi informatici, la sicurezza e riservatezza delle informazioni, dei sistemi e delle reti e, infine, l'accesso degli utenti ai servizi informatici.

Notizie

Trasparenza: primo monitoraggio legge-Brunetta

Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha realizzato il primo monitoraggio sullo stato di attuazione delle disposizioni contenute nel primo comma dell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009 n. 69, che obbliga tutte le pubbliche amministrazioni a pubblicare sui propri siti internet *curricula vitae*, recapiti d'ufficio e retribuzioni annuali dei dirigenti, oltre ai tassi di assenza del personale.

Il monitoraggio è stato effettuato su tutti i Ministeri, le Regioni e su un campione di Enti locali e altre amministrazioni.

Alla data del 2 settembre i Ministeri hanno adempiuto solo parzialmente e alcuni non hanno pubblicato nulla. Tra le Regioni ci sono alcune eccellenze, quali Emilia Romagna, Lombardia e Basilicata. I Comuni sono più virtuosi; molti, infatti, hanno pubblicato tutti i dati. Tra le Asl sono più solerti quelle del nord.

Società dell'informazione: le decisioni del Comitato dei ministri

Presieduto dal ministro Brunetta, il Comitato dei ministri per la società dell'informazione si è riunito a palazzo Chigi, per fare il punto sull'attuazione dei progetti definiti dal Piano *e-gov* 2012.

Il Comitato ha rinnovato l'impegno di dare nuovo impulso alle azioni delle pubbliche amministrazioni, rilanciando l'operatività della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica, nelle Regioni e negli Enti locali.

Attenzione particolare è stata rivolta al Piano di cittadinanza digitale, ideato e proposto per ridurre il *digital divide* tecnologico.

L'Aquila Innovazione

“L'Aquila diventerà capitale dell'innovazione e da qui partirà il rilancio dell'economia legata a questo settore”. Queste le parole di forza e di speranza che il ministro Brunetta ha pronunciato, intervenendo al *workshop* “L'Aquila Innovazione”, presso il Polo universitario di Coppito.

L'evento, organizzato dall'Università del capoluogo abruzzese e dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ha radunato e coinvolto le aziende che hanno realizzato progetti per la ricostruzione, dopo il terremoto.

I risultati della collaborazione tra pubblico e privato raggiungono l'eccellenza e rispondono perfettamente a quanto predisposto nel Piano *e-gov* del ministro Brunetta per promuovere l'innovazione.

L'Aquila sarà un centro tecnologicamente avanzato e innovativo, con particolare riferimento alla pubblica amministrazione.

Con questo obiettivo, partendo dalla nuova rete dell'Università, si svilupperà un'unica rete telematica per le pubbliche amministrazioni aquilane.

Centro di competenza voip all'università Roma tre

Il ministro Brunetta, l'Amministratore delegato di Microsoft Italia e il Rettore dell'Università Roma tre hanno avviato le attività del Centro di competenza sulla tecnologia voip e sulla comunicazione integrata.

Il Piano *e-gov* 2012, uno dei cardini per il futuro delle pubbliche amministrazioni, pone l'adozione della tecnologia voip tra i punti strategici prioritari, con l'obiettivo di ridurre i costi delle comunicazioni tra amministrazioni e con l'esterno.

La tecnologia voip, infatti, può ridurre i costi di telefonia fissa fino al 60%.

Il Centro di competenza voip farà formazione per le pubbliche amministrazioni a livello nazionale e svolgerà attività di consulenza per organizzazioni e imprese sui temi della comunicazione avanzata.

Microsoft mette a disposizione di questa iniziativa le tecnologie più avanzate e le risorse per la formazione dei ricercatori, dedicando agli interventi formativi specifiche figure professionali: *operation manager*, specialisti di sviluppo *software*, tecnici di laboratorio *software*, *manager* di progetto e coordinamento generale.

Il Dia-Dipartimento di informatica e automazione dell'università Roma tre è impegnato a collaborare per lo sviluppo scientifico del Centro che, inserito nella rete del "Microsoft *innovation center*", beneficerà della positiva esperienza di *partnership* pubblico-privato e collaborerà con gli altri centri di competenza che il Ministero della pubblica amministrazione sta sviluppando in Italia.

Netbook per gli universitari aquilani

Alla presenza del ministro per la pubblica amministrazione e per l'innovazione, Renato Brunetta e del rettore dell'Università di L'Aquila, Ferdinando di Orio, Telecom Italia, in collaborazione con Acer, a margine del *workshop* "L'Aquila Innovazione" ha consegnato, nel capoluogo abruzzese, 850 *netbook* Acer A110.

E' stata, così, completata la consegna di 1000 *netbook* all'Università aquilana, rispettando l'impegno preso in occasione della donazione di 2000 chiavette per la connessione a internet in mobilità.

Usufruiranno degli 850 *netbook* altrettanti studenti, in base all'ordine cronologico di immatricolazione.

Ai successivi 200 studenti immatricolati saranno donate altrettante chiavette per la connessione a internet in mobilità.

L'Amministratore delegato di Acer Italia ha detto di voler sostenere la ripresa della produttività dell'Abruzzo proprio con il sostegno ai giovani, che rappresentano il futuro del Paese.

OTTOBRE

Protocolli

Innovazione organizzativa e tecnologica per molti Comuni

Infaticabile il ministro Brunetta che, a Torino, all'Assemblea annuale dell'Anci, ha firmato protocolli d'intesa con i Sindaci di diversi Comuni: Ascoli Piceno, Assisi, Belluno, Monghidoro (Bo), Cingoli (Mc), Lucca, Orvieto, Pietrasanta (Lu), Prato, Sassuolo (Mo).

I protocolli con Ascoli Piceno, Lucca e Orvieto prevedono lo sviluppo dell'iniziativa Linea Amica, l'individuazione e la promozione di buone pratiche, lo sviluppo di modelli di rilevazione delle *performance* e dell'efficienza degli apparati e dei dipendenti, nonché lo sviluppo di sistemi utili alla soddisfazione dei clienti e all'accesso all'informazione.

Per assicurare la corretta attuazione degli interventi innovativi previsti dai protocolli è istituito un Comitato tecnico con funzioni di coordinamento, pianificazione e controllo.

L'intesa dura tre anni.

I protocolli con gli altri Comuni prevedono la sperimentazione della *customer satisfaction* attraverso l'uso degli emoticon.

L'espressione di un giudizio tramite gli emoticon ha il vantaggio, rispetto ad altre modalità di rilevazione della soddisfazione dei clienti, di avvalersi di una modalità di comprensione immediata, capace di fornire una descrizione sintetica della percezione degli utenti.

I Comuni adottano un sistema di *reporting* periodico che fornirà i dati aggregati in distribuzioni di frequenza, sia in valore assoluto che percentuale e in valore medio per ciascun servizio sottoposto a giudizio.

La sperimentazione ha la durata massima di nove mesi.

Le nostre buone pratiche volano in Cina

Grazie a un protocollo d'intesa tra il ministro Brunetta, il presidente del Foromez, Flammet e il vice presidente esecutivo della Scuola del partito comunista cinese, LI Jingtian, i nostri modelli di buona amministrazione faranno scuola in Cina.

Infatti, fra il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e la Scuola del partito comunista cinese si è instaurata una collaborazione per lo scambio di modelli di buona amministrazione.

La Cina ha dimostrato un forte interesse per alcuni strumenti innovativi delle pubbliche amministrazioni italiane, tra cui l'*emergency management* (gestione delle emergenze), alcuni servizi per i cittadini, quali Linea Amica e Reti Amiche e le misure adottate per contrastare la corruzione nelle pubbliche amministrazioni. Del resto, il precedente protocollo di collaborazione, firmato nel 2004, aveva dato ottimi risultati.

Il protocollo attuale prevede l'organizzazione di incontri scientifici annuali su temi di comune interesse, da tenersi sia in Italia che in Cina. Promuove studi e analisi su temi di interesse

comune, con successiva pubblicazione dei risultati e favorisce un reciproco invio di personale presso le strutture dei due Paesi, per visite accademiche.

Alla fine di ogni anno sono previsti incontri per discussioni sulle attività svolte, per l'analisi dei risultati e per la pianificazione degli interventi successivi.

Le "Reti Amiche" crescono

Il ministro Renato Brunetta e il consigliere delegato di Intesa Sanpaolo Spa, Corrado Passera, hanno firmato un protocollo d'intesa per definire la partecipazione di Intesa Sanpaolo all'attuazione del Piano *e-gov* 2012 e all'iniziativa "Reti Amiche".

Con i canali del Gruppo bancario gli sportelli di Reti Amiche salgono a 50.000 e si arricchiscono di una struttura distribuita capillarmente sul territorio nazionale.

E' una collaborazione innovativa tra pubblico e privato, che crea risorse e benefici per i cittadini, a costo zero per lo Stato.

Tra gli obiettivi strategici perseguiti con gli accordi del protocollo d'intesa, c'è anche la "fornitura alla clientela e al pubblico di servizi relativi alle pubbliche amministrazioni", per sviluppare, con Inps, i servizi di pagamento dei contributi per i lavoratori domestici, dei contributi volontari e dei riscatti e ricongiunzioni di posizioni; con Equitalia Servizi Spa, invece, è previsto un colloquio diretto con i sistemi informativi del Gruppo Intesa Sanpaolo per il miglioramento del servizio di attestazione della "regolarità fiscale" dei beneficiari dei pagamenti disposti dalle pubbliche amministrazioni.

Infine, è previsto il coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali per lo sviluppo delle attività necessarie ad attivare l'interazione, per via telematica, tra cittadini e musei e istituzioni culturali, per agevolare la promozione e, al tempo stesso, la fruizione.

Merito e produttività nel lavoro pubblico locale

E' questo l'oggetto del protocollo d'intesa firmato dal ministro Brunetta e dal presidente dell'associazione nazionale Comuni italiani, Chiamparino.

Il protocollo detta le linee di intervento per l'attuazione, da parte dei Comuni, del decreto delegato attuativo della legge-delega n. 15/2009.

Si vuole realizzare un'amministrazione più vicina al cittadino, efficiente e aperta al confronto con gli attori sociali, in cui sia radicata la cultura della trasparenza e dell'integrità.

Particolare attenzione, inoltre, viene posta allo sviluppo di una cultura del merito e della valorizzazione della qualità del lavoro e della produttività, del singolo dipendente e dell'intera amministrazione, attraverso l'introduzione di adeguati ed efficaci sistemi di valutazione delle *performance*.

Per questo, il Dipartimento della funzione pubblica sostiene l'Anci nell'attivazione tempestiva ed efficace del processo di adeguamento dei Comuni ai contenuti del decreto.

Il percorso individuato prevede la rilevazione della qualità e quantità dei servizi erogati e, soprattutto, l'effettiva soddisfazione dei destinatari, cittadini o aziende, delle attività e dei servizi.

Particolare attenzione è riservata ai piccoli Enti, individuando modelli e soluzioni procedurali, coerenti con le dimensioni demografiche.

Il monitoraggio delle attività prevede la raccolta di dati presso gli stessi Enti, dati che siano omogenei e confrontabili.

Le linee di azione definite per la prima fase di sperimentazione, di cui è prevista la fine entro il 31 dicembre 2010, sono tre.

Ridefinizione dei modelli di valutazione delle *performance* e *ranking* dei Comuni, orientamento e supporto metodologico nella fase di adeguamento degli assetti organizzativi e, infine, monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti del decreto.

Per la fase di sperimentazione l'Anci ha costituito una Commissione per individuare il campione di Enti, elaborare i modelli di valutazione e di *ranking* dei Comuni e coordinare tutte le attività.

Patti d'integrità nei Comuni

Il ministro Brunetta, il presidente dell'Anci Chiamparino e la presidente di *Transparency International Italia*, M. Teresa Brassiolo hanno firmato un protocollo d'intesa per l'adozione e la diffusione dei Patti d'integrità.

Poiché una delle aree di maggiore criticità per il rischio di corruzione è quella degli appalti pubblici per lavori, servizi e forniture, sia per i notevoli flussi finanziari sia per il rilevante numero di opportunità, i Patti d'integrità, lo strumento disegnato da *Transparency International Italia*, sono utili per prevenire i fenomeni distortivi in materia di appalti, attraverso la reciproca, formale obbligazione, tra stazione appaltante e ditta appaltatrice, di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza.

Perciò il protocollo d'intesa vuole realizzare un rapporto di collaborazione per favorire l'adozione e la diffusione tra i Comuni italiani del Patto d'integrità.

Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'Anci si impegnano a promuovere una regolare informazione ai Comuni associati sullo strumento Patti d'integrità, fornendo consulenza e assistenza.

Incontri trimestrali sono previsti per coordinare i piani di lavoro.

Rafforzamento del servizio pubblico di connettività

In linea con il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione da lui stesso avviato, il ministro Brunetta ha firmato un protocollo d'intesa con il presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Luigi Giampaolino.

Nell'ambito del Piano *e-gov* 2012, gli accordi derivanti dal Protocollo intendono migliorare, tramite l'innovazione tecnologica e dei processi amministrativi, la trasparenza, l'efficacia e l'integrità del sistema di vigilanza sui contratti pubblici, anche per agevolare l'accesso delle imprese al mercato pubblico.

Si intende potenziare l'azione di prevenzione e contrasto del fenomeno della corruzione e di ogni altro atto illecito e, inoltre, si mira a promuovere attività finalizzate alla riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi gravanti sulle imprese.

L'obiettivo primario è di agevolare lo sviluppo e il completamento delle funzionalità del sistema informatico dell'Osservatorio dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, per la raccolta e la gestione *on-line* dei dati sui contratti di lavori, servizi e forniture, favorendo la loro integrazione con i contratti delle altre Amministrazioni dello Stato.

Si vuole, anche, sviluppare e migliorare la funzionalità dell'Anagrafe unica dei contratti pubblici e realizzare un Registro degli esperti per mettere a disposizione delle stazioni appaltanti, professionalità adeguatamente qualificate per comporre le Commissioni di gara per la valutazione delle offerte nel settore Ict.

Notizie

Il Consiglio d'Europa elogia il lavoro del ministro Brunetta

Il GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) è una commissione speciale, istituita dal Consiglio d'Europa, contro la corruzione.

Tra le diverse competenze il GRECO ha anche quella di identificare le lacune nelle politiche nazionali di lotta alla corruzione e incitare gli Stati a procedere nel percorso di riforme legislative e istituzionali necessarie.

Nel *report* relativo alle prime due valutazioni dell'Italia il GRECO, cui l'Italia ha aderito nel 2007 si leggono diverse valutazioni di elogio per l'azione di Brunetta, in particolare per le iniziative in materia di trasparenza, meritocrazia, *e-gov* e *e-administration*, lotta all'assenteismo e alla bassa produttività.

Della riforma Brunetta il GRECO ha particolarmente apprezzato la scelta di rivoluzionare le regole in tema di produttività, trasparenza delle retribuzioni e responsabilità dirigenziale e disciplinare.

Forum Innovazione: prima tappa Padova

Per promuovere, sollecitare, suscitare la competitività in Italia, il Ministro Brunetta non si concede soste.

Ha inaugurato a Padova il Forum sull'innovazione, un *road show*, in cinque tappe, promosso d'intesa con Forum PA, per mettere in rete tutti gli attori e i centri di governo dell'innovazione per fare sistema, individuando priorità e strategie.

Un viaggio nell'Italia che innova e che tocca le cinque macro-aree del Paese (Nord-est, Nord-ovest, Centro, Sud, Isole) e si conclude, al Forum PA 2010, con un appuntamento nazionale.

I Forum dell'innovazione, realizzati in *partnership* con le Regioni e con le aziende-sponsor, sono occasioni territoriali di confronto, tra i livelli istituzionali e gli attori locali, chiamati a elaborare una visione comune per progettare l'innovazione.

L'intento è di far emergere le realtà di eccellenza, che promuovono processi innovativi nel tessuto socio-economico e di modernizzazione nelle pubbliche amministrazioni, mettendo in rete tutti gli attori e i centri di governo dell'innovazione (pubbliche amministrazioni, impresa, ricerca, aziende *high tech*, facilitatori) per "fare sistema" nell'ambito di una visione condivisa di priorità e strategie.

Con la politica del partenariato si promuove la capacità innovativa del territorio, si fanno emergere le esperienze più avanzate, individuando e interpretando le criticità dovute alla scarsa interoperabilità delle amministrazioni pubbliche.

Relazione sullo stato della P.A. 2008

Il ministro Brunetta ha presentato al Parlamento la relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione, definendo il corposo documento "un atto dovuto".

Il Ministro ha affermato che, con la relazione, si deve dare conto di una strategia di governo e delle prospettive per l'intera legislatura.

"Pubblica amministrazione e innovazione – ha dichiarato Brunetta – sono due concetti strettamente legati e la prima non può procedere senza la seconda".

Ha poi sintetizzato i concetti che ispirano la propria attività di Ministro: una buona amministrazione, corretta, trasparente, efficiente e innovativa.

Tutto per il benessere dei cittadini che, ricevendo i servizi cui hanno diritto, “saranno più consapevoli del loro ruolo e saranno molto più disposti a partecipare alla vita collettiva e anche a occuparsi della cosa pubblica”.

La relazione è consultabile all'indirizzo www.innovazionepa.gov.it

Riordino degli Enti pubblici non economici

Su proposta del ministro Brunetta, il Consiglio dei ministri ha approvato gli schemi dei regolamenti di riordino di numerosi Enti pubblici non economici, tra cui l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e l'Istituto nazionale di statistica. L'intervento di riordino permetterà di realizzare significativi risparmi di spesa, soprattutto attraverso una riduzione dei costi di funzionamento degli organi di governo degli Enti, di cui viene ridotto il numero dei componenti.

Per l'Istat, lo schema di regolamento detta anche alcune linee-guida per una successiva riorganizzazione delle strutture, in linea con gli standard europei e internazionali.

Quanto all'Agenzia per l'innovazione, vengono preservate le prerogative delle Regioni e quelle delle varie amministrazioni statali che partecipano alla sua *governance*.

Servizio sanitario nazionale: consulenze e collaborazioni

Il ministro Brunetta ha consegnato al Parlamento i dati, aggiornati a settembre 2009, su consulenze e collaborazioni esterne del Ssn, ricordando come le amministrazioni pubbliche siano tenute a comunicare, ogni sei mesi, telematicamente, al Dipartimento della funzione pubblica, l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti destinatari di incarichi di consulenza. La comunicazione deve indicare anche il motivo dell'incarico e l'ammontare dei compensi.

Le amministrazioni inadempienti, il cui elenco deve essere trasmesso alla Corte dei conti, non possono conferire nuovi incarichi.

Il Ministro ha sottolineato il *trend* positivo delle amministrazioni che comunicano i dati e la diminuzione degli incarichi conferiti.

I dati si possono consultare all'indirizzo www.innovazionepa.gov.it

Innovazione tecnologica per 5708 piccoli Comuni

Commercio elettronico, firma digitale e posta elettronica certificata sono ora alla portata dei piccoli Comuni, grazie al finanziamento di 1,5 milioni di euro che il Comitato dei ministri per la società dell'informazione ha deliberato per l'acquisto delle dotazioni tecnologiche, necessarie per la rilevazione della *customer satisfaction* attraverso l'utilizzo degli *emoticon*.

Il denaro verrà erogato in *tranche* da 500.000 euro, sulla base di specifici avvisi che saranno pubblicati sul sito www.innovazione.gov.it/dit/.

Le modalità di erogazione del finanziamento prevedono il coinvolgimento di Consip, attraverso il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePa).

Gli acquisti potranno essere “Terminali interattivi”, dispositivi *touch screen*, per la rilevazione della *customer satisfaction* che richiedono la connessione a sistemi informatici già esistenti, oppure kit per la rilevazione della soddisfazione degli utenti delle pubbliche amministrazioni,

cioè soluzioni “chiavi in mano” che, oltre al terminale *touch screen*, forniscono il *software* e l'*hardware* necessari.

Altre informazioni sono disponibili agli indirizzi www.innovazione.gov.it/dit, www.acquistinretepa.it, www.qualitapa.gov.it e www.anci.it.

NOVEMBRE

Protocolli

Mediaset si impegna per la pubblica amministrazione

L'obiettivo è la semplificazione dei rapporti tra aziende, lavoratori e pubbliche amministrazioni, attraverso la creazione di reti private.

Per raggiungerlo il ministro Brunetta e il vice presidente di RTI spa, nonché direttore centrale del Personale, Organizzazione e Servizi del Gruppo Mediaset, Niccolò Querci, hanno firmato un protocollo d'intesa, con cui Mediaset si impegna a distribuire servizi avanzati delle pubbliche amministrazioni.

Il rapporto di collaborazione, avviato con il protocollo, vuole individuare strumenti e soluzioni per migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, in particolare, per il progetto “Reti amiche *on the job*”.

Mediaset promuoverà l'erogazione di servizi delle pubbliche amministrazioni presso i propri dipendenti e presso i dipendenti di tutte le società del Gruppo, nell'ambito del progetto “Reti amiche”.

Ciò è reso possibile dal pieno valore legale attribuito a strumenti quali la firma digitale, la carta nazionale dei servizi e la posta elettronica certificata, che sono stati distribuiti ai legali rappresentanti delle imprese e ai professionisti, anche tramite i loro portali, tra cui il portale www.impresainungiorno.it.

Mediaset definirà accordi disciplinati da specifiche convenzioni con le amministrazioni erogatrici dei servizi, tra cui gli Enti locali, l'Inps e le Asl.

“Mettiamoci la faccia” anche per Authority per l'energia e Acquirente unico

Il ministro Brunetta, il Presidente dell'Autorità per l'energia e il gas, Ortis, e l'Amministratore delegato di Acquirente unico, Vigevano, hanno firmato un protocollo d'intesa per la sperimentazione del sistema di rilevazione della *customer satisfaction* con gli *emoticon*.

L'espressione di un giudizio tramite gli *emoticons* ha il vantaggio di avvalersi di una modalità di comprensione e utilizzo immediati, capace di fornire una descrizione sintetica della percezione che gli utenti hanno dei servizi resi, a basso grado di complessità, erogati attraverso diversi canali.

Per questo è nata l'intesa sancita da questo protocollo; i firmatari, infatti, oltre ad aspirare a comuni obiettivi, esprimono la volontà istituzionale di percorrere una strada condivisa per raggiungerli.

La sperimentazione degli *emoticons* dura sei mesi, durante i quali sarà attivo un sistema di monitoraggio, costante ed efficace.

L'Autorità per l'energia, tramite l'Acquirente unico, utilizzerà, sui supporti dei diversi canali di sperimentazione, l'identità visiva ufficiale messa a disposizione dal Dipartimento della funzione pubblica .

L'Acquirente unico curerà un sistema di *reporting* periodico i cui dati saranno, periodicamente, resi noti ai cittadini e agli *stakeholder*; nella fase sperimentale, inoltre, trasmetterà, alla Funzione pubblica, *report* con cadenza settimanale.

Nidi aziendali

I nidi d'infanzia, che ospitano bambini fra i tre mesi e i tre anni, sono un sostegno fondamentale per le famiglie, in quanto strumento di equilibrio e conciliazione dei tempi di lavoro, di attività diverse e impegni domestici.

Per sostenere concretamente la famiglia, nell'ambito della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, il ministro Brunetta, il ministro per le pari opportunità, Carfagna e il sottosegretario delegato per le politiche della famiglia, Giovanardi, hanno firmato un protocollo d'intesa, impegnandosi ad attivare azioni e interventi per l'apertura, nelle pubbliche amministrazioni, di nidi aziendali ed "eventuali altri servizi socio-educativi per l'infanzia" per tutelare e favorire il lavoro femminile.

Il Dipartimento per le politiche della famiglia per sostenere le politiche di rispetto dei diritti dei bambini e della conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa ha avviato un piano straordinario per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, per il 2007-2009.

Il Dipartimento per le pari opportunità è impegnato nell'attuazione di politiche mirate al conseguimento della parità di genere, attraverso la promozione dei diritti delle donne in ambito lavorativo, familiare e sociale.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nell'ambito delle proprie politiche per la gestione del personale delle pubbliche amministrazioni, ha individuato nei nidi aziendali, presso gli uffici pubblici, uno strumento per la tutela e la promozione del lavoro femminile, anche nel settore pubblico.

Il protocollo prevede un insieme coordinato di azioni e interventi per favorire il successo della sperimentazione dei nidi aziendali.

Sarà finanziato un Progetto pilota di apertura di nidi aziendali presso le sedi centrali e periferiche delle pubbliche amministrazioni nazionali, singole o tra loro consorziate e nei Comuni capoluogo di provincia.

La Funzione pubblica realizzerà un'indagine conoscitiva sulla rete di servizi educativi per la prima infanzia presso le pubbliche amministrazioni italiane; i risultati dell'indagine serviranno per la pianificazione dell'intervento a regime.

Parola chiave: cooperazione

La Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino si impegnano per la cooperazione, nel settore della riforma e dell'innovazione della pubblica amministrazione.

Il ministro Brunetta, infatti, e il segretario di Stato per gli affari interni di San Marino, Valeria Ciavatta, hanno firmato un protocollo d'intesa, instaurando un rapporto di collaborazione e di confronto, per lo scambio di informazioni, conoscenze ed esperienze, su progetti avviati e da avviare in entrambe le amministrazioni.

La collaborazione sarà agevolata dal fatto che i progetti di riforma e di innovazione, nelle rispettive amministrazioni, hanno numerosi elementi in comune.

La difformità dei presupposti normativi, delle soluzioni organizzative nelle amministrazioni dei due Paesi, invece, possono costituire elementi di riflessione per scelte di carattere pratico e politico.

Sono previsti incontri per affrontare numerosi temi; si approfondiranno diversi aspetti della responsabilità pubblica in ambito dirigenziale; saranno posti all'attenzione e alla discussione argomenti di grande attualità nelle pubbliche amministrazioni, quali la selezione, la valutazione, la motivazione e i sistemi premianti il merito.

Attenzione particolare sarà data alla cultura del lavoro e dei doveri del dipendente pubblico.

Un Comitato tecnico valuterà le proposte di collaborazione presentate dai vari responsabili, concordando il programma di lavoro annuale.

Salerno, la Provincia migliora i servizi per i cittadini

Il ministro Brunetta ha firmato un protocollo d'intesa con il presidente della Provincia di Salerno, Cirielli per migliorare l'efficienza dei servizi ai cittadini.

Il Ministro, nella sua azione in materia di innovazione organizzativa, gestionale e tecnologica, di sviluppo della società dell'informazione con particolare riferimento alle strutture, tecnologie e servizi in rete, intende coinvolgere gli Enti locali, attraverso la cooperazione fra istituzioni territoriali e la definizione di modelli e standard condivisi e concertati.

E poiché la Provincia di Salerno ha tra le sue priorità la *customer satisfaction*, la ricerca e l'innovazione finalizzata alla competitività del territorio, il protocollo ha previsto la diffusione di "Reti amiche", "Linea amica" e "Mettiamoci la faccia", presso la sede centrale e presso gli Enti locali del territorio interessati.

Saranno sperimentate soluzioni di lavoro cooperativo tra le Amministrazioni presenti sul territorio provinciale, per migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa e per sviluppare soluzioni innovative nel settore dei beni culturali e ambientali, che possano contribuire alla qualificazione dei contenuti e dei servizi del portale regionale del turismo. Per un adeguato sviluppo e sostegno della collaborazione, saranno stipulate apposite convenzioni tra il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e la Provincia di Salerno.

Il Gruppo di lavoro, composto da quattro membri, di cui uno è il Presidente, potrà avvalersi della collaborazione del Cnipa e del Formez.

UPI: valorizziamo il lavoro delle Province.

Per valorizzare la produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la trasparenza delle province, in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, il ministro Brunetta e il Presidente dell'UPI, Melilli, hanno firmato un protocollo d'intesa che si propone di favorire e accompagnare il miglioramento dei servizi resi dalle amministrazioni provinciali, realizzando strutture più vicine ai cittadini, efficienti e aperte al confronto.

L'attuazione delle disposizioni del decreto dovrà condurre allo sviluppo di una cultura del merito e della valorizzazione della qualità del lavoro e della produttività, sia del singolo che dell'intera amministrazione, attraverso l'adozione di adeguati meccanismi di valutazione della *performance* e di sistemi premianti.

Tutta l'operazione si sostanzia in tre linee d'azione: l'orientamento e il supporto metodologico nella fase di adeguamento degli assetti organizzativi, la ridefinizione dei modelli di valutazione delle *performance* e, infine, il monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti del decreto.

La prima fase di attuazione sarà sperimentale e si concluderà entro il 31 dicembre 2010.

Un Comitato di controllo, composto da quattro membri designati dall'UPI e un membro designato da Funzione pubblica, che redigerà una Relazione sugli esiti della sperimentazione, è preposto al coordinamento delle attività di supporto agli Enti per l'adeguamento, normativo e procedurale, alle disposizioni del decreto e alla raccolta dei dati sullo stato di attuazione delle disposizioni del decreto.

Notizie

Il portale della riforma Brunetta

All'indirizzo www.riformabrunetta.it possono accedere tutti: cittadini, lavoratori dipendenti, professionisti.

Il portale, che rappresenta uno strumento innovativo, è stato realizzato in attuazione del principio della trasparenza, definito all'articolo 11 del decreto Brunetta.

La *home page* del portale offre un accesso semplice a tre sezioni: Conoscere, Seguire, Partecipare, che corrispondono ad altrettanti obiettivi del portale.

La sezione del primo obiettivo "Conoscere" offre un panorama della riforma e rappresenta una preziosa fonte di documentazione con leggi, studi, analisi, articoli di stampa e interviste.

Il secondo obiettivo "Seguire" è in una sezione che presenta diagrammi, tabelle e numeri, per monitorare lo stato d'avanzamento dei progetti e delle attività.

Il terzo obiettivo "Partecipare" è la parte interattiva del portale; è una sezione, infatti, in costante divenire, raccogliendo l'informazione sugli incontri, sulla formazione e sui protocolli firmati con i diversi protagonisti delle pubbliche amministrazioni che aderiscono alla riforma. La sezione è anche un punto di incontro per dibattiti e scambio di buone pratiche.

Compa 2009

La forza della comunicazione è il tema centrale del Compa di quest'anno.

Il Salone europeo della comunicazione pubblica dei servizi al cittadino e alle imprese, è stato inaugurato, a Milano, dal ministro Brunetta che è anche protagonista di un convegno dal titolo "L'ascolto del cittadino come nuova dimensione della comunicazione pubblica" nel corso del quale si assegna il quinto premio nazionale "La pa che si vede – La tv che parla con te".

Al centro delle tre giornate di Compa c'è il Comune inteso come ente di riferimento per il cittadino. Nella società moderna e, soprattutto in una congiuntura economica particolarmente difficile, è necessario che il Comune collabori con le amministrazioni centrali, affidandosi a personale con competenze specifiche, in grado di attivare una comunicazione efficace e servizi facilmente fruibili, per il cittadino e per l'impresa.

Tema dominante è l'applicazione delle nuove tecnologie ai processi amministrativi delle pubbliche amministrazioni, indispensabile per ridurre il *gap* con la media europea e rendere più efficienti ed efficaci i servizi delle pubbliche amministrazioni.

L'Area innovazione del Salone ha come protagonista il piano *e-gov* 2012. Sono presenti le aziende ICT con le proprie esperienze, competenze e progetti di "buona comunicazione digitale".

Il Salone della comunicazione, che è alla XVI edizione, è considerato dagli operatori del settore la sede privilegiata per un confronto tra Amministrazioni, Aziende, Università, studiosi e addetti ai lavori impegnati nella modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, nell'efficienza dei servizi e nella qualità delle relazioni con i cittadini.

La Pec è un obbligo per i professionisti

Il 29 novembre è scaduto il termine entro cui i professionisti avrebbero dovuto comunicare ai propri Ordini e Collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata

Il ministro Brunetta lo ha ricordato in una conferenza stampa, durante la quale ha sottolineato che obiettivo della Pec è la semplificazione dei rapporti tra i professionisti e le pubbliche amministrazioni, riducendo tempi e costi delle comunicazioni.

Con la Pec, infatti, un messaggio di posta elettronica ha lo stesso valore di una raccomandata con avviso di ricevimento.

In particolare, i professionisti possono gestire le comunicazioni ufficiali con gli Enti di previdenza e, in generale, con le pubbliche amministrazioni, centrali e locali, possono inviare e ricevere contratti e fatture e tutti quei documenti che possono essere utilizzati in via legale, quali lettere di sollecito-crediti e lettere di diffida.

La PEC è gratuita.

Attualmente si può richiedere all'ACI e all'INPS; nel frattempo sarà stato aggiudicato l'affidamento in concessione, a seguito della gara bandita dal Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Info al numero verde 800254009

Contratto dirigenza Ministeri sottoscritto da Aran e sindacati

L'Aran e le Organizzazioni e Confederazioni sindacali rappresentative hanno sottoscritto l'ipotesi di contratto collettivo nazionale per l'Area I della dirigenza dei ministeri, per il periodo normativo 2006-2009 e il primo biennio economico 2006-2007.

La parte normativa è pienamente coerente con i principi generali del decreto legislativo n. 150/2009 (Riforma Brunetta) dando attuazione, per la prima volta in sede di contrattazione collettiva nazionale del settore statale, ad alcune delle principali innovazioni proposte dal decreto.

Sono, infatti, disciplinate sia la responsabilità dirigenziale che quella disciplinare. E' prevista una regolamentazione dettagliata per il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive e viene introdotto un articolato sistema di sanzioni per le ipotesi di violazione, da parte dei dirigenti, degli obblighi di servizio e comportamentali.

Il ministro Brunetta si è detto soddisfatto per la conclusione del contratto che "inaugura una nuova stagione di regole nel segno della trasparenza, della meritocrazia, della responsabilità e dell'attenzione all'efficienza ed efficacia del servizio pubblico reso ai cittadini-clienti".

Tagliaoneri: tocca al Ministero dei beni culturali

Per garantire una maggiore tutela del patrimonio culturale italiano, attraverso procedure più efficienti che producano sensibili risparmi nella spesa pubblica, il Ministero di Brunetta e il Ministero di Bondi hanno elaborato le linee-guida del piano per la riduzione degli oneri amministrativi del Mibac (Ministero per i beni e le attività culturali).

Il piano prevede misure di semplificazione che tagliano i costi della burocrazia per le piccole e medie imprese, nell'area dei beni culturali e del paesaggio di oltre 166 milioni di euro l'anno, che rappresentano il 27% dei costi stimati.

Gli interventi di riduzione degli oneri burocratici si basano sull'innovazione tecnologica e organizzativa e sulla semplificazione normativa.

Le amministrazioni devono prevedere misure organizzative, tecnologiche e normative per garantire una riduzione di almeno il 25% degli oneri, definire i tempi e le responsabilità per la realizzazione, impostando gli strumenti di verifica e di valutazione e assicurando la trasparenza dei risultati e il coinvolgimento degli *stakeholder*.

Alle attività di misurazione partecipano Confindustria, Confartigianato, Confcommercio e Cna.

Il Dipartimento della funzione pubblica, si avvale della collaborazione di tutti i soggetti coinvolti per monitorare la coerenza complessiva del sistema di misurazione e riduzione degli oneri.

Burocrazia: diamoci un taglio

E siamo alla pa interattiva.

L'iniziativa "Burocrazia: diamoci un taglio", presentata dal ministro Brunetta, apre il sito www.innovazionepa.it alla collaborazione dei cittadini.

Per semplificare la burocrazia, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in collaborazione con il Foromez, servizio Linea Amica, permette di segnalare un problema o formulare proposte di semplificazione.

Chi desidera ricevere supporto e assistenza sul proprio caso può richiedere, con un modulo che trova *on line*, all'indirizzo del sito, di essere richiamato da Linea Amica.

Un importante ruolo nell'iniziativa hanno gli *stakeholders*, siano essi associazioni oppure ordini professionali.

Le associazioni possono promuovere l'iniziativa presso i propri associati, segnalare proposte e casi raccolti attraverso l'ascolto, contribuire all'individuazione di soluzioni di semplificazione adeguate ai bisogni degli associati.

Gli ordini professionali, sulla base delle proprie esperienze e competenze, possono segnalare problemi e proposte, contribuendo a individuare soluzioni semplificative.

Anticorruzione: la Croazia ne adotta il progetto

La Croazia, forte dei finanziamenti europei, ha deciso di adottare il progetto anticorruzione del Saet (Servizio anticorruzione e trasparenza) del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Il progetto valorizza il modello organizzativo reticolare *Hub & Spoke*, peculiare proprio dell'operatività del Saet.

Quella dell'*Hub & Spoke* è una metafora organizzativa che significa "mozzo di una ruota" (*Hub*) dal quale partono tanti raggi (*Spoke*). Questo *modus operandi* ha permesso di valorizzare

un piccolo nucleo centrale, il Saet, come “mozzo della ruota” e di mettere a sistema, tramite accordi e convenzioni, il *know how* già esistente in altre strutture pubbliche e private.

Il Saet, in Croazia, coordinerà un *pool* di esperti della Presidenza del consiglio, dei Ministeri della giustizia e degli affari esteri, del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio di Stato.

E-learning internazionale

Su iniziativa del ministro Brunetta è stato varato un programma internazionale di formazione a distanza, proposto dall'Italia, in collaborazione con l'Ocse, per dirigenti pubblici dei paesi dell'area MeNa (Medio oriente-Nord Africa).

All'invito del Governo italiano hanno aderito tutti i paesi invitati: Bahrain, Egitto, Emirati arabi, Giordania, Libano, Marocco, Siria e Tunisia.

Alla riunione programmatica hanno partecipato, per l'Italia, rappresentanti del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministero degli affari esteri, della Scuola superiore di pubblica amministrazione, del Foromez e di alcune delle maggiori Università.

Nel corso della riunione è emersa, per tutti, la necessità di riformare, rafforzare e modernizzare il settore pubblico per garantire una maggiore crescita economica e coesione sociale. L'incontro ha consentito uno scambio approfondito di opinioni sulla formazione pubblica, con modalità *e-learning*, sulle esperienze dei diversi paesi.

L'Italia ha presentato alcuni corsi già disponibili in formato *e-learning*.

E' stata concordata la creazione di uno *Steering committee* composto da un rappresentante per ognuno dei paesi presenti, più l'Ocse; due gruppi di lavoro temporanei individueranno i bisogni formativi e faranno un'attenta disamina degli aspetti tecnico-metodologici.

I contenuti saranno adattati alle specifiche esigenze dei vari paesi.

Infine si è convenuto che ciascun Governo metta a disposizione le proprie risorse finanziarie e, nel medio e lungo termine, individui risorse aggiuntive di *sponsor* e donatori internazionali.

DICEMBRE

Protocolli

Attuazione della riforma Brunetta nel turismo

Per favorire la tempestiva ed efficace attuazione della “Riforma Brunetta” anche in ambito turistico, il ministro Brunetta e il ministro del turismo, Brambilla, hanno firmato un protocollo d'intesa, a palazzo Vidoni, sede della Funzione pubblica.

Il documento sancisce una collaborazione per il cambiamento della cultura della *performance*, della trasparenza e del miglioramento dei servizi nel turismo, prevedendo che le strutture vigilate dal Ministero del turismo adottino progetti per migliorare le proprie *performance* organizzative e per garantire agli utenti una migliore qualità dei servizi.

I progetti saranno, pertanto, delineati secondo uno schema di attuazione dei cicli di gestione della *performance*, che prevede la definizione degli obiettivi, la rilevazione della *customer satisfaction*, la valutazione e l'organizzazione del personale dipendente.

Il primo progetto di questa intesa è “Enit-Lab”, un vero e proprio laboratorio Enit di attuazione e sperimentazione della riforma delle pubbliche amministrazioni e del pubblico impiego.

Il piano di attuazione del progetto prevede un’autovalutazione sul posizionamento dell’Enit-Agenzia nazionale del turismo, rispetto ai requisiti del decreto legislativo n. 150/2009, l’applicazione, in via sperimentale, del ciclo di gestione della *performance* previsto nel decreto legislativo, lo sviluppo di sistemi di rilevazione della *customer satisfaction* e la definizione di un piano sperimentale di trasparenza.

Un Comitato tecnico, appositamente nominato, seguirà le fasi di monitoraggio e valutazione.

Distribuzione di servizi avanzati della pa

Il ministro Brunetta e il presidente della Ised-Ingegneria dei sistemi spa, Lucarelli, hanno firmato un protocollo d’intesa per il progetto “Ised per le Reti Amiche”.

Il progetto si inserisce nell’ambito di “Reti Amiche *on the job*” e avvia una nuova sperimentazione, ampliando le possibilità offerte ai dipendenti delle piccole e medie imprese e ai loro clienti di usufruire dei servizi delle pubbliche amministrazioni direttamente dai posti di lavoro.

Nella prima fase di attuazione degli accordi L’Ised-Ingegneria dei sistemi spa e il Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione definiscono gli accordi con le amministrazioni erogatrici dei servizi, tra cui Inps, Regioni, Enti locali, Asl e Università, per sviluppare soluzioni innovative e replicabili, con standard aperti, per avvicinare le pubbliche amministrazioni ai cittadini.

Il monitoraggio delle attività è affidato al Cnipa, per la parte pubblica e alla stessa Ised per la parte di sua competenza.

Emilia Romagna: servizi digitali per cittadini e imprese

Le nuove politiche pubbliche intendono attivare progetti strategici per una *governance* di filiera, insieme alle autonomie locali e funzionali emiliano-romagnole, progetti che potranno essere proposti ad altre regioni per la creazione di un sistema interregionale.

A questo scopo, il ministro Brunetta e il presidente della regione Emilia Romagna, Errani, hanno firmato un protocollo d’intesa per il raggiungimento degli obiettivi strategici in ambiti diversi, quali la Scuola, l’Università, la Giustizia, la Sanità e i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

I progetti saranno sviluppati condividendo le migliori pratiche tecnologiche e organizzative, con l’obiettivo di soluzioni che migliorino, significativamente, il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli utenti.

Tra i progetti prioritari spicca la Scuola digitale che avrà un’anagrafe degli studenti e servizi digitali per agevolare il rapporto Scuola-famiglia.

Il comparto della Giustizia vedrà le notificazioni telematiche delle comunicazioni, degli atti processuali e la dematerializzazione degli atti giudiziari e civili.

Nella Sanità, i medici di medicina generale saranno connessi in rete, godranno della digitalizzazione del ciclo prescrittivo e usufruiranno del fascicolo sanitario elettronico per i propri pazienti.

Tra gli obiettivi territoriali e di sistema saranno prioritari la dematerializzazione, la posta elettronica certificata e il riuso di *best practice*.

Il Ministro assicura la presentazione dei progetti regionali sui tavoli nazionali per il pieno dispiegamento di servizi strategici e la diffusione delle buone pratiche regionali.

E' previsto il monitoraggio costante delle diverse attività e la progressiva attuazione degli accordi.

Per il complesso protocollo è prevista una durata di tre anni, con espressa facoltà di rinnovo.

Inpdap, Agenzia delle entrate e Agenzia del territorio ci mettono la faccia

Il ministro Brunetta, il Presidente dell'Inpdap, il Direttore dell'Agenzia delle entrate e il Direttore dell'Agenzia del territorio hanno firmato un protocollo d'intesa per impostare il sistema di rilevazione della *customer satisfaction* con una sperimentazione della durata massima di nove mesi.

L'Agenzia del territorio, in particolare, sta già promuovendo un complesso organico di azioni finalizzato all'estensione dei servizi *on line*, al rafforzamento della comunicazione e della trasparenza, al miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi offerti a cittadini, professionisti e imprese.

Inoltre, l'Agenzia intende avvalersi del protocollo "Reti amiche", già formalizzato in precedenza dalla Presidenza del consiglio-Dipartimento della funzione pubblica, per una più capillare ed efficace erogazione dei propri servizi.

L'Inpdap e l'Agenzia delle entrate adottano un sistema di *reporting* periodico, per uso interno, definito secondo le proprie esigenze di monitoraggio della qualità percepita dei servizi erogati.

Entrambi gli Enti si impegnano a rendere noti, periodicamente, i dati rilevati ai cittadini e agli *stakeholder*.

Il protocollo dell'Agenzia del territorio è indirizzato al miglioramento dei servizi dell'Agenzia del territorio per i cittadini, i professionisti e le imprese, nonché all'incremento della cooperazione interistituzionale.

La collaborazione si esplicherà su specifiche iniziative, in particolare l'ambiente, i dati territoriali, la trasparenza e l'efficacia della pa, la dematerializzazione, il rapporto cittadini-pa, l'*e-governance* per lo sviluppo e, infine, il raccordo con UE e OCSE.

Per le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo delle iniziative è costituito un Comitato tecnico, di quattro membri, designati dalle parti.

Reti amiche *on the job*

L'attuazione del piano *e-gov* 2012 e la distribuzione di servizi avanzati della pubblica amministrazione passano anche attraverso Finmeccanica.

Il ministro Brunetta e il Presidente di Finmeccanica, infatti, hanno firmato un protocollo d'intesa che porterà Finmeccanica a promuovere l'erogazione di servizi delle pubbliche amministrazioni, presso le aziende e i dipendenti del Gruppo, nell'ambito del progetto "Reti amiche".

La collaborazione tende ad avviare un rapporto per individuare soluzioni e strumenti che migliorino l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, in particolare per il progetto "Reti amiche *on the job*".

I dipendenti delle imprese e le imprese stesse, attraverso internet, usufruiranno direttamente dai posti di lavoro o da terminali dedicati, dei servizi delle pubbliche amministrazioni.

Per garantire la piena operatività delle attività previste e concordate, è stato istituito un Gruppo di lavoro misto; il monitoraggio è affidato al Cnipa per la parte pubblica e a Finmeccanica Spa per le aziende del Gruppo.

Smart inclusion

Il ministro Brunetta, il presidente del Cnr, Maiani e l'Amministratore delegato di Telecom Italia, Bernabè, firmando un protocollo d'intesa per la creazione dello *Smart services cooperation lab*, a Bologna, hanno dato il via a *Smart inclusion*, il primo progetto italiano di teledidattica, intrattenimento e gestione dei dati clinici per i bambini ospedalizzati.

Lo *Smart service* collaborerà con il Ministero per la pubblica amministrazione e per l'innovazione e con altre strutture delle pubbliche amministrazioni, in diverse aree; si va dal supporto progettuale per l'applicazione a strutture e processi delle pubbliche amministrazioni di tecnologie e soluzioni, sperimentate e trasferibili, alle attività formative per lo studio e l'implementazione tecnologica e organizzativa dei progetti di *smart services*. E' prevista, inoltre, la collaborazione con centri di ricerca e università, pubbliche e private, nazionali e internazionali, sulle aree di competenza e sulle tecnologie di *smart services*.

Per un'efficace attuazione degli accordi è stato istituito un Comitato strategico, di tre membri, che individua la priorità degli interventi e le modalità di attuazione della collaborazione.

Notizie

Contratto Sicurezza-difesa

Si è tenuta una riunione tecnica per il rinnovo contrattuale del biennio 2008-2009, per il personale del comparto Sicurezza-difesa.

Il ministro Brunetta vuole chiudere il rinnovo, presto e bene.

I rappresentanti Cocer e sindacali hanno manifestato la propria disponibilità a proseguire le trattative e la concertazione.

Si è parlato anche di riordino delle carriere e di previdenza complementare e sono stati forniti i necessari elementi tecnici per consentire alle rappresentanze di formulare ipotesi e proposte sulle modalità di equa distribuzione delle risorse contrattuali.

“Nidi PA”

Si chiama così il progetto, di cui è stato pubblicato il bando, per finanziare nuovi nidi d'infanzia nei luoghi di lavoro delle pubbliche amministrazioni nazionali.

I nidi sono un servizio di interesse pubblico per bambini fra i tre mesi e i tre anni che favorisce il pieno sviluppo della personalità infantile, nell'ambito di una politica socio-educativa, nel rispetto del primario dovere e diritto dei genitori di educare e istruire i propri figli.

A questo progetto-pilota, avviato dalla Presidenza del consiglio dei ministri, seguirà un'azione indirizzata a tutte le pubbliche amministrazioni, di tutti i livelli di governo.

Obiettivo del progetto è quello di favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura dei genitori, promuovendo, così, l'effettiva parità tra uomini e donne, con l'affidamento dei minori

di tre anni a figure diverse da quelle familiari, con specifica competenza professionale, attivando almeno venti posti presso ogni struttura.

“L’Aquila Innovazione” alla Fiera della conoscenza

“L’Aquila Innovazione” è l’iniziativa con cui il ministro Brunetta ha voluto dimostrare concretamente la possibilità di ricostruire e innovare nelle zone colpite dal terremoto.

L’occasione per rilanciare l’iniziativa è la “Fiera della conoscenza” organizzata proprio da Confindustria-Abruzzo.

Nell’occasione, presso la sede del Rettorato dell’Università dell’Aquila, è stato inaugurato il Centro per la dematerializzazione dei documenti della pubblica amministrazione, che si avvale di un insieme di *software* donati da Adobe ed è stato avviato il funzionamento di una delle tre aule informatiche mobili, offerte da Fujitsu.

Il ministro Brunetta ha voluto che l’Università dell’Aquila fosse capofila di questo progetto, perché già depositaria e protagonista di numerose iniziative per conoscere e censire i propri procedimenti amministrativi con i relativi flussi cartacei.

Il Centro si configura come un polo di competenza per la dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, per il contesto universitario nazionale e per tutte le pubbliche amministrazioni.

Commissione permanente sull’innovazione tecnologica

Presso la sede della Conferenza unificata Stato-Regioni, presieduta dal ministro Brunetta, si è tenuta la prima riunione per l’avvio delle attività della Commissione sull’innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali.

Hanno partecipato ai lavori il ministro per i rapporti con le Regioni, Fitto, rappresentanti designati dalle amministrazioni centrali, dalla Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome, dall’Anci, dall’Upi, dall’Uncem e dalle regioni Liguria e Toscana.

Il Ministro ha richiamato l’attenzione dei partecipanti sui principi-cardine del Piano *e-gov* 2012 e dunque sulla sanità digitale, sulla banda larga, sulla diffusione della posta elettronica certificata, sul sistema pubblico di connettività e su Expo Shanghai 2010.

L’impegno dichiarato e diffuso è per l’apertura di tavoli di confronto tecnico, per ogni tema ricordato.

Il progetto “*Smart inclusion*” sbarca a Padova

Dopo la prima applicazione a Bologna, cui è seguita quella romana dell’ospedale pediatrico Bambino Gesù, il ministro Brunetta ha voluto estendere a tutto il territorio nazionale il progetto “*Smart inclusion*”.

È un sistema che permette ai bambini malati e lungodegenti di partecipare alla vita sociale, collegandosi con il mondo esterno, con modalità di facile apprendimento e al personale sanitario di disporre di strumenti avanzati a supporto dei processi di cura dei piccoli pazienti.

I bambini hanno un’area scuola e un’area intrattenimento.

Nella prima, l’interazione con la classe è resa possibile, in diretta, grazie all’installazione, in aula, di una lavagna elettronica.

Nella seconda è possibile accedere a canali televisivi tematici, scegliendo tra cartoni animati, film, documentari e sport.

Si possono anche fare videochiamate ai familiari.

Dopo la degenza, i bambini possono seguire le lezioni, da casa, tramite un pc, con webcam.

Nell'area ospedale, il personale sanitario può accedere alla cartella clinica dei piccoli pazienti, sorvegliando lo stato di salute dei bambini tramite la visualizzazione sul terminale del caposala.

Azione collettiva al traguardo

Si tratta dell'approvazione definitiva del decreto legislativo di attuazione della riforma Brunetta in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, che traduce, in norme vincolanti, i principi della legge-delega n.15/2009.

L'idea centrale è quella di legare la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini a un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli standard imposti di qualità, economicità e tempestività.

L'istituto dell'azione collettiva per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici riguarda il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni e si propone di intervenire, incisivamente, nel processo di produzione del servizio, correggendone le eventuali storture.

La sentenza finale di accoglimento ordina di porre rimedio al disservizio senza intervenire sul risarcimento del danno, causato dall'inefficienza.

Si tratta di uno strumento di tutela della collettività che garantisce la democraticità e la trasparenza nella gestione della cosa pubblica.



*Stemma dei
Giustiniani-Bandini*

RISPOSTE AI QUESITI

<i>Indice</i>

<i>N.</i>	<i>Ufficio</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Pag.</i>
4	UPPA	Permessi l. n. 104 del 1992.	245
5	“	Art. 72 d.l. n. 112 del 2009 - esonero dal servizio - svolgimento in maniera continuativa dell'attività di volontariato.	246
6	“	Rapporti di lavoro del personale con contratto a tempo determinato in possesso dei requisiti di cui agli articoli 1, comma 519, della legge 296/2006 e 3, comma 90, della legge 244/2007.	248

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio trattamento del personale

Parere n. 4 del 23 ottobre 2009

A

Oggetto: permessi l. n. 104 del 1992

Si fa riferimento alle richieste di parere volte a conoscere se per i dipendenti nominati “tutore legale” e “amministratore di sostegno”, in caso di assistenza di una persona con *handicap* in situazione di gravità accertata ai sensi dell’art. 4, comma 1, della l. n. 104 del 1992, sia possibile usufruire dei permessi di cui all’art. 33, comma 3, della medesima legge.

Il comma in questione recita “ ... nonché colui che assiste una persona con *handicap* in situazione di gravità, parente o affine entro il terzo grado, convivente, hanno diritto a tre giorni di permesso ... “; la legge 8 marzo 2000 n. 53 con l’art. 20 è intervenuta per estendere l’ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della norma, e le agevolazioni sono state previste anche a favore di soggetti non conviventi.

La norma indica con precisione la platea di soggetti legittimati a fruire le agevolazioni per poter prestare assistenza a persone con *handicap* grave e tra queste figure non compaio né il tutore legale né l’amministratore di sostegno, i quali sono chiamati ad assolvere altre funzioni e non possono essere annoverati tra i parenti o gli affini.

Si segnala, ad ogni buon fine, che anche il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali con interpello n. 4112009 del 15 maggio 2009, si è pronunciato sulla questione.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio trattamento del personale

Parere n. 5 dell'11 dicembre 2009

A

Oggetto: art. 72 d.l. n. 112 del 2009 - esonero dal servizio - svolgimento in maniera continuativa dell'attività di volontariato.

Si fa riferimento alla lettera del 7 dicembre 2009, n. DINN 817-P, con la quale è stata sottoposta la questione dell'interpretazione dell'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008, nella parte in cui viene disciplinata la possibilità per il personale dipendente dalle amministrazioni ivi contemplate con i requisiti contributivi prescritti di chiedere l'esonero dal servizio. Il comma 3 di questa disposizione prevede che "durante il periodo di esonero dal servizio al dipendente spetta un trattamento temporaneo pari al cinquanta per cento di quello complessivamente goduto, per competenze fisse ed accessorie al momento del collocamento nella nuova posizione.

Ove durante tale periodo il dipendente svolga in modo continuativo ed esclusivo attività di volontariato, opportunamente documentata e certificata, presso organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni di promozione sociale, organizzazioni non governative che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, ed altri soggetti da individuare con decreto del ministro dell'Economia e delle finanze da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la misura del predetto trattamento economico temporaneo è elevata dal cinquanta al settanta per cento (...)." Il problema verte sull'interpretazione dell'espressione "in modo continuativo". Si chiede infatti se per la sussistenza del requisito, che dà diritto all'elevazione del trattamento economico dal 50 al 70% sia necessario che il dipendente svolga un quantitativo minimo di ore di attività.

In proposito, si è dell'avviso che, in mancanza di una precisa indicazione legale, la fissazione in via amministrativa di un monte ore minimo potrebbe appalesarsi come scelta arbitraria e, quindi, l'attestazione circa il requisito della continuità non può che essere condotto in concreto con riferimento alla specifica situazione. Tale scelta interpretativa è giustificata anche dalla considerazione che la tipologia di enti presso i quali può essere svolta l'attività (enti individuati per categoria dal d.m. 5 novembre 2008) è varia quanto a forma e settore di intervento, cosicché la collaborazione nell'ambito dell'associazione può atteggiarsi in maniera differenziata. Sarà pertanto la specifica organizzazione interessata che dovrà valutare e attestare se l'attività dell'interessato viene espletata secondo continuità.

È chiaro che non potrà considerarsi attività continuativa quella svolta in maniera saltuaria o sporadica, dovendo comunque ricorrere un'assiduità e una sistematicità della prestazione che rende la stessa meritevole di considerazione ai fini dell'elevazione del trattamento economico del dipendente a fronte di altre situazioni in cui tale elevazione non è presente trattandosi di collaborazioni prive del carattere della continuità.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

A

Parere n. 6 del 21 dicembre 2009

Oggetto: rapporti di lavoro del personale con contratto a tempo determinato in possesso dei requisiti di cui agli articoli 1, comma 519, della legge 296/2006 e 3, comma 90, della legge 244/2007.

Con nota del 7 dicembre 2009, n. PRE/754/0984638, l'Istituto superiore di sanità chiede un parere circa la possibilità di proseguire i rapporti di lavoro del personale in possesso dei requisiti di cui agli articoli 1, comma 519, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) e 3, comma 90, della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008).

Analoga richiesta giunge con nota del 10 dicembre 2009, n. 0092472, dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali.

Al riguardo si ricorda che le leggi finanziarie del 2007 e del 2008 hanno dato facoltà alle amministrazioni pubbliche di prorogare i rapporti di lavoro del personale che intendevano stabilizzare sulla base della programmazione triennale del fabbisogno disposta in coerenza con la normativa in materia e con i vincoli sulle risorse finanziarie disponibili per le assunzioni a tempo indeterminato. La proroga poteva essere disposta tenuto conto dei limiti di cui all'art. 1, comma 187, della legge 266/2005. Si richiamano, altresì, i principi e le linee di indirizzo dettate con la direttiva n. 7/2007 e con la circolare n. 5/2008 emanate da questo dipartimento.

Come noto, per gli enti di ricerca e per gli enti pubblici non economici, tra cui rientrano le amministrazioni in indirizzo, la normativa in materia di stabilizzazione ha destinato risorse finanziarie per detta procedura speciale di reclutamento soltanto fino all'anno 2009. Sulla base della programmazione triennale del fabbisogno, definita nel rispetto dei vincoli sopra indicati, questi enti possono, previa autorizzazione, assumere a tempo indeterminato coloro che maturano i requisiti entro il 31 dicembre 2009.

A decorrere dal 1° gennaio 2010, le procedure speciali di reclutamento di cui agli articoli 1, comma 519, della legge 296/2006 e 3, comma 94, della legge 244/2007 non sono più consentite. Ne deriva che le amministrazioni pubbliche non possono fondare una prosecuzione del rapporto di lavoro con il personale in possesso dei requisiti di cui alla citata normativa sul presupposto della stabilizzazione, com'era nella *ratio* della normativa in materia. Dovrebbero, semmai, addurre altre ragioni a fondamento di un'eventuale ulteriore prosecuzione del rapporto.

Ad oggi, infatti, il legislatore, volendo dare un riconoscimento alla professionalità acquisita da detto personale, ha previsto all'art. 17, commi da 10 e 13, del d.l. 78/2009, convertito in legge 102/2009, altre forme speciali di reclutamento, in sintonia con il principio del concorso

pubblico, senza fornire al riguardo una disciplina in merito all'eventuale proroga dei rapporti di lavoro per chi ha i requisiti di cui alla normativa richiamata in oggetto. Le suddette procedure concorsuali hanno una durata limitata nel tempo in quanto vanno a coprire il triennio 2010-2012.

In assenza di norme specifiche, la possibilità di un'eventuale proroga di detti rapporti di lavoro a tempo determinato va trovata nella normativa di settore che regola la durata temporale dei relativi contratti.

Il richiamo è al decreto legislativo 368/2001. Al riguardo occorre ricordare che da detto decreto legislativo si desume che la durata massima di un contratto di lavoro a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti non può essere superiore ai 36 mesi (art. 5, comma 4-*bis*) e che la proroga può intervenire per una sola volta, con il consenso del lavoratore, quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a tre anni e sia richiesta da ragioni oggettive e si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato (art. 4, comma 1).

I suddetti vincoli possono essere derogati attraverso le procedure di cui al citato art. 5, comma 4-*bis*, del d.lgs. 368/2001. Le procedure sono:

1. la stipula di contratti collettivi a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
2. la stipula presso la direzione provinciale del lavoro competente per territorio e con l'assistenza di un rappresentante di una delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato (c.d. "deroga assistita"). Le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale stabiliscono con avvisi comuni la durata del predetto ulteriore contratto. In assenza di una specifica previsione di avvisi comuni a livello decentrato, si intende, secondo i criteri generali dell'ermeneutica, che i predetti avvisi vadano sottoscritti a livello nazionale.

La norma poggia sul presupposto che l'elaborazione condivisa con le parti sociali di interventi e deroghe sulla tematica del lavoro flessibile rappresenti la sede giusta atta a garantire un equo bilanciamento tra l'esigenza di un ulteriore utilizzo da parte del datore di lavoro e la sostenibilità della flessibilità da parte del lavoratore.

La disposizione prevista per il settore privato si può estendere anche al settore pubblico alla luce del rinvio al d.lgs. 368/2001 previsto dall'art. 36, comma 1, del d.lgs. 165/2001.

Nel segnalare che non sono stati sottoscritti avvisi comuni per il settore pubblico, al momento la procedura possibile, per eventuali deroghe ai limiti temporali del contratto di lavoro a termine, è quella di cui al punto 1).

Nella fattispecie trattata, le amministrazioni hanno la facoltà di valutare, in relazione al proprio fabbisogno e nel rispetto dei limiti finanziari in tema di lavoro flessibile, se continuare ad avvalersi, nelle more dell'esperimento delle procedure concorsuali di cui all'art. 17, commi 10-13, del decreto legge 78/2009, quindi per un periodo coerente con la durata delle suddette procedure, del personale in possesso dei requisiti ivi prescritti.

L'avvio delle predette procedure concorsuali rappresenta perciò un presupposto importante per supportare le ragioni di una possibile deroga.

Resta fermo che la facoltà dell'amministrazione, attesa appunto la sua portata derogatoria rispetto ai limiti temporali, può essere esercitata soltanto previa sottoscrizione di accordo decentrato secondo le modalità sopra indicate, nella cui sede saranno opportunamente valutati gli interessi rappresentati dalle parti.

La proroga del contratto di lavoro a termine non si configura come nuova assunzione ma come prosecuzione del precedente rapporto e non incorre, per quanto riguarda l'Agenzia in indirizzo, nel blocco di cui all'art. 17, comma 7, del decreto legge 78/2009.

Il capo dipartimento
Antonio Naddeo



*Palazzo Vidoni.
Una galleria alpiano nobile*

CIRCOLARI

E

DIRETTIVE

<i>Indice</i>

	<i>Pag.</i>
Circolare n. 5 del 12 ottobre 2009	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 – Ulteriori indicazioni operative. 255
Circolare n. 6 del 14 dicembre 2009	Decreto legge 1° luglio 2009, n. 78. Articolo 17, comma 7. Divieto di nuove assunzioni. 259
Circolare n. 7 del 12 novembre 2009	Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 - Controlli sulle assenze per malattia. 262
Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009	Riduzione dei siti web delle pubbliche amministrazioni e miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni <i>on-line</i> al cittadino. 265
Circolare n. 9 del 27 novembre 2009	D.lgs. n. 150 del 2009 - Disciplina in tema di procedimento disciplinare e rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale - Prime indicazioni circa l'applicazione delle nuove norme. 268

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1,
comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

Circolare n. 5 del 12 ottobre 2009

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 – Ulteriori indicazioni operative.

Premessa

L'art. 21, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”, ha previsto l'obbligo delle amministrazioni di pubblicare sui propri siti Internet, in attuazione dei principi di trasparenza e di buona amministrazione, i *curricula vitae*, i dati relativi alle retribuzioni e i recapiti istituzionali dei dirigenti, nonché le informazioni inerenti i tassi di assenza e di presenza del personale di ciascun ufficio dirigenziale.

Con circolare n. 3 del 17 luglio 2009, sentito anche il Garante per la protezione dei dati personali, sono state date le prime indicazioni operative per l'attuazione della norma. Inoltre, è stata posta a disposizione delle amministrazioni e dei dirigenti, sul sito del Dipartimento della funzione pubblica, una apposita procedura per la compilazione *on-line* dei *curricula* e dei dati relativi alle retribuzioni.

In relazione a quanto emerso nel corso di questo primo periodo di applicazione, visti anche i quesiti più frequenti posti dalle amministrazioni e le problematiche evidenziate, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sul corretto adempimento dell'obbligo normativo, fornendo, altresì, ulteriori indicazioni operative atte a chiarire eventuali dubbi in ordine ai dati che devono essere pubblicati ed alle modalità della pubblicazione medesima.

1. Dati relativi ai dirigenti

- Ambito di riferimento

L'art. 21 della legge n. 69 del 2009 fa esclusivo riferimento al personale avente qualifica dirigenziale (anche con contratto a tempo determinato) ed ai segretari comunali e provinciali. L'obbligo di pubblicazione, pertanto, non riguarda i dati dei dipendenti inquadrati nelle aree non

dirigenziali cui, negli enti privi di personale dirigente, siano attribuite, a norma di legge, le relative funzioni.

Analogamente, non sono oggetto di pubblicazione i dati del personale inquadrato nelle aree non dirigenziali che ricopre posizioni organizzative.

Al fine di adempiere compiutamente all'obbligo legislativo, si raccomanda alle amministrazioni di curare la completezza delle informazioni pubblicate, che devono essere riferite a tutto il personale dirigenziale in servizio.

- Retribuzioni annuali dei dirigenti

L'adempimento richiesto dall'art. 21 della legge n. 69 del 2009 obbliga le amministrazioni a pubblicare anche le retribuzioni annuali dei dirigenti.

Posto che tale disposizione non si riferisce in alcun modo ai dati reddituali della persona, quali risultanti dalle dichiarazioni fiscali, si precisa che la pubblicazione riguarda gli emolumenti stipendiali percepiti annualmente dal dirigente, come specificati nei contratti collettivi di ciascun comparto e nei contratti individuali di lavoro.

Dovranno, pertanto, essere pubblicati sia gli importi afferenti il trattamento fondamentale, sia quelli percepiti a titolo di retribuzione accessoria. Alla circolare n. 3/2009 è stato, al riguardo, allegato uno schema che potrà essere utilizzato dalle amministrazioni anche al fine di dare uniformità alle informazioni oggetto di pubblicazione.

Riguardo alle voci contenute nel suddetto schema, si precisa che il campo "Altro" potrà ricomprendere le poste del trattamento economico contrattualmente definito che non rientrano nelle precedenti, quali, ad esempio, indennità accessorie specifiche di un determinato comparto od incarico.

Per la retribuzione di risultato, il cui importo può variare di anno in anno, potrà farsi riferimento alle specifiche previsioni (anche relative a dati percentuali) contenute nei contratti collettivi di ciascun comparto e nei contratti individuali dei singoli dirigenti.

Si evidenzia che non devono essere pubblicati i dati relativi ad emolumenti percepiti dal dirigente per incarichi specifici, sia istituzionali, sia *extra* istituzionali, quali, ad esempio, la partecipazione a comitati e commissioni, o lo svolgimento di attività di docenza. Parimenti, non sono oggetto di pubblicazione i dati relativi ai compensi percepiti per lo svolgimento di attività professionale, anche effettuata, come per i medici dipendenti del SSN, in regime *intramoenia*.

Circa la modalità di pubblicazione dei dati dei segretari titolari di uffici di segreteria convenzionati tra più enti, si ritiene che possa essere il Comune capo convenzione ad effettuare la pubblicazione di tutti i dati, dando informazione sul sito internet in merito alle altre amministrazioni che usufruiscono del servizio convenzionato e delle modalità di ripartizione tra queste della retribuzione del segretario comunale.

Si sottolinea, infine, che, secondo il dettato normativo, la pubblicazione deve riguardare i dati relativi a ciascun singolo dirigente. Pertanto, l'esposizione di dati generali riferiti ad intere

categorie di dirigenti (ad esempio, i dati della retribuzione dei dirigenti di prima o di seconda fascia) non appare sufficiente ad integrare l'adempimento richiesto dall'art. 21 della legge n. 69 del 2009.

2. Dati relativi ai tassi di assenza e presenza del personale

L'art. 21 ha 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".

Si evidenzia, al riguardo, che l'obbligo normativo è ottemperato con la pubblicazione dei dati percentuali relativi sia al tasso di assenza, sia al tasso di presenza del personale, raggruppato per ufficio od unità organizzativa di livello dirigenziale (al cui vertice, cioè, è preposto un dirigente).

Poiché la rilevazione ha una *ratio* meramente conoscitiva ed informativa, nel computo del tasso di assenza dovranno ricomprendersi tutte le giornate di mancata presenza lavorativa, ivi inclusi, ad esempio, i permessi e i distacchi sindacali, i permessi di cui alla legge n. 104 del 1992, le assenze per astensione obbligatoria e tutte le altre assenze consentite dalle norme di legge e di contratto.

Di contro, non vanno computati i permessi retribuiti fruiti ad ore, ovvero i permessi personali soggetti a recupero, a meno che non integrino un'assenza di una intera giornata lavorativa.

Proprio in quanto si tratta di una rilevazione percentuale e complessiva sulle assenze/presenze del personale, non è richiesta la pubblicazione di dati relativi alle assenze divise per tipologia e/o con indicazione del numero di dipendenti occupati in ciascun ufficio dirigenziale.

Infine, per garantire il rispetto della riservatezza, le amministrazioni dovranno avere cura di non pubblicare i dati relativi al tasso di assenza/presenza degli uffici dirigenziali privi di personale dipendente, come, ad esempio, possono essere gli uffici di staff. In tal caso, infatti, il tasso di assenza/presenza sarebbe calcolato con esclusivo riferimento al numero di giornate di assenza/presenza del dirigente interessato.

Come specificato nella circolare n. 3/2009, le amministrazioni avranno cura di effettuare la pubblicazione dei dati relativi ai tassi di assenza e di presenza con cadenza mensile.

3. Modalità della pubblicazione

In ordine alle modalità della pubblicazione, si raccomanda a tutte le amministrazioni di inserire i dati curriculari e quelli sulla retribuzione dei dirigenti utilizzando accorgimenti tecnici che impediscano la loro indicizzazione tramite i comuni motori di ricerca. Per gli aspetti più prettamente tecnici si fa rinvio alle procedure ed alle istruzioni presenti sull'apposita sezione del sito internet del Dipartimento della funzione pubblica.

Si richiama, infine, l'attenzione delle amministrazioni sulla necessità di rendere i dati pubblicati facilmente reperibili ed accessibili sul sito internet istituzionale, evidenziando *sull'home page* una apposita sezione individuata attraverso un titolo di immediata percezione.

Si evidenzia che, per la risoluzione dei più frequenti dubbi circa le modalità e gli ambiti della pubblicazione, le amministrazioni potranno anche consultare le *faq* pubblicate sul sito del Dipartimento della funzione pubblica, che provvede al loro costante aggiornamento.

Si ricorda, infine, che la pubblicazione dei dati, le cui modalità sono state concordate con il Garante della protezione dei dati personali, non costituisce un adempimento discrezionale ma integra un preciso obbligo di legge, per ottemperare al quale le amministrazioni non necessitano di alcuna autorizzazione od assenso da parte dei soggetti titolari dei dati medesimi (in particolare in relazione ai dati curriculari e retributivi). Il mancato od incompleto adempimento costituisce, pertanto, comportamento valutabile alla stregua del principio di buon andamento dell'amministrazione, ed è sanzionabile in base alle previsioni di legge e dei CCNL.

Il Dipartimento della funzione pubblica provvederà al monitoraggio sulla pubblicazione dei dati, i cui risultati saranno esposti sul proprio sito istituzionale.

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Circolare n. 6 del 14 dicembre 2009

- Alla - Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
- Consiglio di Stato - Ufficio del segretario generale
 - Corte dei conti - Ufficio del segretario generale
 - Avvocatura generale dello Stato - Ufficio del segretario generale
 - Tutte le Agenzie
 - Enti pubblici non economici (tramite i ministeri vigilanti)
 - Enti di ricerca (tramite i ministeri vigilanti)
- e, p.c.:
- al - Ministero dell'economia e delle finanze
Dipartimento ragioneria generale dello Stato IGOP
- Ministeri vigilanti

Oggetto: decreto legge 1° luglio 2009, n. 78. Articolo 17, comma 7. Divieto di nuove assunzioni.

Il decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, reca misure importanti volte a favorire la stabilità dei conti pubblici ed a realizzare gli obiettivi di riduzione di spesa perseguiti dalla recente legislazione in materia di finanza pubblica.

Un importante intervento è contenuto nell'art. 17, comma, 3 del d.l. 78/2009 ed è volto a conseguire, a decorrere dall'anno 2009, gli obiettivi di risparmio di spesa previsti dall'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2006, pari a 415 milioni di euro.

Si tratta di risparmi che devono essere realizzati in applicazione della disciplina contenuta nell'art. 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 rivolta a enti ed organismi pubblici statali, nonché a strutture pubbliche statali o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa ed avente l'obiettivo di riordinare, trasformare o sopprimere e mettere in liquidazione i suddetti enti, entro il termine del 31 ottobre 2009, come differito dal comma 2 del citato articolo 17.

L'obbligo di conseguire i predetti risparmi investe, oltre che gli enti sopra richiamati, anche i corrispondenti ministeri vigilanti, tenuto conto dei rispettivi settori ed aree di intervento. La procedura prevista per dare applicazione alla norma di legge è complessa ed articolata. E' stata già avviata dal Ministero dell'economia e delle finanze con nota del 20 luglio scorso, n. 79824.

Nelle more di definizione dell'intera procedura, che si conclude con il conseguimento degli obiettivi di risparmio prescritti, l'art. 17, comma 7, del d.l. 78/2009 pone alle amministrazioni e agli enti interessati dall'attuazione del comma 3 del citato articolo 17, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato, ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale. Trattasi di un divieto volto a rafforzare la norma che fissa gli obiettivi di risparmio e ad indurre le amministrazioni interessate a realizzarli celermente per evitare il protrarsi della misura restrittiva.

Il divieto vale tanto per le assunzioni ancora da autorizzare, quanto per quelle autorizzate con apposito provvedimento secondo la normativa vigente (d.PCm. o d.PR.) oppure autorizzate con legge speciale. Ne deriva che le amministrazioni destinatarie non possono, a decorrere dal 1° luglio 2009, effettuare alcun tipo di assunzione, fatto salvo quanto previsto dalla presente circolare.

Si aggiunge, altresì, che il divieto di assunzione, previsto dall'art. 17, comma 7, del d.l. 78/2009, comprende nella limitazione tanto le assunzioni a tempo indeterminato quanto quelle a tempo determinato.

2. Amministrazioni destinatarie del blocco e deroghe

Come si evince dal dettato normativo (art. 17, comma 7, del d.l. 78/2009) sono destinatari del blocco i seguenti soggetti:

- ministeri, compresa la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- enti ed organismi pubblici statali;
- strutture pubbliche statali.

Nell'ambito dei soggetti destinatari, come sopra elencati, sono poi indicate dalla legge alcune deroghe specifiche che a volte interessano amministrazioni nominativamente individuate, altre volte categorie professionali riconducibili, comunque, alle amministrazioni cui appartengono.

Ciò premesso, il divieto previsto dalla norma non si applica alle assunzioni che interessano:

- il personale diplomatico;
- i corpi di polizia;
- le amministrazioni preposte al controllo delle frontiere;
- le forze armate;
- il corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- le università;
- gli enti di ricerca;
- il personale di magistratura;
- il comparto scuola nei limiti consentiti dalla normativa vigente;
- l'Agenzia italiana del farmaco, 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.

Rimane, comunque, ferma, per i settori esclusi dal divieto, la disciplina limitativa delle assunzioni come prevista dalla normativa vigente.

3. Durata del blocco

Il blocco decorre dalla data di entrata in vigore del decreto legge, ovvero dal 1° luglio 2009, e termina con il concreto conseguimento degli obiettivi di risparmio di cui all'art. 17, comma 3, del d.l. 78/2009. Il termine finale di detto blocco potrebbe essere diverso per le amministrazioni destinatarie, in quanto si definisce per ciascuna con il corretto adempimento prescritto dalla normativa. In ogni caso il comma 8 dell'art. 17 prevede che le comunicazioni sulle economie conseguite debbano avvenire entro il 30 novembre 2009. La conclusione del blocco sarà sancita per ciascuna amministrazione solo dopo che il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con lo scrivente dipartimento, avranno verificato il reale conseguimento degli obiettivi di risparmio ed i conseguenti adempimenti sul piano organizzativo.

Si ricorda ancora una volta che il termine di adozione dei provvedimenti di riordino è fissato al 31 ottobre 2009 (art. 2, comma 634, legge 244/2008 e successive modificazioni).

La complessità dell'intervento rende difficile prevedere i tempi di conclusione della procedura e quindi la vigenza del divieto di assunzione prescritto.

Rimangono, ovviamente, vigenti le disposizioni di cui all'art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133 e le sanzioni di cui al comma 6 dello stesso articolo. Ne deriva che le amministrazioni che non hanno adempiuto alla riduzione degli assetti organizzativi prevista dall'art. 74 non potranno comunque assumere neppure dopo il riordino ed il raggiungimento degli obiettivi di risparmio di spesa di cui all'art. 2, comma 634, della legge 244/2007. Le misure di razionalizzazione dell'organizzazione previste dalla disposizione da ultimo richiamata non sono, infatti, da considerare alternative a quelle di cui al citato articolo 74, bensì aggiuntive.

4. Ambito e contenuto dei divieto di assumere

In merito all'ambito di intervento del divieto di assumere, si ritiene siano esclusi dal divieto le categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo. Trattasi di una categoria meritevole di tutela in quanto rientrante tra le fasce deboli della popolazione che rimane normalmente esclusa dai blocchi e dai vincoli assunzionali, attesa l'esigenza di assicurare in maniera permanente l'inclusione al lavoro dei soggetti beneficiari della normativa di riferimento. Si ricorda che la mancata copertura della quota d'obbligo riservata alle categorie protette è espressamente sanzionata sul piano penale, amministrativo e disciplinare secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68.

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio del trattamento del personale

Alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

Circolare n. 7 del 12 novembre 2009

Oggetto: decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 - Controlli sulle assenze per malattia.

Sul supplemento ordinario n. 197/L alla Gazzetta ufficiale del 31 ottobre 2009 è stato pubblicato il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni". Il decreto legislativo, stante l'ordinario termine di *vacatio legis*, entrerà in vigore il 15 novembre prossimo.

Il provvedimento normativo contiene sostanziali novità in materia di valutazione, di ordinamento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e di responsabilità dei pubblici dipendenti. In disparte l'analisi dei vari aspetti innovativi della disciplina, che sarà oggetto di successivi approfondimenti, considerato l'impegno profuso sin dall'inizio del mandato nel contrastare l'assenteismo nelle pubbliche amministrazioni, si ritiene utile richiamare già ora l'attenzione delle amministrazioni su alcuni aspetti della normativa in materia di controlli sulle assenze contenuta nel provvedimento in questione.

In proposito, l'art. 69 del d.lgs. n. 150 ha introdotto nel corpo del d.lgs. n. 165 del 2001, tra gli altri, l'art. 55 *septies*, rubricato "Controlli sulle assenze". Il comma 5 di tale ultimo articolo specificamente dispone:

"5. L'Amministrazione dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative. Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono stabilite con decreto del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione."

Per quanto riguarda il primo periodo del comma, rimane immutata la disciplina sostanziale già introdotta con l'art. 71 comma 3 del d.l. n. 112 del 2008 (il quale viene contestualmente abrogato dall'art. 72 comma 1 del d.lgs. n. 150 del 2009) e, con essa, rimangono valide le

indicazioni già fornite in precedenza circa l'interpretazione della norma (circolari nn. 7 e 8 del 2008 e circolare n. 1 del 2009).

Si ribadisce, pertanto, che la legge ha voluto prevedere per le amministrazioni un dovere generale di richiedere la visita fiscale, anche nelle ipotesi di prognosi di un solo giorno, ma che ha tenuto conto anche della possibilità che ricorrano particolari situazioni, che giustificano un certo margine di flessibilità nel disporre il controllo valutandone altresì l'effettiva utilità. Ad esempio, nel caso di imputazione a malattia dell'assenza per effettuare visite specialistiche, cure o esami diagnostici, l'amministrazione che ha conoscenza della circostanza a seguito della comunicazione del dipendente, deve valutare di volta in volta, in relazione alla specificità delle situazioni, se richiedere la visita domiciliare di controllo per i giorni di riferimento. Infatti, il tentativo di effettuare l'accesso al domicilio del lavoratore da parte del medico della struttura competente potrebbe configurarsi come ingiustificato aggravio di spesa per l'amministrazione in quanto, in assenza del dipendente, potrebbe non avere lo scopo di convalidare la prognosi. Possono rientrare inoltre nella valutazione delle esigenze funzionali ed organizzative eccezionali impedimenti del servizio del personale derivanti ad esempio da un imprevedibile carico di lavoro o urgenze della giornata.

Si fa presente che, ove quanto è già stato oggetto dell'iniziale accertamento fiscale dovesse essere modificato da certificazioni mediche successive, l'amministrazione è tenuta a chiedere un'ulteriore visita fiscale per l'accertamento della nuova situazione.

Il comma 5 in esame fa poi rinvio ad un decreto del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione per determinare le fasce orarie di reperibilità entro le quali debbono essere effettuate le visite di controllo. In proposito, la materia è stata oggetto di successivi interventi normativi. Infatti, l'originario comma 3 dell'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in l. n. 133 del 2008, prevedeva che "(...) Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono dalle ore 8.00 alle ore 13.00 e dalle ore 14.00 alle ore 20.00 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi". Con questa disposizione veniva superata la disciplina dei CCNL di comparto delle fasce di reperibilità che individuava un regime orario più ridotto di quattro ore al giorno (dalle ore 10 alle ore 12 e dalle ore 17 alle ore 19). Successivamente, l'art. 17, comma 23, lett. c), del d.l. n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, in l. n. 102 del 2009, ha abrogato la menzionata disposizione. Ciò ha comportato la necessità di far riferimento alle fasce già individuate in precedenza con la disciplina contrattuale, le quali pertanto sono da ritenersi vincolanti sino a quando non entrerà in vigore la regolamentazione che sarà contenuta nel decreto ministeriale. Pertanto, le fasce allo stato da osservare per l'effettuazione delle visite fiscali sono le seguenti: dalle ore 10 alle ore 12 e dalle ore 17 alle ore 19.

Si coglie, peraltro, l'occasione per anticipare che con l'adozione del decreto ministeriale si intende ampliare il regime delle fasce orarie di reperibilità e, quindi, gli orari nell'ambito dei quali il controllo può avvenire, ma contestualmente introdurre delle deroghe all'obbligo di reperibilità in considerazione di specifiche situazioni anche in relazione a stati patologici particolari.

Si segnala, infine, che nel contesto più generale della responsabilizzazione dei dirigenti, obiettivo perseguito con l'approvazione della riforma contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009, l'art. 55 *septies* del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto con la menzionata riforma, al comma 6 prevede che il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora e il dirigente eventualmente

preposto all'amministrazione generale del personale, secondo le rispettive competenze, curano l'osservanza delle disposizioni relative alle assenze per malattia, al fine di "prevenire o contrastare, nell'interesse della funzionalità dell'ufficio, le condotte assenteistiche". Per il caso di inadempimento colposo rispetto a questo dovere di vigilanza la legge prevede la possibilità, nel rispetto del contraddittorio, di comminare una sanzione a carico del dirigente consistente nella decurtazione della retribuzione di risultato (art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 come modificato dal d.lgs. n. 150 del 2009). A questa si possono aggiungere anche le sanzioni previste per il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare per omissioni del dirigente di cui all'art. 55 *sexies* comma 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, consistenti nella sospensione dal servizio con privazione della retribuzione di un ammontare variabile a seconda della gravità del fatto e nella mancata attribuzione della retribuzione di risultato in proporzione alla durata della sospensione dal servizio.

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009

Alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

Oggetto: riduzione dei siti web delle pubbliche amministrazioni e miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni *on-line* al cittadino.

1. Premessa

Nel quadro degli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, particolare rilevanza, assume ormai da anni l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, di relazione, di comunicazione e di informazione volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti.

Uno dei principali strumenti che le pubbliche amministrazioni utilizzano con crescente diffusione è quello di veicolare le informazioni ed i servizi resi ai cittadini attraverso siti web istituzionali.

Sinora la realizzazione dei siti web delle pubbliche amministrazioni è nata dall'iniziativa dei singoli enti con modalità spesso eterogenee:

- registrazione e creazione dei siti web per specifici progetti/iniziative non correlati ai siti principali delle pubbliche amministrazioni;
- permanenza dei siti web anche dopo la chiusura del progetto/iniziativa;
- riconoscibilità non immediata della natura, pubblica o privata, del sito web;
- identificabilità non immediata dell'amministrazione che ha realizzato il sito web;
- assenza di regole e di criteri per il trattamento dei contenuti da dichiarare obsoleti, in modo tale da garantire agli utenti internet la disponibilità, anche attraverso motori di ricerca, di contenuti validi e aggiornati.

In questo contesto il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione ritiene fondamentale fissare i criteri di riconoscibilità, di aggiornamento, di usabilità e di accessibilità e individua con “.gov.it” il dominio di aggregazione di siti e portali delle pubbliche amministrazioni.

Pertanto le pubbliche amministrazioni sono tenute a provvedere all'iscrizione al dominio “.gov.it” dei siti che intendono mantenere attivi. La registrazione dei siti web delle pubbliche amministrazioni al dominio “.gov.it” sarà l'occasione per iniziare a razionalizzare e ridurre, in maniera consistente, il numero dei siti web pubblici.

2. Obiettivi

Obiettivo della presente direttiva è sviluppare, promuovere e diffondere nelle PA un processo volto a fornire, attraverso i propri siti web, un accesso diretto, semplificato e qualitativamente valido alle informazioni e ai servizi resi all'utenza, migliorandone la fruibilità.

A tal fine viene introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di rendere identificabili i propri siti istituzionali, eliminando al contempo gli innumerevoli siti registrati, attivati e non più aggiornati affinché non siano raggiungibili dai cittadini né direttamente, né per il tramite dei motori di ricerca.

Inoltre, attraverso i successivi documenti: "Linee-Guida" e "Vademecum", la direttiva intende formulare regole e processi standardizzati per l'attivazione di nuovi siti e per la registrazione di nuovi domini, suggerendo alle pubbliche amministrazioni come salvaguardare i contenuti ancora fruibili.

3. Azioni per la qualità dei siti web

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, attraverso il Dipartimento della funzione pubblica ed il Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica:

- promuove l'utilizzo delle Linee-Guida di cui al successivo articolo 4 (Caratteristiche generali e contenuti dei siti web) e ne produce una revisione con frequenza almeno annuale, previa consultazione pubblica tramite il sito istituzionale www.innovazionepa.gov.it;
- pubblica, sul proprio sito istituzionale www.innovazionepa.gov.it un "Vademecum", ovvero una guida organica sulle modalità di riduzione, gestione, sviluppo e diffusione dei siti web della pubblica amministrazione e ne assicura l'aggiornamento continuo anche attraverso il contributo delle amministrazioni centrali e locali;
- svolge le funzioni di monitoraggio dei siti pubblici al fine di valutare periodicamente l'utilizzo e l'efficienza dei servizi, la loro qualità e, anche sulla base delle valutazioni dei cittadini, segnala le migliori pratiche e le necessità di miglioramento, avvalendosi in particolare delle risultanze del sistema delle segnalazioni dei cittadini implementato sul sito www.accessibile.gov.it;
- attiva *community* tematiche tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali;
- organizza un convegno annuale per il confronto sui temi della qualità dei siti pubblici nell'ambito del quale viene conferito, secondo modalità di valutazioni definite e con il coinvolgimento dei cittadini, un riconoscimento per il miglior sito web pubblico.

Ogni anno le pubbliche amministrazioni centrali comunicano, attraverso il piano triennale per l'ICT, le attività e gli interventi economico-finanziari avviati per l'adeguamento alla presente direttiva. In particolare le pubbliche amministrazioni pianificano la riduzione dei siti web obsoleti, le loro modalità di archiviazione ed il miglioramento qualitativo di quelli in produzione, seguendo le regole ed i processi definiti nelle linee guida.

4. Caratteristiche generali e contenuti dei siti web

Al fine di assicurare la pubblicazione e l'aggiornamento dei contenuti dei siti secondo criteri che favoriscano il pieno raggiungimento degli obiettivi di conoscenza e di servizio al cittadino e di favorire l'applicazione del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 recante Codice dell'amministrazione digitale, il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, entro

90 giorni dall'emanazione della presente direttiva, rende disponibile per la consultazione pubblica sul proprio sito un documento denominato "Linee-guida per i siti web della PA".

Le Linee-guida, redatte dai dipartimenti con il supporto del FORMEZ per i contenuti e del CNIPA per le caratteristiche tecnologiche, comprendono i criteri e gli strumenti per assicurare la riduzione dei siti pubblici obsoleti ed il miglioramento di quelli attivi in termini di:

- 1) principi generali;
- 2) gestione ed aggiornamenti;
- 3) contenuti minimi.

5. Registrazione e certificazione dei siti web

L'obiettivo del dominio ".gov.it" è di aggregare i siti web delle pubbliche amministrazioni che già erogano servizi istituzionali con un adeguato ed omogeneo livello di qualità, sicurezza ed aggiornamento dei servizi.

A tal fine, le pubbliche amministrazioni che si iscrivono al dominio ".gov.it" certificano che le informazioni ed i servizi offerti ai cittadini ed alle imprese dai propri siti web sono chiarimenti presentati, raggruppati in modo organico e facilmente raggiungibili dalla pagina web principale e che saranno adeguati alle caratteristiche fissate dalle linee guida. Le pubbliche amministrazioni dovranno comunicare successivamente l'elenco dei siti web che intendono dismettere.

Le pubbliche amministrazioni individuano uno o più responsabili del procedimento di pubblicazione di contenuti sui siti internet di propria competenza.

Tali nominativi, completi di indirizzo *e-mail*, devono essere raggiungibili dalla barra di coda del relativo sito presente in tutte le pagine all'indirizzo www.nomesito.gov.it~responsabile.

Il CNIPA fornisce, secondo le indicazioni del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, l'assistenza tecnica necessaria per l'iscrizione al dominio ".gov.it" e la sua gestione operativa così come stabilito dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 maggio 2002.

Il CNIPA dovrà, inoltre, trimestralmente, fornire al Dipartimento della funzione pubblica i dati aggiornati delle registrazioni al dominio ".gov.it".

Il FORMEZ, fornirà, secondo le indicazioni del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, il supporto formativo ed informativo alle amministrazioni per le attività connesse con l'applicazione delle linee guida e del *vademecum*.

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio del trattamento del personale

Alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001

Circolare n. 9 del 27 novembre 2009

Oggetto: d.lgs. n. 150 del 2009 - Disciplina in tema di procedimento disciplinare e rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale - Prime indicazioni circa l'applicazione delle nuove norme.

Sono pervenute delle richieste di chiarimento da parte di alcune amministrazioni relativamente all'immediata applicabilità della nuova disciplina sul procedimento disciplinare e sui rapporti tra il procedimento disciplinare e il procedimento penale. In particolare, le disposizioni di cui agli artt. 55 *bis* e *ter* del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotti dall'art. 69 del d.lgs. n. 150 del 2009, hanno posto problemi di prima applicazione con riferimento ai procedimenti disciplinari già avviati e a quelle situazioni disciplinarmente rilevanti di cui l'amministrazione abbia già avuto notizia prima dell'entrata in vigore della nuova normativa.

Si ritiene opportuno fornire delle prime indicazioni al fine di contribuire all'uniforme applicazione della legge da parte delle amministrazioni pubbliche, ferma restando la riserva di successivi approfondimenti in relazione alle cospicue novità introdotte con la riforma.

In mancanza di una specifica disposizione transitoria, la questione dell'applicabilità dei menzionati artt. 55 *bis* e *ter* alle fattispecie disciplinari pendenti va risolta facendo riferimento ai principi generali. Soccorre in questo caso il principio generalissimo di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, secondo il quale, in assenza di diverse esplicite previsioni, la legge dispone solo per l'avvenire.

L'applicazione alla materia in esame di questo principio deve tener conto della circostanza che il presupposto per l'avvio del procedimento disciplinare è l'acquisizione della notizia dell'infrazione da parte del responsabile della struttura ovvero dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari. Infatti, dal momento di tale acquisizione decorrono i termini per la contestazione dell'addebito all'incolpato, che la nuova norma fissa in 20 giorni per le infrazioni di minor gravità (art. 55 *bis* comma 2) e 40 giorni per quelle di maggior gravità (art. 55 *bis* comma 4). Inoltre, per un'esigenza di accelerazione della procedura, nel caso in cui la competenza spetti all'ufficio disciplinare, è dalla data di acquisizione della prima notizia dell'infrazione che, in base alla nuova norma, decorre il termine per la conclusione del

procedimento, termine pari a 60 giorni nel caso di infrazioni di minor gravità (art. 55 *bis* comma 2) e 120 giorni per quelle di maggior gravità (art. 55 *bis* comma 4). Dunque il procedimento nella sua unitarietà si snoda a partire dall'acquisizione della notizia.

Da queste premesse deriva che la nuova disciplina procedurale si applica a tutti i fatti disciplinarmente rilevanti per i quali gli organi dell'amministrazione ai quali è demandata la competenza a promuovere l'azione disciplinare acquisiscono la notizia dell'infrazione dopo l'entrata in vigore della riforma (16 novembre 2009).

In sintesi, si possono distinguere le seguenti situazioni:

1. gli organi titolari dell'azione disciplinare vengono a conoscenza dell'infrazione dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009;
2. gli organi titolari dell'azione disciplinare sono venuti a conoscenza dell'infrazione prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009.

La prima ipotesi ricorre quando il responsabile della struttura o l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari acquisiscono la notizia dell'infrazione dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009. Gli elementi rilevanti della fattispecie si manifestano durante la vigenza delle nuove norme e, pertanto, è chiaro che per gli aspetti procedurali si applicano interamente i nuovi artt. 55 *bis* e *ter* del d.lgs. n. 165 del 2001.

Nel secondo caso, il responsabile della struttura o l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari hanno acquisito la notizia dell'infrazione prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009. In questa ipotesi, a prescindere dalla circostanza che il responsabile della struttura fosse o meno competente a promuovere l'azione disciplinare in base al precedente regime, il presupposto rilevante per l'avvio del procedimento si è verificato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009. Quindi, per quanto riguarda la disciplina procedurale continuerà a farsi applicazione delle precedenti fonti di legge e di contratto collettivo. Ciò vale sia per lo svolgimento del procedimento disciplinare sia per i rapporti tra questo ed il procedimento penale.

Si segnala che l'applicazione a tali situazioni del regime precedente a tali situazioni comporta, ove ne sussistano i presupposti, anche la possibilità di ricorrere al cosiddetto patteggiamento previsto dall'originario art. 55, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Tale disposizione, come noto, prevede che con il consenso del dipendente la sanzione applicabile possa essere ridotta, ma in tal caso non è suscettibile di impugnazione. Questa particolare facoltà non può essere più esercitata per i procedimenti avviati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, posto che nel nuovo regime la relativa disciplina non è più richiamata. Il comma 3 dell'art. 55 novellato stabilisce invece che i contratti collettivi possano disciplinare procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento. Un aspetto sostanziale importante nell'ambito di tale nuovo istituto è il fatto che, in base alla legge, la sanzione concordemente determinata all'esito di tali procedure non può essere di specie diversa da quella prevista, dalla legge o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede. Nonostante la nuova conciliazione presenti caratteristiche diverse rispetto al patteggiamento, poiché l'una si colloca nella fase precedente l'irrogazione della sanzione mentre l'altro si svolge nella fase successiva in cui la sanzione è stata già irrogata, in questo momento storico di transizione (in cui si continua ad applicare anche il regime superato dalla nuova legge), si ritiene utile richiamare l'attenzione sul principio innovativo dell'immutabilità. Sarebbe infatti opportuno che le amministrazioni, ove facessero ricorso al

patteggiamento, ispirassero la propria condotta al principio, introdotto dalla nuova normativa, che richiede il mantenimento della medesima tipologia di sanzione.

Naturalmente, per quanto riguarda la disciplina sostanziale relativa ad infrazioni e sanzioni, in virtù del principio generale di legalità, le nuove fattispecie disciplinari e penali, con le correlate sanzioni e pene, non potranno trovare applicazione a fatti che si sono verificati prima dell'entrata in vigore della legge in quanto più sfavorevoli all'incolpato. Quindi, anche nell'ipotesi in cui l'amministrazione abbia notizia dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo di fatti commessi prima di tale momento, per gli aspetti sostanziali dovrà comunque far riferimento alla normativa contrattuale e legislativa previgente pur se per gli aspetti procedurali, come sopra precisato, dovrà applicare il nuovo regime.

Per quanto riguarda il regime delle impugnazioni, occorre tener conto di alcune espresse previsioni normative. In particolare, l'art. 73, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 esclude espressamente la possibilità di impugnare sanzioni disciplinari dinanzi ai collegi arbitrali di disciplina. Tale disposizione prevede contestualmente che "i procedimenti di impugnazione di sanzioni disciplinari pendenti dinanzi ai predetti collegi alla data di entrata in vigore del presente decreto sono definiti, a pena di nullità degli atti, entro il termine di sessanta giorni decorrente dalla predetta data". In tal caso è stata compiuta una precisa scelta del legislatore nel senso della non ulteriore applicabilità del regime precedente, con l'unica deroga relativa ai procedimenti già avviati che debbono essere portati a conclusione celermente. Pertanto, anche nel caso in cui - per le ipotesi sopra indicate - si dovesse continuare ad applicare il precedente regime del procedimento disciplinare, le sanzioni non potranno comunque essere più impugnate di fronte ai collegi di disciplina (organismi che, peraltro, già avrebbero dovuto cessare con la tornata contrattuale 1998/2001, come previsto dall'art. 72, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, ma che di fatto hanno continuato la loro attività in alcune amministrazioni).

Ad analoghe conclusioni si deve pervenire per la possibilità di impugnare le sanzioni disciplinari di fronte all'arbitro unico, secondo la disciplina contenuta nel CCNQ del 23 gennaio 2001 (prorogato con CCNQ del 24 luglio 2003), benché esso non venga espressamente menzionato nelle disposizioni normative. La motivazione risiede nel fatto che il novellato art. 55, comma 3 primo periodo, prevede che "la contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari". Si tratta di una norma imperativa, come stabilisce il precedente comma 1 che preclude, per l'avvenire, anche l'applicazione di clausole contenute in contratti collettivi già vigenti, in conseguenza del meccanismo della sostituzione automatica di clausole nulle introdotto dal medesimo comma 1 mediante il rinvio agli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c.. Pertanto, salva la possibilità di portare a conclusione i procedimenti di impugnazione già pendenti al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009 (nel caso dei collegi arbitrali entro il termine di 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo a pena di nullità), da tale momento deve ritenersi preclusa l'impugnabilità delle sanzioni disciplinari sia ai collegi arbitrali di cui all'abrogato art. 55 sia all'arbitro unico di cui al CCNQ del 23 gennaio 2001.

Il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta



*Palazzo Vidoni.
Statua di epoca classica di
personaggio togato.*

GIURISPRUDENZA

<i>Indice</i>

	<i>Decisione</i>	<i>Pag.</i>
Corte costituzionale		
<i>Pari opportunità tra uomo e donna</i>	275/09	275
<i>Principio del pubblico concorso e stabilizzazione del personale precario della p.a</i>	293/09	280
Corte suprema di cassazione		
<i>Controversie riguardanti gli atti organizzativi della P.A</i>	Sezioni unite civili 20642/09	288
<i>Reato di rivelazione di segreto d'ufficio</i>	Sezione VI penale 39706/09	291
<i>Danno da perdita di chance</i>	“ lavoro 12814/09	294
Consiglio di Stato		
<i>Procedimento disciplinare</i>	Sezione IV 5526/09	297
<i>Sanzione disciplinare sproporzionata</i>	“ 6353/09	300
<i>Sanzioni disciplinari</i>	“ 6593/09	304
<i>Valutazione delle prove di concorso</i>	Sezione V 5145/09	310
Corte dei conti		
<i>Attività extraistituzionale dei dipendenti pubblici</i>	Sezione I giurisd. centrale d'appello 554/09	315
<i>Danno all'immagine</i>	Sezione giurisd. regione Toscana 497/09	319
<i>Risarcimento del danno per assenze di dipendente ASL</i>	“ “ Umbria 100/09	326
TAR		
Calabria		
<i>Cartellini marcatempo per i dirigenti</i>	Catanzaro, sezione II 1221/09	332
Lazio		
<i>Indennità per mansioni superiori</i>	Roma, sezione II 11787/09	335
<i>Valutazione in forma numerica nei concorsi</i>	“ sezione II <i>ter</i> 9984/09	337

CORTE COSTITUZIONALE

Francesco Amirante, presidente;
Ugo De Siervo, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Sabino Cassese, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesauro, Paolo Maria Napolitano, Giuseppe Frigo, Alessandro Criscuolo, Paolo Grossi, giudici.

Sentenza 29 ottobre 2009 n. 275
Pari opportunità tra uomo e donna

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), promosso dal tribunale di Milano nel procedimento vertente tra Crn. Gvn. e la Manutencoop Facility Management S.p.A., con ordinanza del 1° dicembre 2008, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2009 il giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza emessa il 1° dicembre 2008, il tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 4, 35 e 37 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età – a differenza di quanto previsto per il lavoratore di sesso maschile – l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto dalla pensione di vecchiaia, pena la recedibilità *ad nutum* di quest'ultimo dal rapporto di lavoro. Riferisce il rimettente che, con ricorso *ex art.* 414 c.p.c., la signora Crn.Gvn. aveva convenuto in giudizio l'impresa Manutencoop Facility Management S.p.A., per impugnare il licenziamento a lei intimato in data 9 maggio 2007. La ricorrente aveva esposto di essere stata licenziata in data 9 maggio del 2007 per avere raggiunto l'età pensionabile, senza anticipatamente manifestare la propria intenzione di volere proseguire nel rapporto di lavoro. La difesa di parte ricorrente, insistendo per l'accertamento della illegittimità del recesso, aveva sollevato eccezione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 4, 27 e 35 della Carta costituzionale, della disposizione di cui all'art. 30 del d.lgs. 11 aprile 2006 n. 198, che, a suo dire, aveva reintrodotta lo stesso onere di comunicazione già dichiarato incostituzionale con ripetuti pronunciamenti della Corte costituzionale (sentenze n. 138 del 1986, n. 498 del 1988 e n. 256 del 2002). Il rimettente ricorda che la Corte costituzionale aveva dichiarato dapprima l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 604 del 1966 e di altre disposizioni connesse (sentenza n. 137 del 1986), «nella parte in cui prevedono il conseguimento della pensione di vecchiaia e, quindi, il licenziamento della donna lavoratrice per questo motivo, al compimento del cinquantacinquesimo anno d'età, anziché al compimento del sessantesimo anno come per

l'uomo», giudicando ormai venute meno quelle ragioni e condizioni che in precedenza potevano giustificare una differenza di trattamento della donna rispetto all'uomo, e, di riflesso, illegittima qualsiasi disposizione che differenziasse l'applicazione dei diritti di tutela del posto di lavoro alla condizione di essere lavoratore uomo, ovvero lavoratrice donna.

In seguito, anche l'onere, introdotto dall'art. 4 della legge 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro), di comunicare anticipatamente al datore di lavoro la propria intenzione di proseguire a lavorare fino agli stessi limiti di età fissati per gli uomini, era stato parimenti dichiarato incostituzionale.

Detti principi, prosegue il rimettente, venivano poi ulteriormente ribaditi dalla pronuncia n. 256 del 2002, laddove si afferma, in sintesi, che «i precetti costituzionali di cui agli artt. 3 e 37, primo comma, non consentono di regolare l'età lavorativa della donna in modo difforme da quello previsto per gli uomini, non soltanto per quanto concerne il limite massimo di età, ma anche riguardo alle condizioni per raggiungerlo».

Senonché, riferisce il tribunale di Milano, il legislatore, tramite l'art. 30 del d.lgs. 11 aprile 2006 n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nel ribadire il pieno diritto delle donne lavoratrici di continuare a lavorare fino agli stessi limiti di età fissati per gli uomini, di fatto ha reintrodotto le disposizioni in materia di preventiva dichiarazione di opzione al datore di lavoro, nel senso di subordinare il diritto della donna lavoratrice alla stabilità del rapporto di lavoro fino al sessantacinquesimo anno di età, ad una esplicita e preventiva manifestazione di volontà.

Tanto premesso, il tribunale rimettente dubita che la pure constatata esistenza di una normativa di carattere previdenziale più favorevole per le donne, possa essere tale da giustificare una tutela differenziata in materia di licenziamenti.

Infatti, le argomentazioni che avevano già in passato indotto la Corte costituzionale a dichiarare illegittima e priva di una logica giustificatrice l'introduzione di un obbligo per le lavoratrici donne, quale condizione per rendere applicabile la normativa vincolistica sui licenziamenti, non solo appaiono al rimettente di rinnovata attualità, ma addirittura rafforzate proprio alla luce delle penetranti modifiche che si sono venute a determinare nel mercato del lavoro e nella struttura della società italiana (ed europea), che sempre più valuta come radicalmente inattuale qualsiasi differenziazione di norme e/o di trattamenti in funzione del sesso.

Nella fattispecie, quindi, siccome la richiesta opzione discrimina la donna rispetto all'uomo per quanto riguarda l'età massima di durata del rapporto di lavoro e, quindi, la diminuita tutela della lavoratrice in tema di licenziamento, sussisterebbe la violazione dell'art. 3 Cost., non avendo la detta opzione alcuna ragionevole giustificazione, e dell'art. 37 Cost., risultando leso il principio della parità uomo-donna in materia di lavoro.

2. E' intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato ed ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo la difesa erariale, la circostanza che la facoltà della donna di restare in servizio sino all'età massima prevista per gli uomini sia subordinata, dall'art. 30 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, all'onere di una preventiva comunicazione al datore di lavoro non sarebbe discriminatoria rispetto all'uomo né sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost. né sotto il profilo della violazione dell'art. 37 Cost., essendo mutato il quadro normativo di riferimento rispetto alla sentenza n. 498 del 1988.

Essendo, infatti, facoltà della lavoratrice avvalersi o meno della possibilità di prolungare il rapporto di lavoro fino al limite massimo di 65 anni, subordinare la continuazione del rapporto ad una tempestiva comunicazione al datore di lavoro, afferma l'Avvocatura, si giustifica perfettamente con le esigenze organizzative di questo e la necessità per lo stesso di conoscere per tempo le determinazioni del proprio dipendente in proposito.

Parimenti infondato, per il Presidente del Consiglio, sarebbe anche l'ulteriore parametro costituzionale invocato a sostegno della denunciata incostituzionalità della norma e basato su una presunta discriminazione delle donne lavoratrici in assenza di un analogo obbligo per i lavoratori. Infatti, la previsione dell'obbligo della comunicazione per le sole donne si giustificerebbe sempre con l'originaria diversa disciplina in materia di età pensionabile. Secondo il Presidente del Consiglio, poiché è riconosciuta solo alle lavoratrici donne la possibilità prolungare la propria età lavorativa fino a quella prevista per gli uomini, in un'ottica di parificazione totale tra i due sessi, ma nella salvaguardia di vecchi principi e diritti, e non prevedendosi un'analogo possibilità di prolungamento del rapporto di lavoro per gli uomini, come tali tenuti ad andare in pensione al raggiungimento dei 65 anni, l'obbligo della comunicazione non potrebbe che essere imposto alla sole donne, non essendo concepibile un obbligo di comunicazione per una facoltà non riconosciuta.

Considerato in diritto

1. Il tribunale di Milano dubita, con riferimento agli articoli 3, 4, 35 e 37 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 30 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età – a differenza di quanto previsto per il lavoratore di sesso maschile – l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto dalla pensione di vecchiaia, pena la recedibilità *ad nutum* da parte di quest'ultimo dal rapporto di lavoro.

2. Nella legislazione precedente, il principio di cui all'art. 11 della legge 15 luglio 1966 n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), che sanciva la radicale inapplicabilità della tutela contro i licenziamenti illegittimi alle lavoratrici che fossero rimaste in servizio oltre il raggiungimento della loro età pensionabile (allora prevista in 55 anni), era stato temperato successivamente dall'art. 4 della legge 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro), in base al quale, alla maturazione di detta età pensionabile, le lavoratrici ben potevano restare in servizio fino al raggiungimento dell'età lavorativa massima prevista per gli uomini (all'epoca 60 anni), a condizione che comunicassero tale loro opzione al datore di lavoro tre mesi prima del raggiungimento dell'età pensionabile.

Le ora riportate disposizioni avevano formato oggetto di due successivi interventi da parte di questa Corte. Con la sentenza n. 137 del 1986, sul presupposto che l'avvento di nuove tecnologie e metodi di produzione e di riforme intervenute nel campo del diritto del lavoro aveva reso il lavoro femminile meno usurante e più sicuro, era stato dichiarato illegittimo, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 37 Cost., l'art. 11 della legge n. 604 del 1966, nella parte in cui prevedeva il conseguimento della pensione di vecchiaia e, quindi, il licenziamento della donna lavoratrice per detto motivo, al compimento del cinquantacinquesimo anno di età anziché al compimento del sessantesimo anno come per l'uomo. In altri termini, si riconosceva, alla medesima lavoratrice, la scelta se essere collocata a riposo alla stessa età degli uomini, conservando la piena tutela contro il licenziamento ingiustificato, o se andare in pensione anticipatamente.

Restava tuttavia in vigore la previsione, contenuta nell'art. 4 della legge n. 903 del 1977, dell'onere, per la donna che scegliesse di restare in servizio oltre l'età pensionistica, di comunicare al datore di lavoro tale opzione tre mesi prima della data di scadenza, pena la perdita da parte della stessa della tutela contro i licenziamenti ingiustificati. Ebbene, anche tale previsione, in tutto corrispondente a quella oggetto dell'odierna questione, veniva dichiarata illegittima, in riferimento agli artt. 3 e 37 della Costituzione, con la sentenza n. 498 del 1998,

“nella parte in cui subordina il diritto delle lavoratrici, in possesso dei requisiti per la pensione di vecchiaia, di continuare a prestare la loro opera fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali, all’esercizio di un’opzione in tal senso, da comunicare al datore di lavoro non oltre la data di maturazione dei predetti requisiti”. Nella citata pronuncia, la Corte affermava che anche la previsione di un simile onere discrimina «la donna rispetto all’uomo per quanto riguarda l’età massima di durata del rapporto di lavoro stabilita da leggi, regolamenti e contratti, e, quindi, la protrazione del rapporto [...], non avendo la detta opzione alcuna ragionevole giustificazione, e [...] risultando lesa il principio della parità uomo-donna in materia di lavoro», e ribadiva che «l’età lavorativa deve essere eguale per la donna e per l’uomo, mentre rimane fermo il diritto della donna a conseguire la pensione di vecchiaia al cinquantacinquesimo anno di età, onde poter soddisfare esigenze peculiari della donna medesima, il che non contrasta con il fondamentale principio di parità, il quale non esclude speciali profili, dettati dalla stessa posizione della lavoratrice, che meritano una particolare regolamentazione».

3. La questione sottoposta ora all’esame della Corte è fondata in relazione ai medesimi parametri degli artt. 3 e 37 della Costituzione.

Nessuna delle disposizioni di legge intervenute in materia nell’arco temporale intercorso tra le disposizioni dichiarate illegittime da questa Corte e l’odierna questione di costituzionalità ha in alcun modo alterato i termini del problema.

Nel periodo indicato, ben vero, si è realizzato, a più scaglioni, un complessivo spostamento in avanti dell’età pensionistica di uomini e donne. L’art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell’art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), emesso in attuazione di tale legge, ha infatti disposto, secondo quanto indicato in una tabella allegata al decreto stesso poi sostituita dall’art. 11 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), per il periodo compreso tra il primo gennaio 1994 e il 31 dicembre 1999, una elevazione graduale dei limiti di età rispettivamente previsti per gli uomini e per le donne (compresa, per i primi, tra i sessantuno e i sessantaquattro anni e per le donne tra i cinquantasei e i cinquantanove anni) fino a pervenire, con la disciplina “a regime”, decorrente dal 1° gennaio 2000, alla introduzione del limite di sessantacinque anni di età per gli uomini e sessanta anni per le donne. Tali interventi normativi, tuttavia, non hanno inciso sulla persistente validità delle precedenti statuizioni di questa Corte, in quanto non hanno determinato alcuna alterazione della portata e dell’incidenza della disposizione oggi censurata, identica a quella già dichiarata incostituzionale.

Infatti, come questa Corte ha già chiarito nella sentenza n. 256 del 2002, «le innovazioni introdotte [...] non hanno violato il principio costituzionale della parità tra uomo e donna riguardo all’età lavorativa, più volte affermato da questa Corte in quanto sancito dagli artt. 3 e 37 della Costituzione. Infatti, mentre le diverse disposizioni che hanno in vario modo ampliato la possibilità di fare ricorso al pensionamento c.d. posticipato, originariamente introdotto dall’art. 6 del d.l. 22 dicembre 1981, n. 791 (Disposizioni in materia previdenziale), convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 54, non contengono alcuna diversità di disciplina tra i lavoratori dei due sessi, le altre disposizioni hanno esclusivamente innalzato i limiti della età pensionabile perpetuando in riferimento a tale età, sia pure con uno spostamento in avanti, la differenza già esistente tra uomini e donne, la quale continua a costituire un giustificato beneficio per queste ultime, ma non hanno in alcun modo reintrodotta per le donne la correlazione tra età pensionabile ed età lavorativa.».

4. La disposizione censurata con l'odierno incidente di costituzionalità, ha dunque introdotto, in un contesto normativo non alterato, per quanto rileva in questa sede, dalle pur numerose novità legislative apportate, una norma dal medesimo contenuto precettivo dell'art. 4 della legge n. 903 del 1977, la cui illegittimità costituzionale è stata dichiarata da questa Corte con la citata sentenza n. 498 del 1998. Tale disposizione, nel subordinare il riconoscimento della tutela contro il licenziamento ingiustificato al rispetto di un onere di comunicazione perfettamente coincidente con quello già dichiarato illegittimo da questa Corte, realizza la medesima discriminazione tra lavoro maschile e lavoro femminile già stigmatizzata in tale occasione.

Anche nella disposizione oggi censurata, l'onere di comunicazione posto a carico della lavoratrice, infatti, condizionando il diritto di quest'ultima di lavorare fino al compimento della stessa età prevista per il lavoratore ad un adempimento – e, dunque, a un possibile rischio – che, nei fatti, non è previsto per l'uomo, compromette ed indebolisce la piena ed effettiva realizzazione del principio di parità tra l'uomo e la donna, in violazione dell'art. 3 Cost., non avendo la detta opzione alcuna ragionevole giustificazione, e dell'art. 37 Cost., risultando nuovamente leso il principio della parità uomo-donna in materia di lavoro.

Né la reintroduzione di un istituto, quale l'onere di comunicazione, già dichiarato illegittimo da questa Corte può essere ritenuta giustificata in ragione di una maggiore considerazione delle esigenze organizzative del datore di lavoro, dato che, proprio per effetto dell'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale, quest'ultimo, nell'organizzare il proprio personale dovrà considerare come normale la permanenza in servizio della donna oltre l'età pensionabile e come meramente eventuale la scelta del pensionamento anticipato, nella prospettiva, già indicata da questa Corte, della tendenziale uniformazione del lavoro femminile a quello maschile.

5. Va dunque dichiarata, in riferimento agli artt. 3 e 37 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età, l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto dalla pensione di vecchiaia, e nella parte in cui fa dipendere da tale adempimento l'applicazione al rapporto di lavoro della tutela accordata dalla legge sui licenziamenti individuali.

6. Le questioni relative agli artt. 4 e 35 della Costituzione restano assorbite.

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età, l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto dalla pensione di vecchiaia, e nella parte in cui fa dipendere da tale adempimento l'applicazione al rapporto di lavoro della tutela accordata dalla legge sui licenziamenti individuali.

CORTE COSTITUZIONALE

Francesco Amirante, presidente;

Ugo De Siervo, Paolo Maddalena, Alfio Finocchiaro, Alfonso Quaranta, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Sabino Cassese, Maria Rita Saulle, Giuseppe Tesaro, Paolo Maria Napolitano, Giuseppe Frigo, Alessandro Criscuolo, Paolo Grossi, giudici.

Sentenza 13 novembre 2009 n. 293

Principio del pubblico concorso e stabilizzazione del personale precario della p.a

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», dell'articolo 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008» e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 «Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione» e successive modificazioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-26 agosto 2008, depositato in cancelleria il 26 agosto 2008 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2009 il giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Fiorillo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 26 agosto 2008, ha impugnato gli articoli 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», dell'articolo 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008» e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 «Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione» e successive modificazioni) per contrasto con gli articoli 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, della Costituzione.

Il ricorrente ha in particolare sollevato due questioni di legittimità costituzionale, l'una relativa all'art. 1 e l'altra all'art. 4, commi 1, 2 e 4 della menzionata legge regionale.

1.1. Con riferimento alla prima questione, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disciplina censurata, asseritamente interpretativa dell'articolo 2 della legge della Regione Veneto 16 agosto 2007, n. 22 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali), a sua volta attuativo dell'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato -

legge finanziaria 2007), abbia in realtà esteso, con effetto innovativo, la stabilizzazione del personale precario del Servizio sanitario nazionale anche ai profili di livello dirigenziale. Con ciò essa avrebbe violato i criteri e i limiti previsti dalla disciplina statale sulla stabilizzazione dei dipendenti pubblici, contenuti in particolare nell'art. 1, commi da 513 a 543, della legge n. 296 del 2006 (cui rinvia il già menzionato art. 1, comma 565, della medesima legge) e nell'art. 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008). Ad avviso del ricorrente, le predette disposizioni legislative statali, le quali escludono la stabilizzazione del personale precario di livello dirigenziale, costituiscono «principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica», cui le Regioni devono attenersi «in vista delle inevitabili ricadute di carattere economico permanente che un uso estensivo della stabilizzazione sarebbe idoneo a causare». Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, la disciplina censurata, nel porsi in contrasto con tali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, lederebbe l'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Essa violerebbe, inoltre, ad avviso del ricorrente, anche i «principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione riposanti sugli artt. 3 e 97 della Costituzione».

1.2. – Relativamente alla seconda questione sollevata, avente ad oggetto l'art. 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che le norme censurate, attraverso una procedura selettiva riservata, dispongono l'applicazione della stabilizzazione prevista dall'art. 96 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2008, n. 1 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008) anche al personale degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, assunti ai sensi degli artt. 178 e 179 della legge della Regione Veneto 10 giugno 1991, n. 12 (Organizzazione amministrativa e ordinamento del personale della Regione) e degli artt. 8 e 19 della legge della Regione Veneto 10 gennaio 1997, n. 1 (Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione). Anche in questo caso, ad avviso del ricorrente, le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con i principi dettati dalla disciplina legislativa statale in materia di stabilizzazione del personale pubblico (art. 1, commi da 513 a 543, della legge n. 296 del 2006 e art. 3, comma 94, della legge n. 244 del 2007), sia perché tali principi «escludono l'applicabilità delle procedure di stabilizzazione al personale di diretta collaborazione degli organi politici», sia perché, in particolare, l'art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006 prevede, ai fini della stabilizzazione, un criterio temporale difforme rispetto a quello indicato dall'art. 4, comma 4, della legge regionale impugnata. Le disposizioni regionali censurate, inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, introdurrebbero una deroga ingiustificata alla regola del concorso pubblico, posta a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, con conseguente violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione.

2. Si è costituita in giudizio, con atto depositato in data 24 ottobre 2008, la Regione Veneto, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

2.1. La difesa regionale eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso per assoluta genericità delle doglianze. Ad avviso della Regione Veneto, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe impugnato diverse disposizioni di legge regionale, adducendo la violazione di numerose ed eterogenee disposizioni costituzionali, senza rendere esplicito ed argomentato il percorso logico giuridico che conduce alla censura di ciascuno degli articoli censurati in relazione ai singoli parametri costituzionali. La carenza di un'adeguata, e non meramente assertiva, motivazione delle censure risulterebbe particolarmente evidente,

secondo la difesa regionale, in relazione alla pretesa violazione degli art. 3 e 97 Cost. da parte dell'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008.

2.2. Nel merito, con riferimento alla prima questione di legittimità costituzionale, la difesa regionale, dopo un'ampia ricostruzione del quadro legislativo statale e regionale rilevante, richiama l'orientamento di questa Corte – affermato anche con specifico riferimento all'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006 – secondo cui le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a condizione che esse si limitino a porre «obiettivi di riequilibrio» volti ad ottenere un «contenimento complessivo» della spesa, senza prevedere «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 120 del 2008). Tale giurisprudenza costituzionale dimostrerebbe, ad avviso della difesa regionale, che la condizione di legittimità dell'intervento legislativo statale in materia di coordinamento della finanza pubblica è che esso lasci uno «spazio deliberativo» all'autonomia regionale. Siffatta condizione sarebbe rispettata dalla disciplina statale richiamata dal ricorrente quale norma interposta. Quest'ultima, in particolare, in tema di stabilizzazione del personale sanitario (art. 1, comma 565, lettera c)), da un lato, prevede «la mera facoltà e non l'obbligo di effettuare valutazioni ai fini della trasformazione dei rapporti di lavoro» e, dall'altro lato, nell'ipotesi in cui le Regioni optino per la stabilizzazione, dispone soltanto che esse «possono nella loro autonomia far riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543». Pertanto, ad avviso della Regione Veneto, la disciplina regionale censurata, nell'estendere la stabilizzazione al personale dirigenziale, sarebbe esplicitazione del margine di autonomia che il legislatore statale è tenuto a concedere alle Regioni e, comunque, si muoverebbe «all'interno dei confini tracciati dai principi di coordinamento della legge dello Stato». La difesa regionale, inoltre, rileva che già la legge della Regione Veneto n. 22 del 2007, oggetto di interpretazione autentica da parte della norma censurata, e non tempestivamente impugnata, prevedeva la stabilizzazione del personale medico e veterinario, che è tutto di livello dirigenziale. Ne deriva che, in caso di accoglimento del ricorso, si determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento fra il personale dirigenziale medico, ammesso alla stabilizzazione, e il personale dirigenziale amministrativo, dalla stessa escluso.

2.3. Quanto alla seconda questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione all'art. 4, commi 1, 2 e 4 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, la difesa regionale innanzitutto ribadisce, con riferimento all'asserita violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, quanto argomentato a proposito della censura proposta in relazione all'art. 1 della medesima legge regionale. Inoltre, la Regione Veneto rileva che il ricorso poggia su un presupposto palesemente erroneo, dal momento che la richiamata disciplina statale in materia di stabilizzazione esclude la stabilizzazione del personale di diretta collaborazione degli organi politici che sia titolare di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, ma non di quello che sia invece titolare di contratti a tempo determinato. Da ciò deriverebbe, secondo la difesa regionale, anche l'infondatezza della censura riferita al comma 4 dell'art. 4 della disposizione legislativa censurata, relativa al computo del periodo utile ai fini della stabilizzazione, non comprendendosi «la ragione per la quale il periodo lavorativo pregresso non dovrebbe rilevare ai fini del raggiungimento del periodo utile». Infine, quanto all'asserita violazione del principio di accesso agli impieghi mediante concorso pubblico, la Regione Veneto osserva che la stabilizzazione costituisce una ipotesi di deroga legislativa a tale principio, autorizzata dall'art. 97 Cost. e giustificata sia dall'esigenza della pubblica amministrazione di coprire posti in organico mediante personale già ampiamente rodato e formato, sia dal bisogno di promuovere

l'occupazione e realizzare concretamente il diritto al lavoro dei dipendenti che hanno fornito per lungo tempo prestazioni di lavoro a favore dell'amministrazione.

3. In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato, con memoria depositata in data 28 settembre 2009, ha ribadito le argomentazioni poste a fondamento del ricorso, insistendo per l'accoglimento di esso. Con memoria depositata il 7 ottobre 2009, anche la difesa regionale ha sviluppato ed arricchito le tesi sostenute nell'atto di costituzione, insistendo per il rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», dell'articolo 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008» e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 «Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione» e successive modificazioni), per contrasto con gli articoli 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, della Costituzione.

1.1. Con riferimento all'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, il ricorrente deduce che il legislatore veneto, nel dettare una disposizione asseritamente interpretativa di precedente norma regionale (art. 2 della legge della Regione Veneto n. 22 del 2007), abbia esteso la stabilizzazione da quest'ultima norma prevista anche a talune categorie di personale di qualifica dirigenziale e, precisamente, «a tutti i profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario, oltre che i medici e veterinari». Con ciò la disposizione censurata, ad avviso del ricorrente, violerebbe innanzitutto l'art. 117, secondo comma, Cost., ponendosi in contrasto con le disposizioni legislative statali sulla stabilizzazione, cui essa intende dare attuazione. Tali disposizioni legislative statali (art. 1, commi da 513 a 543, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007», cui rinvia l'art. 1, comma 565, della medesima legge), infatti, nell'escludere dalla stabilizzazione il personale di livello dirigenziale, porrebbero un principio di coordinamento della finanza pubblica, il cui rispetto si impone al legislatore regionale. La norma impugnata, inoltre, ad avviso del ricorrente, confliggerebbe anche con i «principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione riposanti sugli artt. 3 e 97 della Costituzione».

1.2. Con riferimento all'art. 4, commi 1, 2 e 4 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la disciplina censurata, nel dettare norme di interpretazione autentica di una disposizione regionale volta a stabilizzare personale precario (art. 96 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008»), estende l'applicazione del beneficio ad alcune categorie di personale di uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali. Anche in questo caso, ad avviso del ricorrente, ciò violerebbe un duplice parametro costituzionale. In primo luogo, sarebbe leso l'art. 117, secondo comma, Cost., risultando la disciplina regionale censurata in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dalla disciplina legislativa statale, la quale esclude il personale di diretta collaborazione degli organi politici dalle procedure di stabilizzazione da essa previste. Inoltre, le norme impugnite introdurrebbero una deroga ingiustificata alla regola del concorso pubblico, in contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione.

2. Deve essere preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità, per assoluta genericità delle doglianze, sollevata dalla difesa regionale e riferita in particolare alla censura relativa alla violazione, ad opera dell'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, degli artt. 3 e 97 Cost. L'esame del ricorso nel suo complesso consente di individuare agevolmente la specifica motivazione che sorregge la censura asseritamente inammissibile. Il ricorrente lamenta infatti l'introduzione di una ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico, che è previsto dall'art. 97 Cost. e costituisce diretta attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

3. Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 4 della medesima legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., sono fondate.

3.1. L'art. 97, terzo comma, della Costituzione prevede che, salvo i casi stabiliti dalla legge, «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso». Ciò significa che la «forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 363 del 2006) è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti. Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità. Il concorso pubblico è, innanzitutto, condizione per la piena realizzazione del diritto di partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tutti i cittadini, fra i quali oggi sono da includersi, per la maggior parte degli impieghi, anche quelli di altri Stati membri dell'Unione europea (sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 2 luglio 1996, in cause 473/93, 173/94 e 290/94). In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., il concorso consente infatti ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e «senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti», come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Il concorso, inoltre, è «meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione» (sentenza n. 205 del 2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall'art. 97, primo comma, Cost. Il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini. Infine, il concorso pubblico garantisce il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall'art. 97 e sviluppato dall'art. 98 Cost. Infatti, il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del governo, «normalmente legata agli interessi di una parte politica», e quella dell'amministrazione, «vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento». Sotto tale profilo il concorso rappresenta, pertanto, «il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione» (sentenza n. 453 del 1990).

La Costituzione ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso. Le deroghe legislative, tuttavia, sono sottoposte al sindacato di costituzionalità, nell'esercizio del quale questa Corte ha progressivamente precisato il significato del precetto costituzionale. Innanzitutto, la Corte ha affermato che anche le «modalità organizzative e procedurali» del concorso devono «ispirarsi al rispetto rigoroso del principio di imparzialità» (sentenza n. 453 del 1990). Di conseguenza, non qualsiasi procedura selettiva, diretta all'accertamento della professionalità dei candidati, può dirsi di per sé compatibile con il

principio del concorso pubblico. Quest'ultimo non è rispettato, in particolare, quando «le selezioni siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi» (sentenza n. 194 del 2002). La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico; procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004). Questa Corte ha poi chiarito che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» - sentenza n. 1 del 1999), e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, questa Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione.

Alla luce dei principi costituzionali, secondo gli orientamenti giurisprudenziali richiamati, devono essere valutate le questioni di legittimità costituzionale delle due fattispecie di stabilizzazione previste dalle disposizioni legislative regionali censurate.

3.2. Con riguardo alla prima fattispecie, l'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008 reca una disposizione di pretesa interpretazione autentica dell'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 22 del 2007. Quest'ultimo stabilisce quanto segue: «in attuazione dell'articolo 1, comma 565, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), la Giunta regionale è autorizzata ad adottare disposizioni per la stabilizzazione a domanda, con la necessaria gradualità, del personale precario del Servizio sanitario regionale, ivi compreso quello medico e veterinario». Le parole «personale precario del Servizio sanitario regionale», contenute in quest'ultima disposizione, devono intendersi riferite, in base alla norma impugnata, «anche a tutti i profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario, oltre che i medici e veterinari». L'effetto della disposizione censurata, al di là della sua autoqualificazione, è quello di ampliare l'ambito dei beneficiari della stabilizzazione, includendovi alcune categorie di personale dirigenziale in precedenza escluse. La stabilizzazione viene estesa, in particolare, agli altri profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario, diversi dai già compresi medici e veterinari, cioè ai farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi (restando invece ancora esclusi – diversamente da quanto sostenuto dalla difesa regionale – i dirigenti dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo).

Questa Corte si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale di una analoga disciplina regionale, la quale estendeva la stabilizzazione a determinate categorie di personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 215 del 2009), pervenendo a conclusioni che vanno ribadite con riferimento al presente giudizio. Anche l'ipotesi di stabilizzazione attualmente censurata, infatti, «non offre sufficienti garanzie per assicurare che la disposta trasformazione del rapporto di lavoro riguardi soltanto soggetti che siano stati selezionati *ab origine* mediante procedure concorsuali». Una simile condizione non è espressamente prevista dalla disciplina legislativa regionale impugnata, né da quella statale cui il legislatore veneto ha inteso dare attuazione, la quale, anzi, espressamente ammette alla stabilizzazione anche personale assunto a tempo determinato mediante procedure che non hanno natura concorsuale. Inoltre, la stabilizzazione in ruolo prevista dalla norma regionale impugnata non è «subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione», per il soddisfacimento delle quali risponda ad esigenze di buon andamento ricorrere esclusivamente a soggetti in possesso di esperienze professionali maturabili soltanto all'interno della stessa amministrazione. La stabilizzazione in esame si riferisce, all'opposto, a figure professionali, come i dirigenti sanitari, per le quali assume una particolare importanza il pieno rispetto della selezione concorsuale, sia per la loro qualifica dirigenziale, sia per l'«indubbio rilievo» che le loro prestazioni rivestono «per la migliore organizzazione del servizio sanitario». Per tali ragioni, dunque, l'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008 introduce una deroga al principio costituzionale del concorso, in mancanza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico in grado di giustificarla.

3.3. La seconda fattispecie di stabilizzazione censurata dal ricorrente è prevista dall'art. 4, commi 1, 2 e 4 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2008. Il primo comma di tale articolo dispone l'applicabilità della stabilizzazione, prevista da una precedente norma regionale (art. 96 della legge della Regione Veneto n. 1 del 2008), a sua volta attuativa della disciplina legislativa statale, ad alcune categorie di dipendenti degli uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, vale a dire «al personale assunto ai sensi degli articoli 178 e 179 della legge regionale 10 giugno 1991, n. 12 e [...] degli articoli 8 e 19 della legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1». La norma si riferisce, in particolare, al personale dei gruppi consiliari e dei gabinetti e delle segreterie del Presidente e dei componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, nonché del presidente, vice presidente e membri della Giunta regionale. Si tratta di personale assunto in base ad un rapporto a tempo determinato collegato alla durata in carica dell'organo politico che ne ha proposto l'assunzione. La disposizione impugnata prevede che tali dipendenti siano stabilizzati mediante una «apposita procedura selettiva riservata», dalla quale essi sono tuttavia esentati, ai sensi del secondo comma, qualora «abbiano già superato una selezione pubblica per l'assunzione presso la Regione Veneto o altro ente pubblico». Il quarto comma, infine, prevede, per il solo personale precario degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, un regime privilegiato per il conseguimento del triennio utile ai fini della stabilizzazione, disponendo che possano essere computati anche gli anni previsti da contratti stipulati successivamente al limite temporale indicato dalla legge per tutti gli altri tipi di rapporti precari.

Le disposizioni legislative censurate prevedono ipotesi di accesso ai pubblici impieghi che derogano palesemente al criterio del concorso pubblico. Ciò vale sia per coloro che, non essendo stati assunti *ab origine* mediante concorso, vengono stabilizzati mediante apposita procedura selettiva riservata (art. 4, comma 1), sia per coloro che, invece, vengono stabilizzati senza doversi sottoporre a tale procedura, avendo già in precedenza superato una selezione pubblica (art. 4, comma 2). Nel primo caso, è del tutto evidente che il carattere

interamente riservato della procedura contraddice la natura pubblica del concorso, la quale esige invece che la selezione sia aperta alla partecipazione degli esterni e abbia natura comparativa. Nel secondo caso, il previo superamento di una qualsiasi «selezione pubblica», presso qualsiasi «ente pubblico», è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché la norma non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere.

Tali deroghe al principio del concorso pubblico, inoltre, non sono giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico. Dalle funzioni del personale di diretta collaborazione degli organi politici, infatti, non è «desumibile [...] alcuna peculiarità che possa giustificare una prevalenza dell'interesse ad una sua stabilizzazione [...] rispetto a quello di assicurare l'accesso all'impiego pubblico dei più capaci e meritevoli» (sentenza n. 81 del 2006). Al contrario, la stabilizzazione del personale degli uffici di diretta collaborazione non solo non è funzionale al buon andamento dell'amministrazione, ma contrasta con la specifica funzione cui questo personale deve assolvere, cioè quella di consentire al titolare dell'organo politico di avvalersi di personale nominato *intuitu personae*. La stabilizzazione di questa specifica categoria di personale, infatti, come questa Corte ha chiarito, impedirebbe ai titolari degli organi politici nella successiva legislatura «di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia», diversi cioè da quelli stabilizzati, «se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale» (sentenza n. 277 del 2005). Né può sostenersi che il principio costituzionale del concorso pubblico possa tollerare deroghe proprio per consentire l'assunzione di personale di fiducia degli organi di direzione politica. Simili deroghe, infatti, potrebbero ritenersi ammissibili, sempre che vi siano criteri di valutazione idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti discrezionalmente prescelti (sentenza n. 252 del 2009), precisamente alla condizione che si riferissero all'assunzione di personale a tempo determinato, destinato a cessare dal servizio al rinnovo dell'organo politico che lo ha nominato. Ma in questo caso non vengono censurate norme che consentono di assumere senza concorso personale di fiducia del titolare dell'organo politico per il solo tempo in cui questi resta in carica. Vengono, invece, impugnate norme che stabilizzano successivamente in ruolo, senza concorso, quel personale.

4. Restano assorbite le altre censure di costituzionalità.

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 16 agosto 2007, n. 22 «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di personale, affari istituzionali, rapporti con gli enti locali», dell'articolo 96 della legge regionale 27 febbraio 2008, n. 1 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008» e modifiche alla legge regionale 10 gennaio 1997, n. 1 «Ordinamento delle funzioni e delle strutture della Regione» e successive modificazioni).

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni unite civili

Sentenza 25 settembre 2009 n. 20642

Controversie riguardanti gli atti organizzativi della P.A.

Carbone, presidente;
Amoroso, relatore.

L.G. (avv. Scaffidi) c. Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica (Avv.ra Stato) e Centro servizi amministrativi per la Provincia di Messina del Ministero dell'istruzione (oggi Ufficio scolastico provinciale di Messina) (n.c.) - Dichiarare la giurisdizione del giudice amministrativo.

Svolgimento del processo

1. Con sentenza n. 1678/06 del 5 aprile 2006 il giudice del lavoro del tribunale di Messina, previa disapplicazione del decreto dirigenziale del C.S.A. (Centro servizi amministrativi) di Messina prot. n. 2444/2 del 20.6.2003 nella parte in cui aveva decurtato dall'organico dei collaboratori scolastici per l'anno scolastico 2003/2004 n. 152 posti, riconosceva all'odierna ricorrente il diritto al conferimento delle supplenze annuali per detto anno scolastico negli istituti della provincia di Messina fino al 31.8.2004, condannando il ministero ed il C.S.A., in solido, al risarcimento del danno in forma specifica, costituito dal riconoscimento del servizio nel periodo di mancata occupazione e dei danni patrimoniali pari a tutti gli emolumenti che i lavoratori avrebbero dovuto percepire nel suindicato periodo.

2. Avverso questa pronuncia con ricorso dell'8 maggio 2006 proponevano appello il Ministero dell'istruzione ed il Centro servizi amministrativi per la provincia di Messina, deducendo che erroneamente era stata rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione dell'A.G.O..

Rilevavano, in proposito, che nel pubblico impiego privatizzato l'elemento determinante ai fini della giurisdizione era pur sempre la sussistenza del rapporto di lavoro; presupposto questo che mancava nella fattispecie, potendo vantare i ricorrenti, aspiranti al conferimento di supplenze annuali e temporanee, inseriti in una graduatoria provinciale ad esaurimento, solo una mera aspettativa in relazione ad atti di natura organizzativi di carattere generale ed aventi efficacia su tutto il territorio nazionale.

Deducevano inoltre che era errata anche la pronuncia sull'*an*, in quanto fondata sulla pretesa illegittimità della riduzione di organico a scapito del personale già in servizio per fare luogo al personale già impegnato in lavori socialmente utili, dal momento che la disposta decurtazione non aveva determinato una tale riduzione di organico, ma semplicemente della graduatoria degli aspiranti al conferimento delle supplenze. Conseguentemente, doveva ritenersi errata anche la pronuncia sul *quantum*.

3. Con sentenza del 26 febbraio - 14 marzo 2008 la Corte d'appello di Messina dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, così riformando la pronuncia di primo grado; e compensava tra le parti le spese dei due gradi di giudizio.

4. Avverso tale sentenza L.G. ha proposto ricorso per cassazione affidato ad un unico motivo illustrato anche con successiva memoria.

Resiste il Ministero dell'istruzione con controricorso.

Motivi della decisione

1. Il ricorso è articolato in un unico motivo con cui, denunciando la violazione del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 63, la ricorrente sostiene che nella specie sussiste la giurisdizione del giudice ordinario alla cui cognizione sono attratte anche le questioni aventi ad oggetto l'assunzione nel lavoro pubblico privatizzato, laddove l'atto amministrativo di determinazione della dotazione organica del personale supplente (il menzionato decreto del dirigente del C.S.A. di Messina) era stato richiamato solo al fine della sua disapplicazione.

2. Il ricorso è infondato.

Ricorre nella specie un tipico atto organizzativo, quello che determina l'organico del personale (ad esso è assimilabile il D.M. che determina il numero di supplenze di docenze nella scuola), che radica la giurisdizione del giudice amministrativo.

Questa Corte (Cass. sez. un., 8 novembre 2005, n. 21592) ha infatti ritenuto che in materia di lavoro pubblico privatizzato, dal sistema di riparto di giurisdizione delineato dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 1, risulta che le controversie concernenti (secondo il criterio dell'oggetto della controversia in base al quale non è sufficiente la mera impugnazione dell'atto amministrativo) gli atti recanti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, adottati dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 2, comma 1, dello stesso decreto - quali atti presupposti, rispetto a quelli di organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro, nei confronti dei quali sono configurabili astrattamente situazioni di interesse legittimo derivando gli effetti pregiudizievoli direttamente dall'atto presupposto - spettano alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Anche più recentemente questa Corte (Cass. sez. un., 13 luglio 2006, n. 15904) ha ribadito in proposito che ai sensi del d.lgs. n. 29 del 1993, art. 68, (nel testo modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998, art. 29, trasfuso nel d.lgs. n. 165 del 2001, art. 63) sono attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie riguardanti il rapporto di lavoro alle dipendenze delle p.a. in ogni sua fase, dalla instaurazione sino all'estinzione, mentre sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie concernenti gli atti amministrativi adottati dalle p.a. nell'esercizio del potere loro conferito dal d.lgs. n. 29 del 1993, art. 2, comma 1, (riprodotto nel d.lgs. n. 165 del 2001, art. 2) aventi ad oggetto la fissazione delle linee e dei principi fondamentali delle organizzazioni degli uffici - nel cui quadro i rapporti di lavoro si costituiscono e si svolgono - caratterizzati da uno scopo esclusivamente pubblicistico, sul quale non incide la circostanza che gli stessi, eventualmente, influiscono sullo *status* di una categoria di dipendenti, costituendo quest'ultimo un effetto riflesso, inidoneo ed insufficiente a connotarli delle caratteristiche degli atti adottati *iure privatorum*. Già anche con sentenza 9 febbraio 2009, n. 3052, le sezioni unite della Cassazione deliberarono che spettano alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie nelle quali, pur chiedendosi la rimozione del provvedimento di conferimento di un incarico dirigenziale (e del relativo

contratto di lavoro), previa disapplicazione degli atti presupposti, la contestazione investe direttamente il corretto esercizio del potere amministrativo mediante la deduzione della non conformità a legge degli atti organizzativi, attraverso i quali le amministrazioni pubbliche definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici e i modi di conferimento della titolarità degli stessi. Non può infatti operare in tal caso il potere di disapplicazione previsto dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 1, il quale presuppone che sia dedotto in causa un diritto soggettivo, su cui incide il provvedimento amministrativo, e non (come nella specie) una situazione giuridica suscettibile di assumere la consistenza di diritto soggettivo solo all'esito della rimozione del provvedimento.

4. Il ricorso va quindi rigettato con affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo. Alla soccombenza consegue la condanna della ricorrente al pagamento delle spese processuali di questo giudizio di cassazione nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte, a sezioni unite:

rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo; condanna la ricorrente al pagamento delle spese di questo giudizio di cassazione liquidate in Euro 200,00, (duecento) per esborsi ed in Euro 2.000,00, (duemila) per onorario d'avvocato ed oltre IVA, CPA e spese generali.

CORTE DI CASSAZIONE

Sezione VI penale

Agrò, presidente;
Gramendola, relatore.

Sentenza 12 ottobre 2009, n. 39706
Reato di rivelazione di segreto d'ufficio

Procuratore generale presso Corte d'appello di Bologna c. T.L. e Comune di Bologna -
Respinge il ricorso della Procura.

Fatto e diritto

Il procuratore generale presso la Corte di appello di Bologna ricorre per cassazione contro la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il G.I.P. del tribunale in sede aveva dichiarato ai sensi dell'art. 425 c.p.p., n.d.p. contro T.L. perchè il fatto non sussiste in ordine al reato di rivelazione di segreto di ufficio di cui all'art. 326 c.p., per avere, quale consigliere comunale e quindi pubblico ufficiale divulgato documenti e comunicazioni di natura riservata, concernenti la gestione della casa di riposo *omissis*, a struttura convenzionata, di cui era venuto legittimamente a conoscenza in ragione del diritto di accesso, riconosciuto per tale qualifica ai sensi del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54, rivelando tali notizie ad un giornalista per la pubblicazione sulla stampa, poi puntualmente avvenuta.

Escludeva il G.I.P. che i documenti *de quibus* rivestissero la qualifica di atti segreti, giacché la nozione di segreto di ufficio, tutelato dall'art. 326 c.p., presupponeva l'esistenza di atti tipici, che per espressa disposizione legislativa - penale o extrapenale - fossero coperti dal requisito della segretezza, onde consentire all'interprete di valutare la sussistenza dell'elemento oggettivo del reato. Nel caso in esame mancava una specifica disciplina che come conseguenza e necessario corollario del diritto di accesso prevedesse l'obbligo del segreto di ufficio; la recente modifica di cui alla l. n. 241 del 1990, art. 24, che aveva sottratto altri atti al diritto di accesso, nulla aveva innovato rispetto al regime previgente di cui alla l. n. 121 del 1981, e l. n. 668 del 1986, che nulla prescrivevano in merito all'obbligo della segretezza, onde ad avviso del giudicante, attesa l'inesistenza di uno specifico obbligo ed esclusa la legittimità di qualsiasi riferimento a quelle che regolano ipotesi simili, non ultima la disciplina sancita per gli impiegati dello Stato, non potendo equipararsi il consigliere comunale ad un impiegato civile dello Stato, si doveva prendere atto che il reato non si era perfezionato per carenza dell'elemento materiale.

Di diverso avviso è l'organo requirente ricorrente, che a sostegno della richiesta di annullamento dell'impugnata decisione, denuncia la erronea applicazione della legge penale, e sostiene che la declaratoria di improcedibilità era frutto di una lettura inesatta delle disposizioni di legge e di regolamento disciplinanti la materia. La nozione di "notizie di ufficio, le quali debbono rimanere segrete", secondo l'insegnamento della suprema Corte, assume non solo il

significato di informazione sottratta alla divulgazione in ogni tempo e nei confronti di chiunque, ma anche quello di informazione, per la quale la diffusione sia vietata dalle norme sul diritto di accesso, nel momento in cui viene indebitamente diffusa, perché svelata a soggetti non titolari del diritto o senza il rispetto delle modalità previste. Nel caso erroneamente era stato disatteso tale principio, che non riguarda solo gli impiegati dello Stato, come riduttivamente affermato dal G.I.P., e ciò sia per la portata generale dei limiti di accesso fissati dalla l. n. 241 del 1990, art. 24, sia per la presenza della norma di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, art. 43, cit., a sua volta di settore per i consiglieri comunali e provinciali, e forse simmetrica rispetto alla norma, disciplinante il segreto di ufficio per gli impiegati civili dello Stato.

Osserva il collegio che il ricorso non ha consistenza giuridica e va pertanto rigettato.

Occorre partire dalla disamina della portata della norma incriminatrice che tutela le notizie, che devono rimanere segrete. Giurisprudenza pregressa, ma ancora attuale, è attestata sul principio che ai fini della configurabilità del reato il dovere di segreto, cui è astretto il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, deve derivare da una legge, da un regolamento, ovvero dalla natura stessa della notizia che può recare danno alla pubblica amministrazione (Cass. Sez. 6[^] 6/2 - 14/9/1990 n. 12389).

Tale principio correttamente è stato recepito dal G.I.P., quando ha ritenuto legittimo l'operato dell'imputato, consigliere comunale, nell'ottenere la disponibilità di quegli atti in ragione del diritto di accesso riconosciutogli per tale qualifica dall'art. 54 del regolamento attuativo del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 43, sul funzionamento del Consiglio comunale, trattandosi di atti del suo ufficio, e nel ritenerli svincolati da qualsiasi segretezza in assenza di una specifica normativa, che qualificasse segreti gli atti divulgati. Lo stesso organo requirente ne dà atto nel ricorso, quando riconosce il diritto del consigliere comunale di ottenere dal suo ufficio, fruendo del suo diritto di accesso, tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del suo mandato.

Non è invece condivisibile l'opinione del P.G. ricorrente, laddove comprende nella nozione di "notizie di ufficio" non solo le informazioni, sottratte per legge o per regolamento alla divulgazione in ogni tempo e luogo e nei confronti di chiunque, ma anche quelle, per le quali la diffusione sia vietata dalle norme sul diritto di accesso, nel momento in cui esse vengono indebitamente diffuse, perché svelate a soggetti non titolari del diritto o senza il rispetto delle modalità previste.

Diverse, ad avviso del collegio, sono le finalità perseguite rispettivamente dalla norma incriminatrice e dalla normativa sul diritto di accesso.

Occorre infatti ricordare come la l. n. 241 del 1990, abbia rivoluzionato la disciplina degli atti e dell'accesso agli stessi, sancendo in definitiva il principio che tutto ciò che non è segreto è accessibile.

Essa contiene soltanto la regolamentazione del diritto di accesso e non anche di un parallelo obbligo di segretezza, regolando tale diritto unicamente in base all'interesse del richiedente, ovvero alla giustificazione addotta dallo stesso. Con ciò il legislatore ha inteso porre soltanto un freno all'ipotetico proliferare di richieste, che potenzialmente potrebbero paralizzare la pubblica amministrazione, esigendo il requisito dell'interesse, quale elemento regolatore del generico principio della completa accessibilità agli atti, restando quest'ultima comprimibile solo

attraverso l'imposizione del segreto nei casi previsti dalla legge. E il caso in rassegna non rientra tra le ipotesi di segreto normativamente previste, né risulta che il sindaco avesse imposto alcun vincolo sugli atti e sulla vicenda della *omissis*. Se si volesse recepire il discorso del P.G., si giungerebbe all'assurdo di impedire l'attività di controllo dei consiglieri comunali e soprattutto di bloccare ogni azione di opposizione politica all'operato degli organi di governo.

Né può estendersi ai consiglieri comunali la disciplina sancita per gli impiegati civili dello Stato dal d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 15, come modificato dalla citata l. n. 241 del 1990, art. 28, che impone a tale categoria l'obbligo del segreto di ufficio sui provvedimenti o operazioni amministrative in corso o concluse, di cui sia venuto a conoscenza a causa delle funzioni, al di fuori dell'ipotesi e dalle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Sul punto ha già adeguatamente risposto il G.I.P., che, ribadita l'ampiezza e i limiti del diritto di accesso e l'imprescindibilità della previsione normativa degli atti che devono rimanere segreti, ha richiamato la preclusione in materia penale di applicazioni analogiche in *malam partem*.

P.Q.M.

la Corte suprema di cassazione, sezione VI penale:
rigetta il ricorso.

CORTE DI CASSAZIONE

Sezione lavoro

Sentenza 3 giugno 2009, n. 12814

Danno da perdita di chance

Svolgimento del processo

1. I ricorrenti adivano il tribunale di Campobasso nei confronti dei ministeri della Sanità, dell'Università e del Tesoro, esponendo di avere frequentato le scuole di specializzazione di medicina senza percepire alcun compenso. Poiché le direttive della Comunità europea, le quali prevedevano un compenso in favore dei medici specializzandi, erano state trasposte in ritardo nell'ordinamento italiano (d.lgs. n. 257/1991) essi chiedevano il risarcimento del danno da ritardata attuazione della fonte comunitaria tra il 1983 e il 1991, danno che consisteva nella mancata remunerazione del lavoro svolto e nella perdita di *chances*.

2. Si costituivano i ministeri convenuti e proponevano una serie di eccezioni di rito e di merito, tra le quali la prescrizione del diritto azionato. Il tribunale respingeva la domanda attrice motivando nel senso che la specializzazione in medicina legale e delle assicurazioni non era prevista dalle direttive; che gli attori non avevano provato le modalità di svolgimento della specializzazione, modalità le quali dovevano corrispondere a quelle indicate nelle direttive; che in ogni caso il diritto al risarcimento del danno era prescritto (prescrizione quinquennale decorrente dall'emanazione del d.lgs. n. 257/1991 sopra citato).

3. Proponevano appello gli attori. La Corte di appello di Campobasso confermava la sentenza di primo grado, a motivo della assorbente considerazione circa l'avvenuto decorso della prescrizione.

4. Hanno proposto ricorso per cassazione gli attori, deducendo quattro motivi. Resistono con controricorso i tre ministeri convenuti.

Motivi della decisione

5. Col primo motivo del ricorso, i ricorrenti deducono violazione e falsa applicazione, a sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c., “dei principi dettati dalle direttive europee e del principio della preminenza del diritto comunitario sul diritto interno”; nonché “contraddittoria motivazione in ordine alla riferita giurisprudenza europea”: la sentenza di appello fa decorrere la prescrizione dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 257/1991, laddove la prescrizione dovrebbe decorrere dalla sentenza della Corte di giustizia della Comunità europea in data 3 ottobre 2000, la quale ha dichiarato “incondizionato” l'obbligo dello Stato italiano di trasporre la direttiva comunitaria;

solo a partire da tale sentenza gli attori erano in grado di esercitare il proprio diritto. Anzi, solo con le sentenze Gozza e Carbonari i ricorrenti hanno avuto esatta percezione dell'illecito perpetrato in loro danno.

In ogni caso, il perdurante inadempimento dello Stato italiano per una attuazione retroattiva e completa delle direttive in argomento configura un "illecito permanente", ragion per cui la prescrizione potrebbe iniziare a decorrere dalla cessazione della permanenza. La Corte di giustizia della Comunità europea ha affermato l'esistenza di un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso di retribuire la formazione del medico specializzando ed una applicazione retroattiva delle norme nazionali di attuazione costituisce un adeguato risarcimento del danno.

6. Con il secondo motivo del ricorso, i ricorrenti deducono violazione e falsa applicazione, ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c., degli artt. 2935 e 2947 c.c., sotto il profilo che la prescrizione decorre soltanto dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, vale a dire quando la fonte attributiva del diritto ha assunto una portata sufficientemente concreta e certa.

7. Col terzo motivo del ricorso, i ricorrenti deducono omessa motivazione circa la giurisprudenza europea e contraddittoria motivazione in ordine alla riferita sentenza "Emmot": prima di tale sentenza non era certo che le direttive da trasporre fossero sufficientemente precise ed incondizionate.

8. Col quarto motivo del ricorso, i ricorrenti deducono violazione e falsa applicazione, ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c., degli artt. 6 del d.lgs. n. 368/1999, del d.m. 31 gennaio 1998 e dei principi affermati nella sentenza della Corte di cassazione n. 7630/2003: trattasi dell'equiparazione del corso di specializzazione in medicina legale, non espressamente previsto dalle direttive, alla specializzazione in medicina del lavoro e delle assicurazioni.

9. I primi tre motivi possono essere trattati congiuntamente, in quanto tra loro strettamente connessi. Essi risultano infondati e vanno rigettati, con conseguente assorbimento del quarto motivo.

10. È noto che la Comunità europea, con direttive n. 75/363, 75/362, 82/76 prevede l'obbligo degli Stati membri di retribuire adeguatamente i medici i quali frequentavano le scuole di specializzazione, in relazione alle discipline comuni agli stati stessi o equiparate. Con sentenza in data 3 ottobre 2000 in causa 371-1997 "Gozza", la Corte di giustizia della Comunità europea ha ritenuto che tale obbligo è incondizionato e sufficientemente preciso, ma il giudice nazionale non è in grado di identificare il debitore tenuto alla prestazione né di individuare l'importo adeguato della remunerazione. Ne consegue che l'avente diritto può soltanto chiedere il risarcimento del danno. Una volta trasportata (in ritardo) la direttiva, la sentenza "Carbonari" in data 25 febbraio 1999 - procedimento 131-1997 - ha ritenuto che una applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione può costituire un adeguato risarcimento del danno, valutazione peraltro rimessa al giudice nazionale. Ne deriva che le citate direttive non sono immediatamente applicabili nell'ordinamento interno perché manca la specificità della prestazione richiesta; in relazione ad esse è esercitabile unicamente l'azione di risarcimento del danno aquiliano e l'illecito consiste nell'omessa o ritardata attuazione della direttiva.

11. Trattandosi di azione di risarcimento del danno, la prescrizione è quinquennale ed inizia a decorrere dal momento in cui il diritto può essere fatto valere. Tale momento non coincide con l'emanazione della direttiva, se la stessa non è immediatamente applicabile; né con il termine

assegnato agli Stati per la trasposizione della fonte comunitaria nel diritto interno, perché anche a quel momento il soggetto privato non è in condizioni di conoscere quale sia il contenuto del diritto che gli viene negato e l'ammontare del relativo risarcimento. Può invece individuarsi nel momento in cui entra in vigore la normativa di attuazione interna della direttiva europea: è questo il momento in cui il soggetto può far valere il diritto al risarcimento del danno, perché è in quel contesto che egli viene a conoscere il contenuto del diritto attribuito ed i limiti temporali della corresponsione. In altri termini, posto che con il d.lgs. n. 257/1991 il soggetto è in grado di conoscere l'ammontare dei compensi stabiliti, il soggetto tenuto ad erogarli e la non retroattività della corresponsione, a quel momento è in grado di esercitare il diritto al risarcimento del danno. Si veda al riguardo Corte di giustizia della Comunità europea 25 luglio 1991 "Emmot": finché una direttiva non è stata correttamente trasposta, non è ipotizzabile alcuna possibilità per i privati di avere piena conoscenza dei loro diritti; tale incertezza perdura anche se nel frattempo la Corte di giustizia della Comunità europea dichiara inadempiente lo stato membro; fino al momento della trasposizione della direttiva lo Stato non può opporre alcuna eccezione di tardività ed "un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento".

12. Sulla inapplicabilità immediata delle direttive Comunità europea 362/75 e 82/76 vedi da ultimo in senso conforme a quello qui condiviso Cass. 18 giugno 2008, n. 16507. Sull'ammissibilità dell'eccezione di prescrizione vedi Cass. 11 marzo 2008, n. 6427.

13. Obiettano i ricorrenti che anche dopo la trasposizione delle ripetute direttive nell'ordinamento italiano, essi non erano in grado di percepire il contenuto del diritto al risarcimento del danno da azionare, finché non sono state emesse le sentenze della Corte di giustizia della Comunità europea le quali hanno fatto il punto circa l'operatività delle direttive ed i relativi limiti. Vale la pena di osservare al riguardo che una volta trasposta la direttiva nell'ordinamento interno il privato è in grado di esercitare l'azione risarcitoria, perché in quel momento è precisato il contenuto economico ovvero l'ammontare della retribuzione annuale ed è esclusa la retroattività, per cui gli anni pregressi rimangono al di fuori dell'attuazione della direttiva. Non a caso la citata sentenza "Emmot" fa decorrere la prescrizione (o meglio l'eccezione di tardività dell'azione) dalla data di esatta trasposizione della direttiva nell'ordinamento interno. Nel caso in esame, la trasposizione è avvenuta nel 1991 e l'azione giudiziaria è iniziata nel 2001, quando i cinque anni erano decorsi, come accertato dal giudice di merito.

14. Il ricorso, per i suesposti motivi, deve essere rigettato. Giusti motivi, in relazione all'opinabilità della materia del contendere ed al comportamento processuale delle parti, consigliano la compensazione integrale delle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

la Corte suprema di cassazione:
rigetta il ricorso e compensa le spese del giudizio di legittimità.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV giurisdizionale

Luigi Maruotti, presidente ff;
Armando Pozzi, Sandro Aureli, Diego Sabatino, consiglieri;
Raffaele Greco, consigliere, estensore.

Sentenza 15 settembre 2009 n. 5526
Procedimento disciplinare

sul ricorso in appello nr. 380 del 2001, proposto dal signor Rrt.Rbn., rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Izzo, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, Lungotevere Marzio, 3,

contro

Ministero delle finanze, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato per legge presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12,

per l'annullamento e la riforma

della sentenza nr. 552, pubblicata l'8 luglio 2000 e notificata il 24 ottobre 2000, con cui il T.A.R. del Friuli – Venezia Giulia ha respinto il ricorso iscritto al nr. 310/93 di r.g. contro il provvedimento di cessazione per il ricorrente dal servizio per perdita del grado per rimozione.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione dell'amministrazione appellata;
vista la memoria prodotta dall'appellante in data 17 giugno 2009 a sostegno delle proprie difese;
visti tutti gli atti della causa;
relatore, all'udienza pubblica del giorno 30 giugno 2009, il cons. Raffaele Greco;
uditi l'avv. Izzo per l'appellante e l'avv. dello Stato Fabrizio Fedeli per l'amministrazione;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Il signor Rrt.Rbn. ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la sentenza con la quale il T.A.R. del Friuli – Venezia Giulia ha respinto il ricorso da lui proposto contro il provvedimento con il quale era stata disposta la sua cessazione dal servizio continuativo della Guardia di finanza per perdita del grado per rimozione.

A sostegno dell'appello, egli ha dedotto:

1) l'erronea interpretazione e applicazione dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, nr. 19, con riguardo alla decorrenza del termine di 180 giorni ivi previsto per l'inizio del procedimento

disciplinare nell'ipotesi in cui, come avvenuto nella specie, l'interessato sia stato già sottoposto, a seguito di condanna penale, alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici;

2) l'erroneità della sentenza impugnata anche con riguardo al mancato rispetto dell'ulteriore termine di 90 giorni, previsto dalla stessa norma per la conclusione del procedimento disciplinare.

Resiste il Ministero delle finanze, chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

All'udienza del 30 giugno 2009, la causa è stata ritenuta in decisione.

Diritto

1. Viene all'attenzione della sezione l'appello proposto dal signor Rrt.Rub., già in servizio presso la Guardia di finanza, avverso la sentenza del T.A.R. del Friuli – Venezia Giulia di reiezione del ricorso da lui proposto avverso il provvedimento con il quale il comandante generale della Guardia di finanza ne ha disposto la cessazione dal servizio a seguito di perdita del grado per rimozione.

Tale provvedimento segue alla sentenza penale con la quale il signor Rub. è stato condannato definitivamente a due anni e quattro mesi di reclusione, con la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per la durata della pena principale; il relativo procedimento amministrativo è stato avviato dall'amministrazione, per vero, solo dopo le ulteriori pronunce con le quali, in applicazione di indulto, le pene principale e accessoria irrogate al signor Rub. sono state condonate.

2. Con un primo motivo d'impugnazione, parte appellante reitera la doglianza, già articolata in primo grado, in ordine all'afferzata erroneità dell'interpretazione dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, nr. 19 (ancorché, invero, nel ricorso introduttivo vi fosse un inesatto richiamo alla disciplina, non applicabile al caso di specie, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, nr. 3), sulla cui base è stato avviato e portato a compimento il procedimento disciplinare poi sfociato nella sanzione impugnata.

In particolare, l'appellante si duole del mancato avvio del predetto procedimento nel termine perentorio di 180 giorni dal giorno in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza della sentenza definitiva di condanna, come disposto dal citato art. 9.

La doglianza è infondata.

Infatti, come già affermato da questo Consiglio di Stato, la disciplina di cui agli artt. 9 e 10 della legge nr. 19 del 1990 (e, pertanto, i termini ivi previsti) non viene in rilievo con riguardo all'ipotesi in cui, come nel caso di specie, la sentenza penale di condanna abbia inflitto anche la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, in virtù della fondamentale considerazione che, a fronte di una determinazione giudiziale che recide in modo radicale il rapporto di servizio, non è coerente che all'amministrazione venga dato il potere di adottare una autonoma misura disciplinare che, se non coincidente con la destituzione, sarebbe *inutiliter data*; di conseguenza, deve ritenersi che - laddove la pena accessoria venga meno (per riabilitazione, ovvero a seguito di indulto come nella presente fattispecie) - rivive il potere disciplinare, e i termini di cui al citato art. 9 cominciano a decorrere dalla data in cui l'amministrazione viene a conoscenza del provvedimento giudiziale che fa venir meno la destituzione *ex lege* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 20 giugno 2003, nr. 3675).

In tal senso ha correttamente argomentato anche il giudice di prime cure, affermando il legittimo avvio del procedimento disciplinare nei confronti dell'odierno appellante a seguito

dell'applicazione dell'indulto e del conseguente venir meno della pena accessoria che aveva interrotto il suo rapporto di servizio.

3. Con ulteriore censura, l'appellante lamenta che il primo giudice non avrebbe tenuto conto, al di là degli inesatti richiami normativi contenuti nel ricorso, dell'ulteriore profilo di illegittimità – comunque ravvisabile – consistente nel mancato rispetto del diverso termine di novanta giorni previsto dallo stesso art. 9 della legge nr. 19 del 1990 per la conclusione del procedimento disciplinare.

Il motivo è inammissibile, essendo stato articolato per la prima volta nel presente grado di appello.

Ed invero, dalla lettura del ricorso di primo grado è agevole evincere che le uniche doglianze in tale sede articolate dal signor Rub. afferivano al mancato rispetto del termine di legge per l'avvio del procedimento, mentre nessun rilievo veniva svolto in ordine al diverso termine previsto per la sua conclusione: tale dato emerge con chiarezza, e non è inficiato dagli impropri richiami normativi contenuti nel ricorso (improprietà che – lo si ribadisce – riguardavano sempre e comunque, ed esclusivamente, il termine di inizio del procedimento, cui le censure erano riferite).

4. Alla luce dei rilievi che precedono, l'appello va in parte respinto e in parte dichiarato inammissibile, con la conseguente conferma della sentenza impugnata.

5. Sussistono comunque giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione IV:
respinge in parte l'appello nr. 380 del 2001 e in parte lo dichiara inammissibile;
compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio;
ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV giurisdizionale

Luigi. Maruotti, presidente ff;
Anna Leoni, Raffaele Greco, Diego Sabatino, consiglieri;
Sergio De Felice, consigliere, estensore.

Sentenza 16 ottobre 2009 n. 6353
Sanzione disciplinare sproporzionata

sull'appello n. 10861 del 2004, proposto dal Ministero dell'economia e delle finanze-Comando generale della Guardia di finanza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi 12;

contro

Il signor Lg.Pll., rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Raffaele Schiano, con domicilio eletto presso il signor Mario Bacci in Roma, via L. Capuana, 207;

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio – Roma, seconda sezione, n. 08585/2004, resa tra le parti, concernente perdita del grado per rimozione.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il consigliere Sergio De Felice e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Greco, e l'avvocato Robaldo, su delega dell'avv. Schiano;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Con ricorso proposto innanzi al TAR per il Lazio, l'attuale appellato ha impugnato il provvedimento con cui il comandante generale della Guardia di finanza ha concluso il procedimento disciplinare aperto dalla quarta legione della Guardia di finanza e ha disposto la perdita del grado per rimozione con conseguente messa a disposizione come semplice soldato presso il distretto militare, a seguito di un decreto penale di condanna a pena pecuniaria per tentato furto, emesso dal tribunale penale di Innsbruck.

La vicenda processuale si concludeva in Italia con il decreto di archiviazione del 16 febbraio 1998 del GIP presso la Pretura circondariale di Bolzano, per la mancanza della condizione di procedibilità della richiesta *ex art. 9 c.p.* del ministro della Giustizia.

Il fatto era avvenuto all'interno di un centro commerciale in Innsbruck e consisteva nell'indebito impossessamento di oggetti per un valore complessivo di 178,30 scellini austriaci, pari a ventitremila lire circa dell'epoca.

L'ufficiale inquirente, al termine della istruttoria, chiedeva irrogarsi la pena di tre mesi di sospensione disciplinare dal servizio, mentre la sanzione irrogata alla fine del procedimento coincideva con quella più grave, di cui si contestava la legittimità.

Il TAR per il Lazio – che in sede cautelare aveva accolto la richiesta cautelare, confermata in secondo grado – ha accolto il ricorso di primo grado, ritenendo fondate le doglianze prospettate in quella sede e in particolare ritenendo che l'amministrazione non avrebbe potuto irrogare la sanzione più gravosa, senza esporre compiutamente le ragioni poste a fondamento delle sue determinazioni.

Secondo il TAR, l'amministrazione – operando in difetto di adeguata istruttoria e non motivando sufficientemente - non ha tenuto in considerazione gli elementi relativi alla minima gravità del reato sanzionato dal giudice penale straniero con una pena simbolica, alla scarsa assenza di dolo, alla totale assenza di pericolosità sociale, alla assenza di pene accessorie e di misure di sicurezza, alla ottima condotta del ricorrente successiva ai fatti in questione e il suo ravvedimento.

Con l'atto di appello, il ministero ha dedotto la erroneità della sentenza e la correttezza del suo operato ed ha dedotto come la valutazione della rilevanza disciplinare della infrazione sia di completo apprezzamento discrezionale dell'amministrazione, che non può essere sostituita dal giudice amministrativo nel sindacato della adeguatezza e della proporzionalità della sanzione irrogata.

Inoltre, il TAR – nel dare rilievo agli elementi della tenuità del fatto, ai precedenti di carriera, all'ottimo comportamento del soggetto – non avrebbe tenuto conto: 1) del rinvio al complesso degli atti acquisiti al procedimento disciplinare, come tali non contestati; 2) della considerazione sulla gravità della condotta contestata al militare, il quale, pur rivestendo la qualifica di agente di polizia giudiziaria e tributaria, ha commesso un delitto contro il patrimonio; 3) del convincimento che il militare ha dimostrato notevoli carenze di qualità morali e di carattere, venendo meno ai doveri di fedeltà, lealtà e correttezza assunti a seguito del suo giuramento; 4) della conclusione della incompatibilità con la ulteriore permanenza del militare nella Guardia di finanza.

Si è costituito l'appellato, il quale ha chiesto il rigetto dell'appello, perché infondato.

Alla udienza pubblica del 22 settembre la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

L'appello è infondato e va respinto.

Il ministero appellante contesta l'utilizzo da parte del primo giudice di un potere di sindacato intrinseco sulla proporzionalità e sulla adeguatezza della inflitta sanzione, sostenendo che la valutazione rientrerebbe nella sfera esclusiva della discrezionalità dell'amministrazione e che tutti gli elementi (il fatto penalmente rilevante, il comportamento del militare, la mancanza di adeguate caratteristiche morali, la incompatibilità di tale situazione rispetto alla sua permanenza in servizio) rendevano giustificato il provvedimento sanzionatorio più grave.

Va premesso che l'atto d'appello ha correttamente richiamato i principi da tempo enunciati in materia da questo Consiglio (sez. IV, 5 marzo 2008, n. 9224; sent. n. 2830 del 2007; Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5759; Sez. IV, 31 gennaio 2006, n. 339; Sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3647), per i quali:

- la valutazione sulla gravità dei fatti commessi dal dipendente, in relazione all'applicazione di una sanzione disciplinare, costituisce una tipica espressione della discrezionalità amministrativa, non sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo, salvo che in ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento;
- sussiste il vizio di eccesso di potere quando il provvedimento disciplinare appare *ictu oculi* sproporzionato, nella sua severità, rispetto ai fatti accertati, pur se essi abbiano dato luogo ad una condanna in sede penale.

Ciò posto, in considerazione dei fatti accertati, ritiene il collegio, che - in relazione agli specifici fatti a monte del procedimento disciplinare, del tutto correttamente il TAR ha ritenuto sussistenti il vizio di eccesso di potere per adeguata istruttoria, inadeguata motivazione e violazione del principio di sproporzione proporzionalità.

In considerazione dei fatti accertati nel corso del processo penale e del procedimento disciplinare, la sezione ritiene meritevole di conferma la impugnata statuizione, con cui il TAR ha ritenuto che, nella specie, il provvedimento di rimozione risulta viziato per violazione del principio di proporzionalità.

Infatti, per qualsiasi dipendente (anche per il militare che abbia prestato il giuramento di fedeltà), un isolato comportamento illecito può giustificare la misura disciplinare estintiva del rapporto di lavoro, quando si possa ragionevolmente riconoscere che i fatti commessi siano tanto gravi da manifestare l'assenza delle doti morali, necessarie per la prosecuzione dell'attività lavorativa.

Per il principio della graduazione delle sanzioni e tenuto conto delle regole riguardanti la recidiva (per le quali i fatti acquistano una maggiore gravità, in quanto commessi dal dipendente già incorso in una precedente sanzione), l'amministrazione non può considerare automaticamente giustificata l'estinzione del rapporto di lavoro per il solo fatto che il dipendente abbia commesso per la prima volta un reato doloso.

In sede disciplinare, infatti, deve esservi la specifica valutazione dei fatti accaduti, poiché la loro lievità può giustificare una sanzione diversa da quella massima (salve le più severe valutazioni, in presenza dei relativi presupposti, se il dipendente commetta ulteriori reati): altrimenti opinando, qualsiasi reato doloso potrebbe essere posto a base della misura disciplinare del rapporto di lavoro, ciò che non si può affermare, in considerazione della prassi amministrativa e del principio di proporzionalità, affermatosi nella pacifica giurisprudenza.

Nella specie, la sezione ritiene che il TAR abbia correttamente ritenuto sussistente il vizio di eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, perché (come emerge dalla documentazione) l'appellato non risulta aver commesso altri reati o mancanze disciplinari, pur essendo stato arruolato molti anni prima dei fatti accaduti ad Innsbruck

Ad avviso della sezione, il reato così commesso, pur giustificando una sanzione disciplinare, non è tale *ictu oculi* da giustificare la misura massima della estinzione del rapporto di lavoro.

Se tale dovesse essere il metro costante di valutazione del ministero appellante, qualsiasi reato commesso dal dipendente giustificerebbe la misura estintiva, ma tale criterio da un lato non trova riscontro nella prassi e dall'altro si pone in chiaro contrasto col principio di proporzionalità.

Per le ragioni che precedono, l'appello va respinto e va confermata la sentenza di annullamento del provvedimento impugnato in primo grado, salvi gli ulteriori provvedimenti, ai sensi dell'art. 119 del testo unico n. 3 del 1957.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese e gli onorari del secondo grado del giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione IV:
rigetta l'appello n. 10861 del 2004;
compensa tra le parti le spese e gli onorari del secondo grado del giudizio;
ordina che la presente decisione sia eseguita dalla autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV giurisdizionale

Costantino Salvatore, presidente;
Luigi Maruotti, Goffredo Zaccardi, Bruno Mollica, consiglieri;
Armando Pozzi, consigliere, estensore.

Decisione 27 ottobre 2009 n. 6593
Sanzioni disciplinari

sul ricorso numero di registro generale 3318 del 2005, proposto da:
Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi 12; Comando generale G. di F.;

contro

omissis rappresentato e difeso dagli avv. Achille Carone Fabiani, Pietro Referza, con domicilio eletto presso Achille Carone Fabiani in Roma, via Silvio Pellico 44;

per la riforma

della sentenza del TAR Abruzzo - L'Aquila n. 00043/2005, resa tra le parti, concernente sanzione disciplinare di n.2 giorni di consegna, scheda valutativa 1999 – 2000, mancata inclusione quadro avanzamento al grado di m.llo aiutante anno 2000 e giudizio di non idoneità quadro avanzamento stesso grado anno 2004.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
viste le memorie difensive delle parti;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 settembre 2009 il cons. Armando Pozzi e uditi per le parti l'avv. dello Stato Greco e l'avvocato Carone;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Il maresciallo capo della GdF *omissis*. è stato colpito dalla sanzione disciplinare di corpo della "consegna" di due giorni, irrogata con provvedimento del 10.11.1999.

Il suddetto provvedimento disciplinare è stato così motivato : "Ispettore distaccato presso una sezione di P.G., ottenuto il nulla osta dal procuratore della Repubblica per partecipare alla frequenza di un corso presso un 'università fuori sede, con il conseguente beneficio dei permessi fino ad un massimo di 150 ore all'anno, previsti dal d.P.R. 395/1995, ometteva di richiedere,

gerarchicamente, la prescritta autorizzazione al comandante di corpo, comunicando tale evento solamente dopo ben 17 giorni e, dunque, dopo aver preso parte a tre lezioni consecutive.

Nonostante gli addebiti contestati, continuava a non osservare le disposizioni impartite dal comando generale provocando disservizi amministrativi”.

La sanzione è stata impugnata innanzi al TAR Abruzzo, sez, Pescara, con quattro distinti motivi contenenti censure di ordine procedimentale e sostanziale.

Con sentenza n. 43/2005 il tribunale amministrativo ha accolto il ricorso.

Lo stesso maresciallo ha altresì impugnato con altri distinti ricorsi i seguenti provvedimenti: a) scheda valutativa per il periodo 16.3.1999 – 15.3.2000, scheda valutativa esaminata nella procedura di avanzamento al grado di m.llo aiutante, provvedimento di iscrizione al n. 1568 del quadro di avanzamento anno 2000 per il predetto grado (posizione non utile).

Anche tali provvedimento sono stati annullati con la medesima sentenza, previa riunione di tutti i ricorsi.

Avverso la predetta sentenza del TAR Abruzzo ha proposto appello l'amministrazione, formulando sei distinti motivi, corredati da ampie citazioni di giurisprudenza, così sintetizzabili:

- 1) nella sostanza la c.d. “richiesta di chiarimenti”, a differenza di quanto ritenuto dal TAR è stata una vera e propria contestazione degli addebiti, chiara e precisa;
- 2) la scelta del tipo ed entità di sanzione applicata è stata il frutto dell'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione in materia;
- 3) il provvedimento disciplinare è stato ampiamente motivato;
- 4) la scheda valutativa annuale 1999 – 2000 corrisponde al profilo di carriera del sottufficiale, sul quale non possono avere effetti dirimenti o vincolanti gli elementi di giudizio, pur favorevoli e lusinghieri, espressi dal procuratore della Repubblica presso il cui ufficio era addetto il militare;
- 5) nella procedura di avanzamento la commissione giudicatrice si è attenuta scrupolosamente alle regole procedurali fissate dal d.m. 17.1.2002, n. 58 tenendo conto dei documenti caratteristici aggiornati e dei precedenti di servizio, tra i quali si doveva annotare una sanzione disciplinare ed una scheda valutativa con giudizio finale di “superiore alla media”;
- 6) la commissione si è attenuta a quanto disposto dall'art. 57 del d.lgs. n. 199 del 1995, formulando un giudizio storico complessivo su tutti i fatti pregressi di servizio, fra i quali non poteva non tener conto della sanzione disciplinare e i giudizi non superlativi espressi nella scheda valutativa.

Diritto

1. L'appello dell'amministrazione non è fondato.

Quanto alla sanzione di corpo irrogata all'appellato, essa è stata adottata in spregio alle garanzie di ordine procedimentale predisposte dal legislatore.

In particolare, l'articolo 59 del regolamento di disciplina militare di cui al DPR n. 545 del 1986 stabilisce – secondo uno schema procedimentale tipico e comune a tutti i settori disciplinari del lavoro privato e pubblico – che “Il procedimento disciplinare deve essere instaurato senza ritardo e svolgersi oralmente attraverso le seguenti fasi: a) contestazione degli addebiti;.....”.

Come tutti i procedimenti disciplinari, quindi, anche per quello dell'ordinamento militarizzato della GdF l'atto iniziale di esso è costituito dalla contestazione degli illeciti che si imputano al militare.

2. La contestazione, per radicata giurisprudenza, deve rispondere ai criteri redazionali della chiarezza e completezza espositiva in merito al tipo di potere sanzionatorio che si potrà adottare, dei comportamenti contestati e delle fonti regolatrici che li individuano come illeciti; tali criteri sono ben evidenziati, peraltro, nell'art. 58 dello stesso regolamento di disciplina del 1986, per il quale il superiore che rileva l'infrazione deve redigere congruo rapporto che deve indicare "con chiarezza e concisione ogni elemento di fatto obiettivo, utile a configurare esattamente l'infrazione".

3. Al di là, comunque, di discipline di settore i citati criteri sono ben desumibili da un principio fondamentale dell'ordinamento disciplinare del pubblico impiego.

Nei giudizi disciplinari, infatti, la garanzia costituzionale non solo del diritto di difesa dell'incolpato ma anche di buon andamento e di imparzialità (quest'ultimo sotto il profilo di equità e rispetto della dignità del lavoratore) comporta, fra l'altro, che l'interessato abbia diritto di essere adeguatamente informato tanto dell'instaurazione e dello svolgimento del procedimento quanto del contenuto degli addebiti, con la duplice conseguenza del sorgere di corrispondenti obblighi a carico del soggetto che inizi il procedimento, e della delimitazione del giudizio in relazione al contenuto della contestazione; sicché, ad esempio, è illegittima l'irrogazione della sanzione per fatti diversi da quelli contestati (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2003, n. 801; Cass., sez. un., 27 settembre 1997, n. 9501).

4. Il principio di specificazione della contestazione riveste una rilevante importanza anche sul piano strettamente pratico.

Infatti, è esclusivamente con riguardo al contenuto della contestazione degli addebiti formalmente rivolta al pubblico dipendente inquisito che, ad esempio, può essere valutata l'identità di due procedimenti disciplinari, al fine di assicurare il rispetto del principio *ne bis in idem*; sotto questo profilo va presa in considerazione solamente la contestazione di condotte dell'inquisito nuove, diverse ed aggiuntive rispetto a quelle inizialmente supposte a suo carico, a nulla rilevando l'emergere di nuovi elementi di prova (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 febbraio 1992, n. 138).

5. Inoltre, essa può sopperire alla incompleta tipizzazione normativa delle varie fattispecie di illecito disciplinare con la rigorosa indicazione della specifica natura della condotta e del profilo sotto cui essa viene addebitata, in modo che possa essere agevolmente individuato dall'incolpato il particolare angolo visuale dal quale la sua condotta dovrà essere vagliata; conseguentemente i fatti per i quali è stata ritenuta la responsabilità devono risultare tutti specificamente e analiticamente descritti in modo da non lasciare dubbi sull'esatta consistenza dei fatti e delle violazioni addebitate (cfr. sez. IV, 23 ottobre 1998, n. 1364).

6. Nel caso di specie, i predetti caratteri della chiarezza e completezza espositiva non sono ravvisabili.

Del tutto correttamente, infatti, il TAR abruzzese ha rilevato che l'irrogazione della sanzione è stata preceduta dalla nota del 28.9.1999, n. 101 27/P, da connotare quale mera e generica richiesta di chiarimenti che non lascia intuire in nessuno dei suoi punti la finalità di avvio di un procedimento sanzionatorio; una cosa è chiedere chiarimenti, cosa diversa è contestare addebiti e rendere consapevole il destinatario della formale attivazione di un procedimento sanzionatorio

a suo carico. Tale carattere di genericità della nota suindicata resta confermato *per tabulas* dalla circostanza che solo nello stesso provvedimento di applicazione della sanzione, e quindi *ex post*, si qualifica la richiesta di chiarimenti come atto di contestazione di addebiti (“contestati gli addebiti sopra riportati con la nota cui si fa seguito”), esplicitando pertanto solo in tale momento peraltro a fini evidentemente sananti, la volontà di attivare una procedura tesa alla comminatoria di una punizione.

7. Va pertanto respinto il primo motivo d’appello con cui l’Avvocatura dello Stato qualifica come “ben precisa” la presunta contestazione, per le cui connotazioni in termini di legittimità manca anche un minimo termine dilatorio a difesa del dipendente, essendo state concesse al militare solo 24 ore per fornire i propri “chiarimenti” (e non “controdeduzioni” o “osservazioni” o “giustificazioni”); termine evidentemente incongruo per assicurare un effettivo contraddittorio e per poter perciò configurare la richiesta in parola come vera e rituale contestazione.

8. Sono infondati anche il secondo e terzo motivo d’appello.

Correttamente il TAR ha ritenuto violato il disposto del quinto comma del già citato articolo 59 del regolamento di disciplina militare, il quale dispone che la motivazione del provvedimento sanzionatorio “deve essere redatta in forma concisa e chiara”, oltre a dover “configurare esattamente l’infrazione commessa indicando la disposizione violata o la negligenza commessa e le circostanze di tempo e di luogo del fatto”.

Sul punto la sentenza di primo grado ha giustamente osservato che con la sanzione irrogata non è stata esattamente individuata la infrazione commessa, “il che resta avvalorato dal generico riferimento a ben cinque norme (gli artt.12,13,14, 15 e 25) del Regolamento di disciplina militare, che sarebbero state violate, con ciò rivelando l’assoluta indeterminatezza della infrazione commessa non ricondotta e non riconducibile, a quanto pare, ad una precisa fattispecie normativa”.

In effetti, leggendo attentamente il testo del provvedimento finale, ci si avvede che in esso si è proceduto ad una descrizione della vicenda rapportandola ad una circolare interpretativa dell’articolo 54 del DPR n. 395/1995 (cioè la norma regolamentare di origine contrattuale che ha esteso ala personale di polizia militarizzato le disposizioni sul diritto allo studio già riconosciuto al personale dell’amministrazione della pubblica sicurezza dall’articolo 78 del D.P.R. 28-10-1985 n. 782), omettendo tuttavia di motivare in ordine ad una serie di circostanze significative, quali, ad esempio, l’effettiva diffusione (e non semplice affissione) della circolare e la sua applicazione alla particolare situazione lavorativa del militare.

9. Non va dimenticato, infatti, che l’appellato, come già rilevato dalla sentenza del TAR, è (o almeno era al tempo dei fatti) maresciallo capo della Guardia di finanza, in servizio presso la sezione di polizia giudiziaria della Procura della Repubblica di Teramo dal 1.1.1996 ed aveva chiesto ed ottenuto l’autorizzazione a frequentare un corso trimestrale tenutosi presso l’università di Pescara su “Diritto delle tecnologie ed accertamenti dei reati informatici” al procuratore della Repubblica di Teramo, solo informandone il comando della Guardia di finanza con nota del 27.9.1999, e cioè con un ritardo “di ben” 17 giorni (come lo qualifica l’amministrazione) dopo l’inizio del corso.

Il provvedimento non ha mostrato di considerare e comunque non ha adeguatamente motivato sulla circostanza che gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria svolgono le loro funzioni “alle dipendenze e sotto la direzione dell’autorità giudiziaria” (art. 57 c.p.p.).

Sul punto il provvedimento si limita ad osservare che il personale di polizia giudiziaria distaccato presso gli uffici del P.M. dipende dal titolare dell’ufficio “solo funzionalmente”, dimenticando tuttavia di considerare e valutare che in base all’articolo 10, comma 3, del d.lgs. n.

271/1989 (norme di attuazione del c.p.p.) il personale delle sezioni di p.g. “è esonerato, quanto all’impiego, dai compiti e dagli obblighi derivanti dagli ordinamenti delle amministrazioni di appartenenza”. Con il che appare fuor di luogo il riferimento, operato dal provvedimento impugnato, a presunti atteggiamenti di “distacco verso il reparto di appartenenza”, distacco che è invece consentito, anzi imposto, dalla citata disposizione.

10. La caducazione del provvedimento disciplinare irrogato al dipendente travolge, come esattamente rilevato dal TAR, anche i provvedimenti successivamente impugnati dal militare, in quanto tutti influenzati in modo determinante dalla predetta vicenda disciplinare.

Quanto alla scheda valutativa annuale 1999 – 2000, il TAR ha correttamente rilevato che quest’ultima, pur sembrando tener conto del giudizio formulato dal procuratore della Repubblica di Teramo, quale capo dell’ufficio presso cui è istituita la sezione di P.G., ove il ricorrente presta (o almeno prestava) servizio, nella sostanza la disattende attraverso una serie di considerazioni generiche ed indeterminate, le quali, tuttavia, fanno trasparire l’influenza dell’episodio che ha dato luogo alla irrogazione della sanzione disciplinare.

Infatti, nel giudizio degli ufficiali redattori della scheda (compilatore e I revisore) si legge lo stesso appunto, per cui “pur tenendo conto del giudizio altamente positivo formulato dal procuratore della Repubblica nel periodo oggetto di valutazione, ha manifestato flessionimostrando propensione a non rispettare direttive e regolamenti”, cioè, in sostanza, la famosa e unica circolare del 1996, semplicemente affissa nei locali del comando e non adeguatamente divulgata. Anche in sede di valutazione periodica l’amministrazione mostra di avere dato forte rilievo ad un episodio occorso tutt’al più per un errore giustamente qualificato dal TAR come sostanzialmente scusabile, attesa la dipendenza funzionale del ricorrente dalla sezione di P.G. presso la citata Procura della Repubblica, con la conseguente plausibile convinzione che bastasse l’autorizzazione del magistrato dirigente. In sostanza, la particolare condizione lavorativa del dipendente lo aveva indotto ragionevolmente a presentare l’istanza di autorizzazione alla frequenza del corso all’autorità presso la quale prestava servizio.

Appare evidente, poi, sotto ulteriore profilo, l’incidenza negativa assunta dalla sanzione di corpo, attesa la quasi totale identità dei singoli giudizi relativi alle qualità professionali, fisiche, morali, di carattere, culturali ed intellettuali espresse per il periodo in esame e per il precedente periodo dal 7.4.1998 al 15.3.1999, per il quale l’interessato aveva conseguito il giudizio finale di “eccellente”, trascurandosi quindi del tutto la personalità complessiva del militare altamente positiva e la eccellenza costante del servizio prestato con assoluto spirito di sacrificio quale sottufficiale di polizia giudiziaria.

11. Il quarto motivo d’appello, con il quale si rivendica da parte dell’Avvocatura l’autonomia dei giudizi dell’amministrazione di appartenenza rispetto al parere espresso dal procuratore della Repubblica è pertanto infondato, poiché la facoltà discrezionale di discostarsi da quel parere doveva essere adeguatamente motivata e non determinata da un unico, inesistente o quanto meno insignificante incidente di carattere assertivamente disciplinare; motivazione tanto più necessaria a fronte di elogi encomiastici formulati da un alto magistrato che aveva avuto alle sue dirette ed esclusive (o almeno preponderanti) dipendenze il militare.

12 - Dalla rilevata illegittimità dei due provvedimenti sopra descritti, il TAR ha tratto la logica e quasi obbligata conclusione dell’illegittimità derivata dei provvedimenti successivi, anch’essi impugnati con ricorsi poi riuniti nella stessa decisione.

In particolare, il tribunale ha annullato sia la scheda valutativa esaminata dalla commissione giudicatrice del concorso per esami al grado di maresciallo aiutante, nonché il provvedimento di iscrizione del ricorrente al n.1.568 della graduatoria per l’avanzamento a scelta per esami al

predetto grado per l'anno 2000 relativo al contingente ordinario, sia il provvedimento finale adottato dalla commissione giudicatrice il 28.4.2004 che ha giudicato il ricorrente non idoneo all'avanzamento a scelta al grado di maresciallo aiutante "per non avere bene assolto le funzioni inerenti al proprio grado".

13. La diretta e determinante incidenza che sui due procedimenti ha avuto l'episodio disciplinare della presunta mancata richiesta di autorizzazione per esercitare il proprio diritto allo studio, peraltro per l'apprendimento di una materia del tutto coerente e funzionale alla miglior formazione di un sottufficiale della GdF è ben evidenziata dalla sentenza appellata.

Quanto ai provvedimenti del primo procedimento di avanzamento, quello dell'anno 2000, il TAR ha correttamente osservato che la commissione giudicatrice ha proceduto alla valutazione degli elementi negativi costituiti dalla sanzione disciplinare e dalla qualifica di "superiore alla media registrati nella documentazione caratteristica del militare, riferita al periodo 16.3.1999/15.3.2000, conformemente al disposto di cui al d.m. 17.1.2002, n.58, che, all'art. 10, impone alla Commissione giudicatrice di valutare i precedenti di servizio e i titoli conseguiti "sulla base degli elementi, positivi e negativi, rilevati dalla documentazione personale".

Da ciò emerge con evidenza che la valutazione della sanzione disciplinare ha condizionato negativamente il risultato del concorso al quale il ricorrente ha partecipato e che lo vede collocato al 1568° posto della graduatoria, con il punteggio di 21,87/30.

Dall'esame infatti della sezione "lettera D" della scheda valutativa, che concerne le sanzioni disciplinari di corpo, emerge la sanzione applicata della consegna semplice, con il punteggio negativo di 1,600. Anche l'assegnazione (come visto anch'essa illegittima) di un giudizio finale "superiore alla media" ha inciso negativamente sul punteggio finale dello scrutinio, essendo stato riservato a tale giudizio un peso ponderale di 12, contro i 14 riservati dalla commissione giudicatrice al giudizio di eccellente (cfr. verbale 8.11.2002).

La nota caratteristica di "superiore alla media, pieno e sicuro", inferiore a quella di eccellente e la sanzione disciplinare hanno pertanto determinato un punteggio finale minore di quello che l'appellato avrebbe conseguito senza quei due illegittimi dati pregressi.

14. Anche il giudizio di non idoneità è illegittimo per essere fondato su presunto mancato assolvimento delle proprie funzioni riferito sempre allo stesso isolato ed inesistente (o almeno insignificante) episodio disciplinare è illegittimo, per quanto sopra detto.

15. Anche i due restanti motivi d'appello si rivelano infondati proprio alla luce di quanto in essi esposto circa il valore determinante che sui due ultimi provvedimenti ha svolto l'unica e illegittima sanzione disciplinare.

In conclusione l'appello dell'amministrazione va respinto.

Le spese possono compensarsi.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione IV, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello indicato in epigrafe:

- respinge l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata;
- spese compensate.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V giurisdizionale

Raffaele Iannotta, presidente;
Claudio Marchitello, Marzio Branca, Adolfo Metro, consigliere;
Cesare Lamberti rel. est. , consigliere.

Sentenza 1 settembre 2009, n. 5145
Valutazione delle prove di concorso

sul ricorso in appello n.r.g. n. 8306 del 2007, proposto dalla dott.ssa Gnn.Git., rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Di Benedetto, elettivamente domiciliata presso lo studio del medesimo in Roma, via Cicerone, n. 28;

contro

l'azienda ospedaliera Ospedali riuniti di Foggia in persona del legale rappresentante *pro tempore*, dott. Tommaso Moretti, rappresentato e difeso dall'avv. Simonetta Mastropieri e Vito Aurelio Pappalepore e domiciliato in Roma, via Portuense n. 104 (sig.ra Antonia De Angelis).

per la riforma

della sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari seconda sezione del 21 giugno 2007, n. 1682 che ha respinto il ricorso della dott.ssa Git. avverso i seguenti atti:
- diniego di ammissione alla prova orale del concorso pubblico per titoli ed esami indetto dall'azienda ospedaliera - universitaria "Ospedali riuniti" di Foggia per la copertura di n. 7 posti di dirigente amministrativo; diniego comunicato alla dr.ssa Git.Gnn. con lettera n. AR/00003827 del 23 aprile 2007, del presidente della commissione esaminatrice;
- verbali della commissione esaminatrice del concorso pubblico e, in particolare, dei verbali n. 2 del 19.12.2006 e n. 4 del 18.1.2007;
- deliberazione del direttore generale dell'azienda ospedaliera universitaria "Ospedali riuniti" di Foggia, n. 1248 del 22.11.2006, con la quale sono stati designati i membri della commissione esaminatrice delle prove di concorso.

Visto l'appello ed i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio dell'azienda ospedaliera;
visti gli atti tutti della causa;
alla pubblica udienza del 7 novembre 2008, relatore il consigliere Cesare Lamberti ed uditi gli avvocati Clarizia per delega dell'avv. Di Benedetto e Valla per delega di Pappalepore.

Fatto e diritto

1. In esecuzione delle deliberazioni del direttore generale n. 1254 del 20 dicembre 2005 e n. 59 25 gennaio 2006 l'azienda ospedaliera universitaria OO.RR. di Foggia ha indetto un concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di n. 7 posti di dirigente amministrativo.

Il bando di concorso ha previsto che la commissione avrebbe assegnato un punteggio massimo di 100 punti dei quali 20 per i titoli e 80 per le prove d'esame, da suddividere in 30 punti per la prova scritta, 30 punti per la prova pratica e 20 punti per la prova orale.

Alla commissione, nominata con deliberazione n. 1248/2006, presieduta dal direttore amministrativo e composta da un dirigente amministrativo designato dalla Regione Puglia e da un dirigente amministrativo interno designato dalla direzione generale, sarebbe spettato nella prima seduta di determinare i criteri generali per la valutazione dei titoli.

I criteri sono stati determinati in una seduta successiva alla prima.

2 Al concorso ha partecipato la dott.ssa Git., impiegata a tempo indeterminato dell'azienda ospedaliera, con la qualifica di collaboratore amministrativo (ctd. "D") dal 16 luglio 2001 al 31 dicembre 2004 e di collaboratore amministrativo esperto (ctd. "DS") dal 1 gennaio 2005.

Con nota del 27 febbraio 2007, alla dott.ssa Git. è stato comunicato il superamento della prova scritta, espletata il 19 dicembre 2006, con il punteggio di 23/30 e l'ammissione alla prova pratica il 20 marzo 2007.

Con successiva nota dell'11 aprile 2007, è stato comunicato alla dott.ssa Git. il diniego di ammissione alla prova pratica e orale posto che la votazione riportata nella prova scritta era di 17/30 inferiore al punteggio minimo previsto dall'art. 14 co. 1 DPR n. 483/1997.

Con ulteriore nota del 25 aprile 2007 è stata rettificata la precedente comunicazione, nel senso che il punteggio riportato deve intendersi conseguito nella prova pratica e non come indicato nella prova scritta e di non essere stata ammessa alla prova orale e non come indicata pratica e orale.

3. Nel ricorso di primo grado n. 751/2007, la dott.ssa Git. ha censurato la determinazione dei criteri e delle modalità di valutazione della prova scritta e pratica non già nella riunione del 14 dicembre ma in quella del 19 dicembre 2006, ne afferma l'estrema genericità al punto di non consentire l'individuazione dell'*iter* logico-giuridico seguito nel valutare gli elaborati e adduce la difformità complessiva della valutazione dalle esperienze specifiche maturate nell'attività professionale.

Nell'ambito delle mansioni proprie della qualifica di collaboratore, che la ricorrente riveste, a tempo indeterminato, nell'azienda ospedaliera dal 2001 a tutt'oggi, le mansioni dalla stessa espletate consistono nella responsabilità delle procedure di appalto di forniture sanitarie e nella gestione e nel controllo di tutte le vicende relative alla fase esecutiva delle gare. Nelle competenze della dott.ssa Git., rientra altresì il rilascio delle concessioni per la vendita di specialità medicinali e l'approvvigionamento dei beni in economia per conto dell'azienda ospedaliera. All'evidente capacità professionale acquisita vanno aggiunte le esperienze maturate nel periodo antecedente la qualifica di collaboratore amministrativo, fra cui l'attività di docente di legislazione sociale presso lo IAL Puglia, quella di docente di diritto civile presso la Confesercenti (CESCOT ANAMA) l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, la buona conoscenza dell'inglese, le elevate conoscenze informatiche.

4. La sentenza di primo grado ha rigettato il ricorso con rinvio ad altra sentenza assunta in pari data sulla medesima procedura, sull'assunto che la valutazione degli elaborati si perfeziona attraverso una votazione numerica che esaurisce pienamente il contenuto di apprezzamento scientifico manifestato dalla commissione, rappresentando il relativo punteggio il *modus operandi* proprio del giudizio sintetico espressivo della professionalità della candidata. Ad avviso del tribunale amministrativo regionale della Puglia:

- il punteggio numerico nella valutazione degli elaborati esaurisce pienamente il contenuto di apprezzamento manifestato;

- i criteri di valutazione della prova scritta, formulati nella seconda riunione della commissione esaminatrice (anziché nella prima riunione) non appaiono generici e sono comunque conformi alla regola *ex art.* 9, co. 3, dPR. n. 483/1997, che impone la loro formalizzazione in un momento antecedente lo svolgimento delle prove scritte;

- i criteri numerici di valutazione della prova esprimono comuni e consolidati principi in campo docimologico e sono stati anche puntualmente applicati attraverso una specifica griglia di valutazione;

Degli ulteriori motivi di ricorso, il tribunale territoriale ha respinto quello di violazione dell'art. 9, co. 3 dPR n. 483/97, ritenendo comunque rispettata la regola della formulazione dei criteri di valutazione delle prove scritte anteriormente al loro svolgimento, anche se formulati in una seduta successiva alla prima e quello di violazione dell'art. 5, co. 2 dello stesso dPR n. 483/97 in assenza di una condotta discriminatoria nei confronti della ricorrente e degli altri candidati di sesso femminile, che ha reso irrilevante *ex se* l'assenza di una donna fra i componenti della commissione.

5. Nell'appello spiegato nei confronti della decisione, la dott.ssa Gli atti afferma che la sentenza non avrebbe rilevato un coacervo di circostanze sintomatiche desumibili sia dagli errori della commissione, denotanti la superficialità delle operazioni nel loro insieme e il contrasto fra le votazioni conseguite e l'insieme dei suoi titoli e delle conoscenze professionali ed acquisite nel corso del servizio presso la stessa azienda ospedaliera universitaria OO.RR. di Foggia.

La sentenza avrebbe, poi, ingiustamente disatteso l'onere della commissione di motivare i propri giudizi sugli elaborati, anche in maniera sintetica onde dare ragione della valutazione compiuta.

6. L'appello è fondato per quanto si dirà.

7. Dopo avere preso atto del numero delle prove di esame (prova scritta, prova teorico-pratica e prova orale), la commissione ha stabilito (verbale n. 2 del 19 dicembre 2006) che il superamento di ciascuna delle previste prove scritte e pratica è in termini numerici di almeno 21/30 ed ancora che il superamento della prova orale è subordinato al raggiungimento di una votazione di sufficienza, espressa in termini numerici, di almeno 14/20. La commissione ha predisposto le tre tracce relative alla prova scritta e, dopo averle chiuse in busta sigillata e firmata, ha stabilito "che la valutazione della prova scritta e pratica avverrà tenendo conto dei seguenti parametri: aderenza alla traccia, completezza degli argomenti, proprietà di linguaggio tecnico scientifico, chiarezza di esposizione, correttezza di esposizione", dando quindi corso all'espletamento della prova scritta che ha avuto inizio alle ore 10,05 e si è conclusa alle ore 14,05.

Concluso l'espletamento della prova scritta, la commissione ha, nella stessa seduta, dato avvio alla fase di valutazione dei titoli, che è proseguita nella terza, quarta e quinta seduta (verbali n. 3 dell'11 gennaio 2007, n. 4 del 18 gennaio 2007, n. 5 del 23 gennaio 2007).

La commissione ha poi dato avvio alla correzione degli elaborati della prova scritta, dedicando a tale incombenza tre sedute (verbali n. 6 del 30 gennaio 2007, n. 7 del 6 febbraio 2007 e n. 8 del 20 febbraio 2007).

Nella seduta del 20 marzo 2007 è stata espletata la prova pratica (verbale n. 9) per la correzione dei cui elaborati, la commissione ha impegnato tre sedute (verbali n. 10 del 20 marzo 2007, n. 11 del 27 marzo 2007 e n. 12 del 4 aprile 2007), ammettendo alla prova orale n. 13 candidati, prova poi espletata l'8 giugno 2007.

La dott.ssa Gnn.Git. non è stata ammessa all'espletamento della prova orale, in ragione del mancato superamento della prova pratica, valutata dalla commissione con l'attribuzione del punteggio di 17/30, inferiore alla soglia di ammissione fissata in 21/30.

8. Per ciò che attiene in particolare la modalità di attribuzione del giudizio nella prova pratica, la commissione ha formato una griglia nella quale i criteri di valutazione sono stati scomposti in altrettanti parametri (aderenza alla traccia, completezza degli argomenti, proprietà di linguaggio, chiarezza di esposizione, correttezza di esposizione) relativamente ai quali sono stati attribuiti singoli punteggi per ogni parametro, l'insieme dei quali esprime il punteggio in trentesimi previsto dal bando per ciascun candidato.

In nessuna parte della griglia è dato rilevare le ragioni dei punteggi attribuiti relativamente ai singoli parametri né quelle del punteggio finale, sicché la differenziazione dei giudizi della commissione in relazione a ciascun candidato è affidato unicamente al punteggio numerico sia per quanto attiene ai punteggi parziali che per quanto concerne il punteggio finale. La stessa griglia dei criteri si presenta in tal modo di scarsa utilità ai fini dello scrutinio delle modalità di attribuzione dei punteggi finali, non essendo possibile evincere per quali ragioni sono stati attribuiti i punteggi parziali sugli elaborati a seconda dei criteri precostituiti dalla commissione.

9. E' noto al collegio che il bando di concorso, nel richiamare gli art. 8 e 73 del DPR n. 483/1997 prevedeva la sola attribuzione dei punteggi da assegnare alle due prove scritte ed a quella orale in base a coefficienti numerici destinati ad esprimere la valutazione della commissione (Cons. Stato, IV, 10 agosto 2004, n. 5513), senza alcuna motivazione integrativa, né riguardo alle griglie di valutazione parziali né con riferimento al punteggio totale.

Ed è altrettanto noto che nella prevalente giurisprudenza di questo consiglio, anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 241/1990, l'onere di motivazione delle prove di un concorso pubblico o di un esame è sufficientemente adempiuto con l'attribuzione di un punteggio numerico, configurandosi quest'ultimo come formula sintetica, ma eloquente, che esterna la valutazione tecnica compiuta dalla commissione, rispetto alla quale l'ulteriore motivazione si tradurrebbe in un'inutile duplicazione (Cons. Stato, V, 14 aprile 2008, n. 1698) salvo il caso in cui vi sia un contrasto talmente rilevante fra i punteggi attribuiti dai componenti della commissione da configurare un'eventuale contraddittorietà intrinseca del giudizio complessivo (Cons. Stato, VI, 11 ottobre 2007, n. 5347).

10. In relazione alla tendenza che investe gli obblighi di trasparenza e di correttezza nell'operato dell'amministrazione in qualsiasi modo si manifesti e che nella valutazione degli elaborati costituenti le prove di esame trova precipua espressione nel giustificare il giudizio tecnico in cui si esprime l'attribuzione di punteggi ove la stessa sia preceduta dalla preventiva predisposizione di criteri di massima, il collegio tuttavia ritiene che l'onere di motivazione della valutazione delle prove scritte di un concorso pubblico non possa essere sufficientemente adempiuto con il solo punteggio numerico.

Pur costituendo quest'ultimo espressione di comuni e consolidati principi in campo docimologico, un obbligo di motivazione integrativa appare inevitabile laddove la valutazione tecnica investa giudizi legati all'espressione di nozioni di particolare complessità, nei quali l'aderenza ai criteri preventivamente costituiti, la correttezza delle soluzioni e coerenza nell'esposizione concettuale si riveli determinante nella scelta e discriminante la reciproca prevalenza dei candidati nel senso della loro idoneità a ricoprire posizioni lavorative di significativa importanza per l'amministrazione.

Se, infatti, in un pubblico concorso o in un esame di abilitazione, i criteri stabiliti dall'amministrazione ai fini dell'attribuzione dei punteggi e della valutazione dei titoli, non sono sindacabili sotto il profilo della legittimità, la maggiore o minore aderenza agli stessi che ciascuno dei candidati abbia manifestato dello svolgimento delle prove non può sempre esaurirsi nel punteggio numerico in sé considerato, la cui estrema sinteticità non si presta in

ogni caso ad esprimere in maniera eloquente la valutazione compiuta dalla commissione, con la conseguente necessità della sua integrazione, con un'apposita motivazione, ogni qualvolta che la complessità delle prove e la loro interazione con le funzioni che i singoli candidati sono chiamati a svolgere, renda indispensabile la comparazione dei giudizi con i criteri di valutazione e l'ostensibilità dell'apprezzamento in maniera più trasparente ed esaustiva del punteggio numerico.

D'altra parte, lo stesso art. 10, co. 3 del DPR n. 483/1997, laddove stabilisce che "i punteggi relativi alle prove sono attribuiti con voti palesi" non esclude la possibilità che il coefficiente numerico sia integrato da ulteriori espressioni o manifestazioni idonee a renderne percettibile il significato e l'art. 3, co. 2 della legge n. 241/1990, che fa eccezione alla necessità della motivazione per i soli "atti normativi e per quelli a contenuto generale", ben si presta a ritenere che la motivazione sia necessaria anche in tutte le manifestazioni di giudizio interne al procedimento concorsuale, che ne condizionino l'esito in maniera determinante quali sono gli apprezzamenti sulle prove dei candidati.

11. In questi termini, e nei limiti delle suesposte ragioni, l'appello deve essere accolto, e va riformata la sentenza di primo grado, da confermare invece in relazione alle altre censure.

Il verbale n. 2 del 19 dicembre 2006 dà atto che i criteri di valutazione delle prove scritte sono stati determinati prima della lettura delle tracce, rimanendo in tal modo sostanzialmente osservata la ratio dell'art. 9, co. 3 DPR n. 483/97, di far precedere la formulazione dei criteri di valutazione delle prove anteriormente al loro svolgimento.

In tema di rispetto della pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori, la prevalente giurisprudenza amministrativa, inoltre, esclude la necessità di una composizione mista per tutte le commissioni, allorché non siano violate le garanzie della posizione dei commissari che il criterio mira a tutelare (T.A.R. Sicilia Catania, sez. II, 19 ottobre 1999, n. 2092). Correttamente pertanto è stata esclusa qualsivoglia condotta discriminatoria nei confronti della ricorrente e degli altri candidati di sesso femminile, dall'assenza di una donna fra i componenti della commissione.

12. Conclusivamente l'appello deve essere accolto per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione. La sentenza impugnata deve essere riformata per le stesse ragioni e negli stessi limiti, ed accolto il ricorso di primo grado.

Le spese e gli onorari della presente e della precedente fase devono essere interamente compensati fra le parti, data la delicatezza delle questioni trattate.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione V:
accoglie l'appello per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione. Per le stesse ragioni e negli stessi limiti, accoglie il ricorso di primo grado, in riforma della sentenza impugnata.

Spese del doppio grado compensate.

CORTE DEI CONTI

Sezione I giurisdizionale centrale d'appello

Minerva, presidente;
Loreto, estensore;
P.M. D'Amaro.

Sentenza 16 settembre 2009 n. 554 *Attività extraistituzionale dei dipendenti pubblici*

nel giudizio di appello iscritto al n. 29265 del registro di Segreteria, promosso dal procuratore regionale per il Lazio, nei confronti di C.A.M.F., rappresentato e difeso dall'avvocato Piero Rella, presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, Viale Mazzini n. 142, avverso la sentenza n. 2535/2006 in data 19.10.2006 - 11.12.2006 della sezione giurisdizionale regionale per il Lazio.

visto l'atto di appello e i documenti della causa;
uditi, nella pubblica udienza del 3 febbraio 2009, il consigliere dott.ssa Rita Loreto ed il pubblico ministero nella persona del vice procuratore generale dott. Francesco D'Amaro.

Ritenuto in fatto

Con atto di citazione depositato in data 26 settembre 2005 il procuratore regionale per il Lazio conveniva in giudizio il signor C.A.M., poiché il medesimo, in qualità di impiegato di IX qualifica funzionale, direttore coordinatore del laboratorio chimico compartimentale di Roma, con rapporto di lavoro a tempo pieno, aveva svolto dal 15 marzo 1997 al 30 luglio 2003, senza la prescritta autorizzazione, l'attività di amministratore di condomini al di fuori dell'ipotesi prevista dalla lett. b), punto 5, della circolare n. 6/97 della Presidenza del Consiglio dei ministri, percependo compensi mensili per euro 95.491,00.

Con nota del 2 aprile 2003 la direzione regionale delle imposte indirette per il Lazio e l'Umbria diffidava inutilmente il C., che per precedenti analoghe violazioni aveva già ottenuto la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio per 7 giorni, a versare il su indicato importo al bilancio.

In considerazione di tali esiti dell'indagine disposta dal servizio ispettivo della direzione regionale dell'Agenzia delle entrate, la Procura regionale chiedeva la condanna del C. al risarcimento del danno erariale, avendo egli violato il principio sancito dall'art. 1, comma 60, della legge n. 662/1996, secondo il quale a tutti i dipendenti pubblici è fatto divieto di svolgere attività extraistituzionale senza la previa autorizzazione.

Il danno veniva quantificato in euro 95.491,00, pari alla somma percepita indebitamente dal C. o, in via subordinata, almeno pari alla minor somma scaturente dalla differenza fra quanto percepito mensilmente e quanto effettivamente spettante come retribuzione *part-time*.

Con la sentenza impugnata la sezione di primo grado ha assolto il signor C., in mancanza di idonea prova che da tale attività sia derivato un danno all'Erario, dalla Procura indicato genericamente come "sottrazione di energie lavorative ed intellettuali alla pubblica amministrazione a fini privati"; né tale danno potrebbe desumersi dal mancato versamento all'Erario dei compensi percepiti, accertato e perseguito in sede disciplinare, in quanto tale obbligo, secondo i primi giudici, discende direttamente dalla legge e prescinde comunque dalla produzione di un danno all'amministrazione connesso ad un comportamento gravemente colposo.

Avverso la citata sentenza ha proposto appello il procuratore regionale, chiedendo la riforma della decisione in quanto carente ed erronea nella motivazione.

Dopo aver ricordato che l'appellato, in rapporto di servizio a tempo pieno, ha svolto attività di amministratore di condominio di un complesso abitativo composto da 408 appartamenti, l'organo requirente ha ribadito che il C., svolgendo attività extraistituzionale senza la prescritta autorizzazione, ha agito in violazione delle norme che regolamentano le incompatibilità dei pubblici dipendenti; in conseguenza di ciò, è pacifica la spettanza *ex lege* all'Erario di compensi illecitamente percepiti, con una valutazione operata *ex ante* dal legislatore. Nel caso specifico, quindi, la sezione territoriale avrebbe richiesto una *probatio* diabolica della negativa incidenza sulla prestazione lavorativa pubblica, desumibile invece - secondo il regime delle presunzioni - sulla base dei dati dell'esperienza comune; in secondo luogo, tale prova si rivela del tutto superflua ai fini del decidere, stante quanto inderogabilmente stabilito con norma speciale in tema di incameramento delle retribuzioni indebitamente percepite. A tal proposito il procuratore regionale ha citato conforme giurisprudenza delle sezioni territoriali della Corte dei conti e del Consiglio di Stato in materia di esclusività del rapporto di lavoro del pubblico dipendente.

Con breve memoria in data 27 novembre 2007 si è costituito il signor C., con il patrocinio dell'avv. Piero Rellea, chiedendo che l'appello sia dichiarato inammissibile e subordinatamente rigettato.

Alla odierna pubblica udienza, udito il consigliere relatore dott.ssa Rita Loreto, assente l'avv. Rellea per l'appellato, intervenuto il pubblico ministero nella persona del dott. Francesco D'Amato, il quale ha chiesto l'accoglimento dell'appello del procuratore regionale.

Considerato in diritto

Il Collegio deve preliminarmente accertare se nella fattispecie ricorrono tutti i presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità.

Osserva il Collegio che il procuratore appellante, prima nell'atto di citazione in giudizio e, quindi, nel proprio atto di appello, ha sottolineato la sussistenza di un danno erariale nella fattispecie all'esame, poiché il signor C., svolgendo l'attività di amministrazione di condominio,

avrebbe sottratto illecitamente energie lavorative e intellettuali alla pubblica amministrazione, distraendole a fini privati.

Sottolinea ancora il requirente che in tale ipotesi la sussistenza del danno erariale discende dalla mancata prestazione di attività lavorativa del dipendente pubblico, per l'alterato equilibrio del sinallagma che si pone, alla base del rapporto di servizio con l'amministrazione, nel caso in cui il dipendente, abusando del suo ufficio ed in violazione dei doveri di imparzialità ed esclusività, abbia svolto attività lavorativa privata.

Il Collegio ritiene tali argomentazioni non meritevoli di accoglimento.

Risulta infatti dagli atti che il signor C. non ha mai celato alla propria amministrazione di appartenenza lo svolgimento dell'attività di amministratore condominiale e, soprattutto, che tale situazione non ha mai in alcun modo limitato o condizionato i propri compiti istituzionali, l'espletamento del lavoro d'ufficio ed il rispetto rigoroso dell'orario di lavoro.

Si vuole in altri termini precisare che il danno erariale, dalla Procura appellante ritenuto conseguenza automatica dell'esercizio di attività extraistituzionale e sostanziandosi nella illecita sottrazione di energie lavorative ed intellettuali alla P.A., deve essere comunque dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento anche qualitativo delle prestazioni lavorative, come potrebbe, ad esempio, attestare una accertata situazione di disordine amministrativo o contabile riconducibile al funzionario; ma nella vicenda che ne occupa tale evenienza non è stata riscontrata: non risulta infatti che l'indagine amministrativa avviata nel 1998 dalla direzione compartimentale dell'Agenzia delle dogane abbia imputato al C., in qualità di direttore coordinatore del laboratorio chimico compartimentale di Roma, alcun disservizio o disordine amministrativo generatore di effetti negativi nella gestione del predetto pubblico servizio.

Né eventuali ripercussioni negative sul lavoro, per effetto dello svolgimento dell'attività di amministratore di condominio, risultano essere emerse con il procedimento disciplinare, con cui al C. è stata unicamente imputata la mancata autorizzazione allo svolgimento dell'attività privata.

Peraltro la vicenda si caratterizza per l'assoluta singolarità del caso, in quanto il signor C. ha iniziato la propria attività di amministratore limitandola al condominio presso cui vi era la propria abitazione, e solo in seguito, per motivazioni di carattere eccezionale legate a riscontrati ammanchi di cassa, egli è stato costretto, per assicurare la corretta gestione dei servizi comuni, ad estendere l'attività all'intero comprensorio nel quale era ubicato anche il proprio condominio.

Sulla base di tali presupposti, e stante l'assoluta peculiarità della fattispecie, il Collegio ritiene di condividere le argomentazioni dei primi giudici in merito alla mancata dimostrazione del danno erariale concreto ed attuale arrecato all'amministrazione di appartenenza e ricollegabile all'esercizio dell'attività di amministratore di condominio del dr. C., non ritenendo di poter affermare la sussistenza di danno erariale quale effetto automatico della violazione delle norme sulla mancata autorizzazione di attività extraistituzionali.

Per tali motivi l'appello del procuratore va rigettato, con conferma della decisione impugnata.

P.Q.M.

la Corte dei conti - sezione I giurisdizionale centrale - definitivamente pronunciando, respinta ogni contraria domanda ed eccezione:
rigetta l'appello del procuratore regionale per il Lazio avverso la sentenza n. 2535/2006 emessa dalla sezione giurisdizionale regionale per il Lazio in data 19.10.2006 - 11.12.2006.

Nulla per le spese.

omissis

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per la regione Toscana

Giancarlo Guasparri, presidente;
Carlo Greco, consigliere relatore;
Leonardo Venturini, consigliere.

Sentenza 3 agosto 2009, n. 497
Danno all'immagine

sul giudizio di responsabilità, iscritto al n.57687/R del registro di Segreteria, promosso ad istanza del procuratore regionale nei confronti del dr. Vnn.Gll. rappresentato e difeso dall'avv. Nunzio Raimondi di Catanzaro, legale patrocinante elettivamente domiciliato in Firenze presso la Segreteria di questa Corte.

Visto l'atto di citazione del sostituto procuratore generale Nicola Bontempo datato 22 dicembre 2008;
udite, nella pubblica udienza del 27 maggio 2009, la relazione del consigliere Carlo Greco, le difese dell'avv. Nunzio Raimondi e le conclusioni del pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale Nicola Bontempo;
esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in fatto

Con atto di citazione del 22 dicembre 2008 la Procura regionale presso questa sezione ha convenuto in giudizio il dr. Vnn.Gll. per sentirlo condannare al pagamento in favore del Ministero dell'interno della complessiva somma di €. 26.900,00 (o di quella diversa ritenuta congrua dal Collegio) oltre a rivalutazione monetaria fino alla data della condanna, interessi legali da tale data al soddisfo e spese di giudizio.

Detto importo, secondo la tesi di parte attrice, costituirebbe danno erariale sotto il profilo di danno patrimoniale in senso stretto (€. 1.900,00) e di danno all'immagine (€.25.000,00) patito dalla suddetta amministrazione statale.

I fatti storici, in parte contestati dalla parte convenuta, indicano che con sentenza del 16 giugno 2008 la Corte di appello di Firenze, II sezione penale, in parziale riforma della sentenza n.358 datata 11 aprile 2007 del tribunale di Livorno ha dichiarato il convenuto colpevole dei reati a lui ascritti di cui capi A) ed E) dell'imputazione (ciò in conferma della sentenza di prime cure) ed F) (ciò in parziale riforma della sentenza di prime cure e in accoglimento dell'appello del PM) ed ha condannato il medesimo alla pena di mesi nove di reclusione confermando nel resto la

sentenza impugnata (ivi incluso l'irrogata sanzione accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per la durata di anni uno).

I capi di imputazione per i quali il Gll. è stato riconosciuto colpevole risultano così formulati nella richiesta di rinvio a giudizio emessa il 6 maggio 2004 dal procuratore della Repubblica di Livorno: "...dei reati di cui agli artt. 81 cpv, 110, 314 1 e 2 co. C.p. perché ... si appropriava[no] delle autovetture del Ministero dell'interno assegnate alla Questura di Livorno ed in uso alla Prefettura di Livorno e delle prestazioni lavorative del personale della Polizia di Stato preposto alla guida delle stesse utilizzando autovetture e personale per scopi estranei ai compiti di istituto ed in molteplici occasioni fuori dal territorio provinciale di propria competenza, in particolare:

a) il Gll. disponendo o comunque consentendo che persona estranea all'amministrazione (la moglie) fosse abitualmente trasportata con l'autovettura Lancia e l'autovettura Alfa Romeo risultando effettuati tra l'altro viaggi a nei seguenti giorni: 11.1.2002, 12.1.2002, 03.02.2002, 09.03.2003, 18.5.2002, 22.05.2002, 11.06.2002, 14.06.2002, 17.06.2002, 21.06.2002, 24.06.2002, 27.06.2002, 17.07.2002, 21.07.2002, 09.10.2002, 05.12.2002, 23.12.2002., 11.01.2003, 18.01.2003, 23.05.2003, 08.06.2003, 21.06.2003, 25.09.2003;

- *omissis*

e) il Gll. disponendo o comunque consentendo l'utilizzo dell'autovettura di servizio in dotazione alla Viceprefettura di e dell'autista Av.Cdd. per l'abituale accompagnamento di persone estranee all'amministrazione (tra cui la moglie e la cognata, che veniva accompagnata in tre occasioni da e per la stazione ferroviaria di) e per scopi estranei al servizio;

f) il Gll. disponendo o comunque consentendo l'impiego di personale in servizio presso l'UTG di – in particolare dell'addetto alla manutenzione Ctl.Nc. – per lavori di rimessaggio del proprio natante, e così procurando inoltre intenzionalmente con tali condotte, in violazione delle norme sopra citate nella loro qualità di pubblici ufficiali e nello svolgimento delle loro funzioni, a sé ed ad altri un illegittimo vantaggio patrimoniale con danno per la pubblica amministrazione.”.

A fronte di quanto sopra la Procura regionale ha emesso l'invito a fornire deduzioni previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto-legge 15 novembre 1993, n.453, convertito con modificazioni nella legge 14 gennaio 1994, n.19, ritualmente notificato in data 6 agosto 2008.

In particolare, secondo la Procura attrice, attraverso le descritte condotte - per le quali è condanna – il dr. Vnn.Gll. avrebbe cagionato all'amministrazione dell'Interno un danno erariale, di cui deve essere chiamato a rispondere a titolo di dolo (non necessariamente coincidente con l'illiceità penale del fatto) o comunque, nella denegata ipotesi si voglia prescindere o venga meno la responsabilità penale, di colpa grave, nei seguenti importi così quantificati dalla Procura:

“a) €.1.900,00 per il danno *stricto sensu* patrimoniale, relativo (€. 300,00) alle spese per l'indebito uso della vettura di servizio (carburante, pedaggi, etc.) nonché (€. 1.600,00) all'indebito utilizzo delle energie lavorative del dipendente Ctl.Nc. in mansioni esulanti da quelle di servizio per 10-15 mattinate (dunque circa 2/3 dell'energie lavorative remunerate al lordo in un mese per un orario settimanale di 36 ore settimanali).

b) €.25.000,00 per i danni di immagine conseguenti al disdoro sopportato dall'amministrazione a seguito della conoscenza da parte del pubblico dei cittadini e delle imprese (v. notizie di stampa) delle condotte ascritte al Gll.. nonché del procedimento penale a suo carico e delle intervenute condanne.”

Nel termine assegnato dalla Procura in detto invito, il dr. Vnn.Gll.. veniva sentito in audizione il 27 ottobre 2008 ed in tale sede depositava memorie e documentazione a sostegno delle proprie tesi difensive.

Valutate non esaustive le argomentazioni di cui sopra è stata formalizzata la presente azione di responsabilità mediante rituale notifica dell'atto di citazione.

Al riguardo il convenuto si è costituito in giudizio depositando memorie difensive (sostanzialmente analoghe a quelle depositate in sede di audizione) ed ulteriore produzione documentale in data 30 aprile 2009.

In via preliminare è stata ipotizzata l'opportunità di sospendere il presente giudizio in quanto "i fatti oggetto di contestazione risultano perfettamente identici, nella loro fondante impalcatura, a quelli che hanno, dapprima, connotato le investigazioni del P.M.....".

Nel merito sono state mosse censure in ordine alla:

1) prescrizione dell'azione.

Nella fattispecie, non essendovi stato occultamento doloso, il *dies a quo* prescrizione decorrerebbe dalla commissione del fatto per cui tutti gli episodi, ad eccezione di quello riconducibile al 25 settembre 2003, si sarebbero consumati anteriormente al quinquennio di legge decorrente dalla notifica dell'invito a dedurre avvenuta il 6 agosto 2008.

2) infondatezza dell'azione.

La tesi accusatoria si fonderebbe sul "*dictum* giurisdizionale penale" che allo stato non risulterebbe nemmeno coperto da giudicato per cui in questa sede dovrebbero valere, secondo la parte convenuta, le stesse argomentazioni svolte nel ricorso per cassazione (per inciso tale riserva di giudicato atterrebbe al deposito delle motivazioni dato che il dispositivo è stato reso all'udienza della suprema Corte del 15 aprile 2009).

In sede di discussione orale il legale patrocinante ha ribadito la richiesta di sospensione del presente giudizio in quanto la Corte di cassazione con sentenza ad oggi (27 maggio 2009) non ancora depositata avrebbe annullato tutti i capi della sentenza di condanna ad eccezione del capo A).

Considerato altresì che il tribunale di Livorno avrebbe escluso profili di danno per la pubblica amministrazione, sarebbe necessario leggere le motivazioni della suprema Corte.

Diversamente argomentando il pubblico ministero ha sottolineato il fatto che il fascicolo sarebbe compiutamente istruito e che, pertanto, non vi sarebbero motivi sostanziali per sospendere il presente giudizio.

Al riguardo il Collegio, dopo essersi ritirato in camera di consiglio, ha rigettato l'istanza di sospensione invitando le parti a precisare le proprie richieste.

Nel merito della questione i patrocinanti hanno affrontato la valenza della eccezione di compensazione del danno che, secondo la difesa, conseguirebbe ai fatti di servizio oggettivamente meritori che il convenuto ha posto in essere durante la propria prestazione lavorativa.

Si tratta di comportamenti professionali (di cui meglio in parte motiva) che per la Procura non possono elidere un danno erariale atteso il diverso titolo dello stesso.

Analoga difformità di opinioni è stata espressa in ordine alla eccepita prescrizione fondata sulla nota questione della individuazione del *dies a quo* prescrizioneale.

Su queste premesse ed argomentazioni il giudizio è passato in decisione.

Considerato in diritto

Nel merito della pretesa azionata il Collegio valuta sussistere appieno gli elementi integranti ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile.

In primo luogo non vi è dubbio che il convenuto, all'epoca dei fatti, era legato alla amministrazione statale da un rapporto di lavoro subordinato con contestuale sottoposizione alla giurisdizione di questa Corte.

Dirimente è, invece, l'individuazione della sussistenza o meno di un danno erariale azionabile secondo i principi che disciplinano ogni azione di responsabilità contabile.

In via preliminare deve essere affrontata e risolta l'eccepita prescrizione.

Secondo la tesi di parte convenuta tutti i fatti sarebbero prescritti in quanto azionati solo dopo la notifica dell'invito a dedurre avvenuta il 6 agosto 2008, più esattamente residuerebbe solo il fatto (uso "privato" di autoveicolo) materialmente avvenuto il 25 settembre 2003.

In realtà tutta la vicenda è stata oggetto di indagine penale per cui opera il principio *ex art.1 – 2° comma della legge 20/94* secondo il quale, in caso di occultamento doloso dei fatti, la prescrizione comincia a decorrere dalla data di scoperta degli stessi.

Al riguardo anche secondo la giurisprudenza più favorevole al convenuto assume rilevanza, se non il passaggio in giudicato della sentenza di condanna (cfr. sez. app. Sicilia n. 124/A/03), quantomeno il rinvio a giudizio (cfr. sez. I n. 377/A/05 – Sez. II n. 208/A/03), nella specie formalizzato il 6 maggio 2004, per cui la presente azione di responsabilità è stata intentata il 6 agosto 2008 e, quindi, ampiamente all'interno del quinquennio prescrizioneale.

Entrando nel merito della vicenda, sotto il profilo della condotta gli eventi di causa, peraltro già vagliati dal giudice penale, pur non risultando acclarati nella loro totale ed integrale fattualità (per inciso il c.d annullamento in cassazione dei capi E ed F della sentenza di appello è avvenuto solo per mera prescrizione) integrano pur sempre violazioni del rapporto di servizio, sindacabili in questa sede.

In effetti il giudice penale ha pur sempre ravvisato la sussistenza di fatti (capo A della sentenza di appello) di cui il convenuto può e deve essere chiamato a rispondere avanti questa giustizia contabile.

Come è noto il concetto di responsabilità amministrativa si affianca (senza sostituirsi) alla eventuale responsabilità penale e disciplinare e, nella fattispecie, il capo A) di imputazione è stato accertato come peculato *ex art.314 c.p.* in primo grado (pagg. 5 e ss. della sentenza trib. Livorno n. 358/2007) e riqualificato in abuso di ufficio *ex art. 323 c.p.*, confermato poi sia in appello (pagg. 10 e ss. della sentenza app. Firenze n. 1940/2008) che in Cassazione.

In definitiva in sede penale è emerso l'uso di autovetture dello Stato per fini non istituzionali ed in questa sede la frequenza di tale "abuso d'ufficio", l'esatta temporalizzazione dei fatti non riveste efficacia condizionante nei limiti adombrati dalla difesa.

Ciò premesso i fatti accertati, sotto il profilo del nesso di causalità sono palesemente riconducibili al convenuto a nulla rilevando le motivazioni dei comportamenti, peraltro supportate da mere affermazioni apodittiche (delazioni da parte di dipendenti mossi da rancore verso il dr. Vnn.Gll.) che, in quanto tali, non possono assurgere né ad esimente né ad attenuante.

Si è trattato di azioni compiute in modo reiterato con *animus* doloso (o quantomeno connotato da colpa grave) e con palese violazione e spregio delle norme che regolano l'utilizzazione dei beni e delle risorse della amministrazione pubblica.

In definitiva è emerso che in più occasioni il convenuto ha disposto l'uso ("abuso") di autoveicoli della amministrazione per il trasporto del proprio coniuge a per mere incombenze personali.

I testi escussi dal giudice penale hanno confermato i fatti senza però poter individuare esattamente il periodo temporale che, nel suo complesso, abbraccia circa 20 mesi e di questo è stato chiamato a rispondere il dr. Vnn.Gll..

Sotto il profilo della quantificazione del danno la difesa ne contesta la ricostruzione operata dalla Procura.

In primo luogo si deve dare atto che la Procura attrice ha rinunciato a perseguire le ipotesi delittuose che non hanno trovato riscontro nell'indagine penale (capi di imputazione a vario titolo non accolti dal giudice penale).

Limitato pertanto l'arco di indagine ai soli casi di utilizzazione di automezzi per fini personali, la prima tipologia del danno azionato è quella del danno per spese dirette.

Come illustrato in narrativa è stato quantificato l'importo relativo ai costi di carburante e pedaggi autostradali nonché alla quota oraria di retribuzione degli autisti impegnati nelle trasferte "illegittime".

Oltre quanto sopra la Procura ha richiesto il ristoro del c.d. danno all'immagine conseguente alla vicenda imputata al convenuto dr. Vnn.Gll..

Come è noto il danno all'immagine dell'amministrazione consiste in un pregiudizio che, pur se non integra una diminuzione patrimoniale diretta, è comunque suscettibile di valutazione patrimoniale, in quanto dal comportamento del convenuto è derivata la lesione di un bene giuridicamente rilevante.

Il danno all'immagine, come anche ribadito dalle sezioni riunite della Corte dei conti con sentenza n. 10/QM/2003, è risarcibile indipendentemente dalle spese per il ripristino del bene giuridico leso e può essere liquidato con valutazione equitativa ai sensi dell'art. 1226 Cod. civ., anche sulla base di prove presuntive ed indiziarie.

Al riguardo si richiamano i contenuti, oltre che della giurisprudenza di questa sezione (nn. 514/08, 596/08, 597/08, 249/09), delle recenti pronunce rese dalle sezioni centrali di appello (sez. I n.209 del 9 maggio 2008 – sez.II n.106 del 31 marzo 2008 – sez.III n.73 del 26 marzo 2007 – sez.Sicilia n.174 del 29 aprile 2008).

Nella fattispecie l'illecita attività del convenuto è incontestabile, inequivocabilmente contraria ai propri doveri d'ufficio ed è atta a diffondere nella opinione pubblica un senso di sfiducia nell'azione del pubblico dipendente.

Per tale fattispecie, modulata sulla rilevanza ed autorità della veste pubblica ricoperta dal convenuto (Prefetto della Repubblica), il Collegio reputa intervenuta la compromissione della immagine dell'amministrazione che, indipendentemente dalla rilevanza e dalla quantificazione delle spese occorrenti per il ripristino della stessa, ha subito effettive ripercussioni negative prodotte dalla diffusione della notizia dell'evento delittuoso e dannoso, quantomeno sulla collettività locale.

L'immaginario collettivo, ovvero la capacità percettiva della comunità civica, viene a prendere consapevolezza che il fatto lesivo non solo si è perpetrato in danno della pubblica amministrazione ma che lo stesso è stato favorito decisamente, nella sua realizzazione, proprio da una condotta proveniente da soggetti preposti ad organi e/o uffici della stessa amministrazione.

Per quanto sopra in ordine alla quantificazione, in primo luogo, è da respingere l'eccezione di compensazione per cui in questa sede (secondo la tesi difensiva) si dovrebbe tener conto di fatti per i quali il convenuto (cfr. memoriale depositato in sede di audizione personale) avrebbe reso alla amministrazione utilità economicamente valutabili.

Si tratta (tra gli altri) di interventi sul territorio di protezione civile, di emergenza rifiuti, di emergenza idrica, di recupero ambientale e turistico.

Senza nulla togliere alla bontà delle iniziative portate a termine dal convenuto, il Collegio valuta le stesse rientranti nell'assolvimento dei particolari e specifici doveri connessi alla funzione svolta da un Prefetto di prima classe.

In altri termini il concetto di compensazione introdotto dall'art.1, comma 1-bis, della legge 20/94 postula identità di causa, circostanza questa non rinvenibile nel *curriculum* professionale del convenuto (peraltro solo affermato e non documentato).

Alla luce di quanto sopra il Collegio ritiene di dover agire in via equitativa per cui le incertezze sul numero esatto degli episodi contestati necessariamente portano ad un addebito, per danno diretto, ridotto rispetto a quanto reclamato dalla Procura attrice.

Parimenti in tema di danno all'immagine, valutata e riscontrata la diffusione della notizia sugli organi di stampa e di informazione come caratterizzata da un indice di attenzione

oggettivamente importante ma tuttavia “mitigato” dalla ridotta estensione dell'amplificazione della stessa in quanto limitata ad un contesto territoriale (cfr. allegato n.23 della nota di deposito n.1 del 23 dicembre 2008), questo Collegio ritiene corretta la riduzione, nel suo complesso, del danno erariale globalmente reclamato ad euro 20.000,00 (ventimila/00).

Alla condanna consegue l'obbligo del pagamento delle spese processuali.

P.Q.M.

la sezione giurisdizionale della regione Toscana della Corte dei conti, definitivamente pronunciando in parziale conformità delle conclusioni del pubblico ministero: condanna il convenuto dr. Vnn.Gll. al pagamento dell'importo omnicomprensivo di €. 20.000,00 (ventimila/00), somme tutte a favore dell'amministrazione dell'Interno.

Su dette somme dovranno essere corrisposti gli interessi legali dal deposito della presente sentenza fino all'integrale soddisfo.

Segue il pagamento delle spese processuali che, fino alla presente decisione, sono liquidate in Euro 276,27 (Euro duecentosettantasei/27).

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per la regione Umbria

Lodovico Principato, presidente;
Roberto Leoni, consigliere;
Cristiana Rondoni, consigliere, relatore.

Sentenza 5 agosto 2009, n.100

Risarcimento del danno per assenze di dipendente ASL

nel giudizio di responsabilità iscritto al n.11326 del registro di segreteria, promosso ad istanza del vice procuratore generale della Corte dei conti per la regione Umbria, nei confronti del signor Tzo., nella sua qualità di dipendente della ASL n.3 dell'Umbria con qualifica di assistente amministrativo in servizio presso l'ospedale di Cascia.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 7 aprile 2009, con l'assistenza del segretario dott.ssa Elisa Rossetti, il relatore, consigliere dott.ssa Cristiana Rondoni, il difensore avvocato Marzio Vaccari ed il P.M., nella persona del vice procuratore generale, dott.ssa Fernanda Fraioli. Assente e non rappresentato il convenuto.

Ritenuto in fatto

Con atto di citazione del vice procuratore generale dell'Umbria della Corte dei conti n. V2007/0901/FRA del 3 gennaio 2009– ritualmente notificato all'interessato in data 5 febbraio 2009 – è stato chiamato in giudizio davanti alla sezione giurisdizionale regionale dell'Umbria della Corte dei conti il sig. Tzo., nella sua qualità di dipendente della ASL n.3 dell'Umbria con qualifica di assistente amministrativo in servizio presso l'ospedale di Cascia, per il danno patrimoniale, all'immagine e da disservizio cagionato all'amministrazione di appartenenza e quantificato in complessivi € 20.658,00 (oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese di giudizio) per aver posto in essere una condotta illecita allontanandosi dal posto di lavoro senza effettuare la registrazione nell'apposito rilevatore delle presenze conseguendo da un lato l'ingiusto profitto corrispondente alla retribuzione percepita per il tempo di assenza dal luogo di lavoro e danneggiando dall'altro la medesima amministrazione nella sua immagine nonché provocando disservizio.

Riferisce la citazione che la Procura ha aperto l'istruttoria sul caso a seguito della ricezione in data 22 novembre 2007, di una nota della direzione generale della ASL n.3 dell'Umbria di trasmissione della delega per l'esecuzione di ordinanza cautelare della Procura della Repubblica di Spoleto, unitamente a copia dell'ordinanza di applicazione della misura cautelare della sospensione dall'esercizio di pubblico ufficio di un dipendente della ASL medesima emessa dal G.I.P. del tribunale di Spoleto.

In particolare il convenuto è risultato indagato per il delitto previsto e punito dall'art. 81, comma 2 e dall'art. 640, comma 2, n.1 del codice penale, ovvero truffa aggravata ai danni della ASL n.3 dalla quale dipendeva, conseguendo ugualmente l'intera retribuzione ed arrecando all'amministrazione un danno economico pari ad € 658,00, per il periodo da giugno 2006 ad agosto 2007.

Dalle indagini condotte dai Carabinieri della stazione di Cascia sarebbe emerso che il Tzo. si allontanava con un'elevata frequenza e senza giustificazione alcuna dal posto di lavoro per attendere ad occupazioni personali di mero diletto o di disbrigo burocratico, tra cui quella di intrattenersi con amici e conoscenti anche per giocare con loro a carte in un bar della cittadina, quella di recarsi presso l'esercizio commerciale gestito dal proprio figlio, anche per coadiuvarlo in qualche attività, quella di sbrigare alcune pratiche amministrative relative al rinnovo delle licenze di caccia di suoi conoscenti.

Conseguentemente al ricevimento dell'ordinanza del GIP del tribunale di Spoleto, il dirigente del servizio amministrazione del personale proponeva di adottare una decisione amministrativa – successivamente assunta dai vertici dell'azienda con determina n. 445 del 4 ottobre 2007 – di sospensione del dipendente in questione.

Successivamente, in data 3 dicembre 2007, con decisione amministrativa n. 564, il direttore generale della ASL n. 3, determinava, sempre in esecuzione di quanto statuito dal GIP nell'ordinanza, di riammettere in servizio il Tzo., atteso che l'efficacia della disposta misura interdittiva era determinata fino al 2 dicembre 2007, né era intervenuta in merito alcuna richiesta del PM.

La Procura ha ritenuto sussistente il danno, così come rappresentato dall'amministrazione denunciante e supportato dagli accertamenti effettuati, e, ai sensi dell'art. 5 d.l. 1993/453, convertito in legge 14 gennaio 1994 n. 19, nel testo di cui al d.l. 1996/543, convertito in legge n. 639/1996, ha invitato il presunto responsabile a produrre entro quaranta giorni eventuali deduzioni e/o documenti con facoltà di essere sentito personalmente.

Nel termine indicato il convenuto non si è avvalso di nessuna delle due facoltà riconosciutegli dalla legge.

Con memoria depositata in data 30 marzo 2009 il convenuto si è costituito in giudizio, delegando a rappresentarlo l'avvocato Sandro Picchiarelli e l'avvocato Marzio Vaccari.

La difesa propone preliminarmente istanza di sospensione in attesa della definizione del processo penale, anche perché <<la Procura non ha raggiunto la prova dei fatti prospettati perché recepisce acriticamente i fatti così come identificati nel provvedimento del GIP del tribunale di Spoleto, senza operare un proprio riscontro autonomo in merito alle situazioni ivi descritte>> ed in relazione alla mancata prova del danno all'immagine e da disservizio chiede l'assoluzione o in subordine la riduzione dell'addebito.

All'odierna udienza, il Pubblico ministero ed il difensore del convenuto insistono nelle conclusioni di cui agli atti scritti.

Considerato in diritto

Oggetto del giudizio

La questione all'esame del collegio concerne la domanda risarcitoria dell'asserito danno patrimoniale, all'immagine e da disservizio cagionato alla ASL n. 3 dell'Umbria e quantificato in complessivi € 20.658,00 – 658,00 a titolo di danno patrimoniale; 10.000,00 a titolo di danno all'immagine e 10.000,00 a titolo di danno da disservizio - (oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed alle spese di giudizio).

Il sig. Tzo., in qualità di dipendente della ASL n.3 dell'Umbria con qualifica di assistente amministrativo in servizio presso l'ospedale di Cascia si sarebbe ripetutamente assentato dal servizio senza registrarlo nel sistema di rilevazione delle presenze, percependo un ingiusto profitto costituito dalle retribuzioni relative ai periodi non lavorati e cagionando nel contempo un danno all'immagine dell'amministrazione data la notevole frequenza e la disinvoltura con la quale si assentava ed un disservizio, concretatosi nelle disfunzioni dovute alla sottrazione di energie lavorative.

Per i fatti indicati il dipendente risulta essere indagato per il delitto previsto e punito dall'art. 81, comma 2 e dall'art. 640, comma 2, n.1 del codice penale, ovvero truffa aggravata ai danni della ASL n.3 dalla quale dipendeva, conseguendo ugualmente l'intera retribuzione ed arrecando all'amministrazione un danno economico pari ad € 658,00, per il periodo da giugno 2006 ad agosto 2007.

Merito

Quanto al merito della causa, il collegio è tenuto, nella fattispecie concreta del presente giudizio, a verificare la reale esistenza del danno erariale e la sua quantificazione e ad accertare la sussistenza, in capo al convenuto, della responsabilità amministrativo-contabile, in presenza del nesso di causalità nella condotta illecita commissiva od omissiva tenuta dallo stesso ed in presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, come stabilito dalla vigente normativa in materia; da ultimo, dall'articolo 58 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (ora art. 93 del t.u. n. 267 del 18 luglio 2000); dall'articolo 2 della legge 8 ottobre 1984, n. 658; dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19; dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20; e dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639.

Esistenza del danno e sua quantificazione

In particolare in relazione alla specifica fattispecie in esame, l'accusa lamenta la sussistenza del danno patrimoniale per le retribuzioni ingiustamente percepite, quantificato in € 658,00, del danno all'immagine, quantificato in € 10.000,00 e del danno da disservizio, pure quantificato in € 10.000,00 per un totale di € 20.658,00.

Danno patrimoniale

Al riguardo il collegio non ha dubbi circa il fatto che il mancato adempimento dei propri obblighi di servizio, che si è verificato per le continue assenze dal posto di lavoro, determini in capo al convenuto l'obbligo di risarcire l'ingiusto profitto tratto dalle retribuzioni percepite per le ore di servizio non prestate.

Il numero di assenze dal servizio accertate dai carabinieri della stazione di Cascia è talmente ingente da rendere irrilevante la circostanza che nell'indicare la durata dell'assenza si faccia riferimento ad un orario definito dalla difesa non attendibile per la dicitura "almeno tra". Prevale infatti, nel caso di specie, una condotta assolutamente irregolare, di un dipendente che per abitudine non timbrava il cartellino marcatempo ogni volta che usciva ed entrava dall'ufficio dopo la prima timbratura di accesso, che non è sporadica, bensì sistematica.

Dalla sommatoria sistematica dei numerosi periodi di assenza di diversa durata il collegio ritiene debba farsi derivare il superamento della soglia minima di rilevanza oltre la quale deve essere risarcito il danno cagionato all'amministrazione, in disparte la consistenza dello stesso.

Anche la circostanza che un organo di polizia come i Carabinieri abbia ritenuto di dover controllare il convenuto per ben un anno di tempo è indicativa, a parere del collegio, della gravità dei sospetti ricadenti sullo stesso.

Il collegio pertanto ritiene che - pur non escludendo di poter giustificare talune di queste assenze imputandole a cause di forza maggiore oppure ad altre cause - la sistematicità con cui sono state poste in essere, la loro sommatoria e la rilevanza anche singolare di alcune di esse (per la durata di 1 ora e 30 minuti), facciano ritenere sussistente il danno patrimoniale, quantificabile in via equitativa ex articolo 1226 c.c. almeno in € 500.00, che deve essere risarcito dall'odierno convenuto, essendo superata la soglia dell'antidoverosità e quindi sussistendo l'illecito contabile.

Danno all'immagine

Con riguardo a tale posta di danno in primo luogo <<il collegio ritiene opportuno far riferimento alla propria consolidata giurisprudenza in materia di danno all'immagine (tra le moltissime si vedano, in particolare, le sentenze 28 maggio/29 giugno 1998, n. 628, 9 marzo/11 maggio 2004, n. 216, 4 giugno/19 ottobre 2002, n. 498, 4/18 ottobre 2000, n. 557, 1/18 dicembre 1998, n. 1087, 14/28 maggio 1998, n. 501), nella quale ne ha più volte precisata natura e caratteri, chiarendo che esso "si realizza in presenza di illeciti che, pur non rivestendo necessariamente carattere penale, hanno una tale rilevanza e capacità lesiva, per la loro intrinseca gravità e per il settore pubblico nel quale intervengono, da ingenerare una corale disapprovazione sociale ed un diffuso e persistente senso di sfiducia della collettività nell'amministrazione, data la manifesta ed abnorme contrarietà del suo operato ai fondamentali canoni della legalità, del buon andamento, e dell'imparzialità, ex art. 97 Cost.>>".

Più articolatamente (tra le altre, recentemente, la sentenza 3 luglio/13 agosto 2007, n. 196), siffatta giurisprudenza ha anche precisato che "il danno all'immagine ed al prestigio della P.A. determinato da parte di un soggetto legato alla P.A. da un rapporto di lavoro, di impiego o di servizio (anche di fatto) viene in rilievo unitamente ad altri fondamentali e necessari concomitanti elementi, quali il necessario *clamor* e la risonanza e l'amplificazione della notizia da parte dei vari mezzi di informazione" e che tale forma di danno erariale va inquadrato:

a) nell'ambito della categoria del <<danno patrimoniale ingiusto per violazione di un diritto fondamentale della persona giuridica pubblica>>, rapportandolo, quindi, al <<danno patrimoniale in senso ampio>> ex art. 2043 c.c. in collegamento con l'art. 2 Cost., che <<non si correla necessariamente ad un comportamento causativo di un reato>> (non rientrando nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 c.c.), ma può ben discendere anche <<da un comportamento gravemente illegittimo ovvero gravemente illecito extrapenale>>, con la precisazione che non tutti gli atti o comportamenti genericamente illegittimi o illeciti sono causalmente idonei a determinare una menomazione di detta immagine e di detto prestigio, venendo in rilievo - nel giudizio di responsabilità amministrativa contabile - <<solo i comportamenti gravemente illegittimi ovvero gravemente illeciti (anche di carattere

- extrapenale)>>, perché idonei - nella loro consistenza fenomenica - a produrre quella <<grave perdita del prestigio dell'immagine>> e quel <<grave detrimento della personalità pubblica>>;
- b) nell'ambito della fattispecie del pregiudizio che mina alle basi la stessa credibilità sociale e, dunque, l'esistenza dell'amministrazione pubblica, in presenza di una condotta altamente lesiva del bene/valore che si riflette sull'immagine pubblica (sanità, giustizia, sicurezza, cultura e via dicendo);
- c) nell'ambito della categoria del <<danno/evento>> (e non del <<danno/conseguenza>>), considerato che, poiché l'oggetto del risarcimento non può che essere una perdita cagionata dalla lesione di una situazione giuridica soggettiva e la liquidazione del danno non può riferirsi se non a perdite, a questi limiti soggiace anche la tutela risarcitoria dei danni non patrimoniali causati dalla lesione di diritti od interessi costituzionalmente protetti, quali il diritto all'immagine, con la peculiarità che essa deve essere ammessa indipendentemente dalla dimostrazione di perdite patrimoniali, oggetto del risarcimento, senza la diminuzione o la privazione di valori inerenti al bene protetto;
- d) nell'ambito delle fattispecie per le quali - non essendo richiesta la prova delle spese necessarie al recupero del bene giuridico leso - si può fare affidamento - per la concreta determinazione dell'ammontare del danno erariale - sulla <<valutazione equitativa del giudice>>, ai sensi dell'articolo 1226 c.c., sulla base dei <<parametri di tipo oggettivo, soggettivo e sociale>> come definiti dalla giurisprudenza maggioritaria e prevalente della Corte dei conti di cui si è detto ed, in particolare, da diverse sentenze di questa Sezione in precedenza indicate;
- e) nell'ambito delle fattispecie per le quali sussiste in ogni caso <<l'onere per l'attore di indicare le presunzioni, gli indizi e gli altri parametri che intende utilizzare sul piano probatorio>>;
- f) nell'ambito delle fattispecie per le quali è necessario <<il superamento di una soglia minima>> di rilevanza della condotta, da individuarsi con una indagine attenta e completa sul comportamento tenuto dal convenuto e sulla potenzialità lesiva dell'immagine e del prestigio della P.A. di detto comportamento tale da minacciare l'affidamento della comunità sociale nella P.A.”

Queste considerazioni riposano, in effetti, su una pacifica giurisprudenza della corte regolatrice – che ha fornito un fondamentale contributo all'elaborazione teorica della figura ed alle implicazioni che, nelle fattispecie concrete, siffatta elaborazione determina – la quale ha già da tempo ben chiarito (sentenza n. 5668 del 1997) i concetti innanzi riepilogati, ben distinguendo il danno all'immagine dal *pretium doloris* e ne ha affermata l'infedeltà del carattere patrimoniale.

Né a dette conclusioni il collegio ritiene di dover venire meno in presenza della recentissima sentenza n. 26972 pronunciata dalla stessa corte regolatrice in data 24 giugno/11 novembre 2008, in quanto i concetti in essa espressi, riferiti al danno non patrimoniale nei rapporti privati, non sono estensibili al danno all'immagine provocato alla p.a. da soggetto legato da rapporto di servizio, che è “patrimoniale” in senso stretto e discende da responsabilità contrattuale, se non altro per l'assoluta diversità ontologica che esiste tra persone fisiche e persone giuridiche (la stessa Corte di cassazione, con sentenza n. 744 del 1999) (cfr. sezione Umbria n. 44 del 2009; sezione terza d'appello n. 143/2009).

Anche con riferimento al danno all'immagine alla luce delle considerazioni generali appena ricordate il collegio ritiene che la condotta del Tzo. abbia prodotto senza dubbio un danno, considerato che – come già rilevato - siamo di fronte ad un comportamento che ha ampiamente superato la soglia minima di inadempimento nei rapporti verso la pubblica amministrazione.

Se si considera poi che i fatti sono avvenuti in un paese piccolo, dove i pubblici dipendenti sono osservabili dalla comunità, come il convenuto lo è stato dai Carabinieri, non vi è dubbio circa la

sussistenza del danno conseguente alla lesione all'immagine dell'amministrazione sanitaria in conseguenza della condotta tenuta dal convenuto.

Il danno all'immagine, formatosi in relazione al fatto conclamato che trova conferma in una straordinaria quantità di verifiche fatte dai Carabinieri che in un piccolo centro come Cascia non hanno quasi potuto evitare di accorgersi con quanta frequenza e con quanta naturalezza il Tzo. si assentava dal posto di lavoro durante l'orario di servizio viene dalla Procura attrice quantificato in € 10.000,00, importo che è condiviso anche dal collegio, stante la disinvoltura e l'abitudine delle assenze del Tzo. ed il *clamor* che dalle stesse deve fuor di dubbio essere derivato considerato il piccolo centro ed il fatto che il convenuto non aveva problemi ad attendere anche a funzioni rese al pubblico (negozio del figlio) o personali durante le assenze.

Danno da disservizio

Sostiene la Procura attrice che la mera sottrazione di energie lavorative dal servizio abbia inciso negativamente sul servizio stesso generando un danno da disservizio, cioè un'alterazione della normale efficienza ed efficacia del servizio, uno stato disfunzionale dello stesso.

L'enunciazione di principio pur non essendo sbagliata rimane a parere del collegio generica, in quanto manca la prova in concreto di quali disagi, di quali disservizi, ritardi o malfunzionamenti siano dipesi dalla condotta del Tzo., senza la quale il collegio non può che assolvere il convenuto almeno per la partita di danno da disservizio, trattandosi tra l'altro di un dipendente amministrativo e non facente parte del personale medico o paramedico, le cui assenze potrebbero in astratto aver determinato dei ritardi nell'espletamento di pratiche che tuttavia, per poter essere valutati dal collegio, devono essere allegati e provati.

Con riguardo al disservizio il convenuto deve essere quindi assolto, in quanto manca in atti la prova della flessione degli *standard*, appunto di servizio, dell'amministrazione di appartenenza in relazione alle assenze dello stesso.

Elemento soggettivo

Quanto all'elemento soggettivo il collegio ritiene che il Tzo. abbia agito con dolo, nella particolare figura del dolo contrattuale, considerato che il Tzo. ha consapevolmente e senza remore violato i doveri che conseguivano dalla qualifica rivestita nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, sezione giurisdizionale dell'Umbria:

condanna il signor Tzo., al pagamento, in favore della ASL n. 3 dell'Umbria della somma di € 10.500,00 (diecimilacinquecento/00) oltre a interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino al soddisfo, ed alle spese di giudizio, a favore dello Stato, nella misura di € 404,79 (quattrocentoquattro/79).

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CALABRIA

Catanzaro, sezione II

Vincenzo Fiorentino, presidente;
Daniele Burzichelli, consigliere;
Anna Maria Verlengia, primo referendario, estensore.

Sentenza n. 1221 del 5 novembre 2009
Cartellini marcatempo per i dirigenti

ex art. 21 e 26 della legge 1034/71 e successive modifiche e integrazioni, sul ricorso numero di registro generale 1058 del 2009, proposto da: *omissis*, rappresentata e difesa dall'avv. Paola Reda, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Rossana Uva in Catanzaro, corso Mazzini, 269;

contro

Giunta regionale Calabria, rappresentata e difesa dall'avv. Franceschina Talarico, con domicilio eletto in Catanzaro, c/o l'Avvocatura regionale, via De Filippis;

nei confronti di

Consorzio di bonifica integrale dei bacini del Tirreno Cosentino, rappresentato e difeso dall'avv. Antonia Di Principe, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Brunella Candreva in Catanzaro, via A. Panella 1;
omissis, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Cozzolino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Brunella Candreva in Catanzaro, via Crispi, 146;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia, della delibera della Giunta regionale Calabria n. 489 del 3.08.2009, notificata il 22.08.09, di decisione del ricorso gerarchico presentato avverso la delibera consortile n. 73/14, limitatamente alla parte in cui rigetta detto ricorso;

nonché

della delibera della deputazione del Consorzio di bonifica integrale dei bacini del Tirreno Cosentino n. 73/14 del 25.10.2008.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Calabria;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio di bonifica integrale dei bacini del Tirreno Cosentino;
visto l'atto di costituzione in giudizio di *omissis*;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nella camera di consiglio del giorno 05/11/2009 la dott.ssa Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
ritenuto che il giudizio sia suscettibile di immediata definizione, con motivazione in forma semplificata, ai sensi dell'art. 26, co. 4 e 5, della legge n. 1034 del 1971, come modificato dall'art. 9 della legge n. 205 del 2000;
avvisate le stesse parti ai sensi dell'art. 21 decimo comma della legge n. 1034/71, introdotto dalla legge n. 205/2000;
con l'odierno gravame, l'avvocato Reda impugna la delibera della deputazione del Consorzio di bonifica integrale dei bacini del Tirreno Cosentino n. 73/14 del 25/10/2008 con la quale si stabiliva di istituire il tesserino marcatempo per i dirigenti del consorzio, ivi compreso il direttore generale, alla pari di tutti gli dipendenti, nonché la delibera della Giunta regionale nella parte in cui ha rigettato il ricorso gerarchico proposto avverso la prima delibera.

La ricorrente si duole della illegittimità della delibera consortile in quanto adottata in violazione delle norme del CCNL dirigenti, in quanto, in base a tale normativa, l'attività dei dirigenti sarebbe svincolata dalla preconstituzione di un orario stabile di lavoro.

Deduce altresì l'illegittimità del provvedimento con il quale è stato respinto il ricorso gerarchico avverso la prima delibera per carenza e/o genericità di motivazione, illogicità e contraddittorietà.

Chiede pertanto l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Si sono costituiti il consorzio intimato, la Regione e il controinteressato *omissis* ed hanno eccepito il difetto di giurisdizione del giudice adito oltre a controdedurre nel merito.

Alla camera di consiglio del 5 novembre 2009, previo avviso alle parti in ordine alla possibile adozione di una decisione nel merito in forma semplificata, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Diritto

Il ricorso è inammissibile.

Come eccepito anche dalla Regione, dal consorzio e dal controinteressato, la controversia non appartiene alla giurisdizione del tribunale adito.

La controversia in esame, volta a contestare la legittimità della delibera con la quale il consorzio resistente ha previsto per i dirigenti tutti l'adozione di cartellini marcatempo per rilevarne le presenze e la durata della prestazione lavorativa giornaliera, spetta, ai sensi dell'art. 63, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, alla cognizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, in quanto l'atto impugnato va qualificato come atto di micro-organizzazione.

Si tratta infatti di un atto paritetico implicante l'esercizio dei poteri del datore di lavoro privato, a fronte dei quali il dipendente vanta solo diritti soggettivi e non interessi legittimi ed attiene alla gestione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti privatizzati ai sensi dell'art. 4, comma 2, e art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

Non si tratta di atto di macro organizzazione, poiché tale qualificazione è riservata agli atti che riguardano le linee fondamentali dell'assetto degli uffici e che si estrinsecano a monte del rapporto di impiego (cfr. art. 2, comma 1, e art. 4, comma 1, d.lgs. n. 165/2001).

Solo questi ultimi, oltre alle procedure concorsuali, possono essere sindacati dal giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 63, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, e possono essere anche disapplicati dal giudice ordinario (cfr. Tar Liguria, Genova, sez. II 5/2007).

La presente controversia, ai sensi dell'art. 63 e 69, d.lgs. n. 165 del 2001, spetta al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, in quanto coinvolge la gestione del rapporto di pubblico impiego, così come disciplinato da disposizioni di legge, di regolamento e di C.C.N.L.

La suddetta sfera di giurisdizione è piena e si estende - in base ai principi di economia processuale e di concentrazione avanti allo stesso giudice dell'intera vicenda contenziosa che coinvolge il pubblico dipendente - anche agli atti amministrativi presupposti, che non sono sottratti alla cognizione dell'a.g.o. e possono essere disapplicati ove riconosciuti *contra legem* (Consiglio Stato, sez. VI, 22 settembre 2008, n. 4568).

Alla luce di quanto sopra osservato il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione, con salvezza degli effetti della c.d. *traslatio iudicii*.

Ai sensi dell'art. 59 della legge 69/2009 viene indicato come giudice competente il giudice ordinario.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale della Calabria, Catanzaro, sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione, fatti salvi gli effetti della c.d. *traslatio iudicii*.

Spese compensate.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Roma, sezione II

Luigi Tosti, presidente;
Giampiero Lo Presti, consigliere, estensore;
Anna Bottiglieri, consigliere.

Sentenza 26 novembre 2009 n. 11787
Indennità per mansioni superiori

sul ricorso numero di registro generale 3261 del 1999, proposto da *omissis*, rappresentati e difesi dall'avv. Lorenzo Di Bacco, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Tacito, 23 sc. B, int. 8;

contro

Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, in persona del direttore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

dei provvedimenti, comunicati con note della Direzione centrale amministrativa dirette alla Direzione centrale AA.GG. e del personale del 19.1.1999 e del 15.12.1998, di recupero delle somme erogate ai ricorrenti per lo svolgimento di mansioni superiori.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio di Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2009 il dott. Giampiero Lo Presti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

- Ritenuto che i ricorrenti, tutti dipendenti dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, hanno impugnato i provvedimenti con i quali è stato disposto il recupero delle indennità erogate *ex art. 115 della legge n. 312/80* in ragione dello svolgimento delle mansioni superiori svolte, assumendone l'illegittimità per violazione dell'art. 115 citato, violazione del principio di buona fede a causa del tempo trascorso, carenza di motivazione, prescrizione della pretesa azionata;

- considerato che il recupero è stato disposto limitatamente alle somme erogate con riferimento anche ai giorni di assenza;
- ritenuto che la questione di diritto che costituisce il punto centrale della odierna controversia ha trovato definizione nel parere dell'adunanza della commissione speciale del pubblico impiego in data 22 aprile 2002 che ha ritenuto che l'art. 115 della legge n. 312 del 1980 debba essere correttamente interpretato in coerenza con la disciplina generale della retribuzione delle mansioni superiori nel pubblico impiego, nel senso che le stesse vanno retribuite per il periodo di «effettiva prestazione», comprensivo dei giorni di assenza per riposo settimanale e festività, mentre non vanno retribuite per i periodi in cui il lavoratore assegnato a mansioni superiori è assente per congedo ordinario o straordinario; mentre nel primo caso, infatti, si tratta di dovuti momenti di compensazione dell'attività lavorativa con il riposo, con carattere di generalità, nel secondo si tratta invece di vicende del rapporto che ineriscono al singolo lavoratore e che comportano, di norma, l'assegnazione delle superiori mansioni ad altro dipendente, con correlata assegnazione delle connesse responsabilità a quest'ultimo (cfr. anche Cons. Stato IV, 3.4.2006 n. 1693);
- considerato che da tali condivisibili conclusioni non vi è ragione di discostarsi in questa sede, ritenendo quindi il collegio la spettanza del trattamento nei soli giorni di assenza per riposo settimanale e festività e non anche, quindi, per i giorni di congedo ordinario;
- ritenuto di conseguenza che ben poteva l'amministrazione procedere al disposto recupero, purché nei limiti di quanto sopra esposto, restando cioè intangibili le somme erogate in relazione alle assenze per riposi settimanali e festività (da quanto prodotto dall'amministrazione resistente sembra che il recupero abbia riguardato soltanto le assenze per congedo ordinario, mentre i ricorrenti si sono limitati a lamentare genericamente l'illegittimità del recupero senza fornire principio di prova in ordine a recupero di somme erogate per giorni di assenza per riposo settimanale e festività);
- ritenuto, quanto al termine di prescrizione, che è nella specie configurabile un indebito oggettivo *ex art. 2033 C.C.*, derivante dal pagamento di somme in eccedenza al dovuto e che in tali ipotesi è applicabile la ordinaria prescrizione decennale (cfr. fra le tante, Cons. Stato, VI sez., 14 ottobre 2004, n. 6654, 26 giugno 2003, n. 3837, 27 novembre 2002, n. 6500, 9 settembre 2002, n. 4571; V sez., 24 marzo 1997, n. 287; C.G.A.R.S. 15 gennaio 2002, n. 26; I sez., par., 11 giugno 2003, n. 1844/2003);
- considerato che tutti i provvedimenti di recupero risultano essere stati adottati entro tale termine a decorrere dalla data di erogazione delle somme;
- ritenuto ancora che il recupero delle somme è stato disposto in maniera rateizzata, così da non incidere in maniera eccessiva sulle esigenze di vita dei dipendenti, cosicché la buona fede dei ricorrenti appare essere stata adeguatamente apprezzata;
- ritenuto conclusivamente che il ricorso va rigettato perché infondato e che le spese di giudizio possono essere interamente compensate in ragione della natura e dell'oggetto della controversia.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso R.G. n. 3261/99:

lo respinge;

compensa le spese.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Roma, sezione II *ter*

Michele Perrelli, presidente;
Antonio Vinciguerra, consigliere, estensore;
Maria Cristina Quiligotti, consigliere.

Sentenza 16 ottobre 2009 n. 9984
Valutazione in forma numerica nei concorsi

sul ricorso numero di registro generale 10643 del 2008, proposto da *omissis* rappresentato e difeso dagli avv. Raffaele Titomanlio, Giuseppe Vetrano, Felice Ferrantino, con domicilio eletto presso Raffaele Titomanlio in Roma, via Terenzio, 7;

contro

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

omissis non costituito in giudizio;

per ottenere

l'annullamento del decreto del capo del Corpo forestale dello Stato 17.11.2008 n. 164, con il quale è stata approvata la graduatoria del personale ammesso a frequentare il corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di primo dirigente;
il risarcimento dei danni;
visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2009 il dott. Antonio Vinciguerra e uditi gli avv.ti Raffaele Titomanlio e Vetrano Giuseppe per il ricorrente;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Con il provvedimento impugnato è stata definita la graduatoria del personale del Corpo forestale dello Stato ammesso al corso di formazione dirigenziale indetto ai sensi dell'art. 8, comma 1,

lett. a), del d.lgs. 3.4.2001 n. 155, per l'accesso a posti di primo dirigente, come individuati disponibili alla data del 31.12.2005.

Il ricorrente è tra i candidati non ammessi al corso, perché collocati in posizione non utile nella graduatoria.

Con l'impugnativa contesta sostanzialmente la carenza di motivazione e di istruttoria in ordine all'attribuzione del punteggio attitudinale. Chiede, altresì, il risarcimento dei danni.

Con decreto del presidente di questa sezione il ricorrente è stato autorizzato, su sua richiesta, a notificare il ricorso per pubblici proclami a tutti i candidati inseriti nella graduatoria. La prova dell'avvenuta notifica è stata depositata agli atti del giudizio.

L'amministrazione chiamata in causa ha presentato una relazione a cura del comandante del Corpo forestale, in cui è affermata la legittimità del procedimento seguito per la valutazione dei candidati, rilevandosi che nei giudizi di merito comparativo l'autorità amministrativa giudicante gode di ampia discrezionalità, ben potendo i coefficienti numerici da essa attribuiti concretare adeguata ed esauriente motivazione del percorso logico seguito. Agli aspiranti, precisa la suddetta relazione, è stata valutata l'attitudine alle funzioni superiori tenendosi conto non soltanto dei parametri di riferimento indicati dal bando di selezione (per i quali non sono previsti sottopunteggi), ma altresì, come prescritto, della personalità dei candidati e dei loro precedenti di carriera.

Con atto di motivi aggiunti, a seguito della presa di conoscenza dei verbali di scrutinio, il ricorrente lamenta che per l'incarico di responsabile del Settore tecnico amministrativo provinciale foreste di Avellino, da lui svolto tra giugno 1992 e marzo 2002 su conferimento della Regione Campania, gli è stato riconosciuto un punteggio (p. 0,05) inferiore al minimo prestabilito dal consiglio di amministrazione.

Sul punto la difesa dell'amministrazione controdeduce rilevando che il punteggio massimo per ciascun incarico conferito ai candidati è stato fissato in p. 0,40 nella seduta del 15.5.2007 dell'organo consiliare, mentre non è stato fissato un punteggio minimo (invece definendosi nel massimo di p. 5,00 il punteggio riconoscibile a ciascun candidato per il complesso degli incarichi espletati). Inoltre dalla documentazione prodotta dal ricorrente ai fini della valutazione comparativa non risulta la durata dell'incarico di cui egli lamenta l'inadeguata valutazione.

In memoria conclusiva parte ricorrente pone in evidenza un comportamento non trasparente degli uffici e degli organi preposti al procedimento, giacché, mentre da un lato sono stati frapposti ostacoli alle sue richieste di accesso agli atti, dall'altro il capo del Corpo forestale ha approvato la graduatoria degli aspiranti al corso di formazione dirigenziale solo il 17.11.2008, a ridosso della data d'inizio del corso, fissata per il 26 novembre successivo, lasciando quindi soltanto un margine temporale esiguo per un'adeguata verifica della correttezza della procedura.

Altre anomalie risiedono nella singolare coincidenza tra i candidati cui è stato attribuito il massimo punteggio per il criterio attitudinale e il numero dei posti vacanti disponibili, nonché nella massificazione del punteggio per il predetto criterio riguardo ai candidati non ammessi al corso di formazione, a ciascuno dei quali sono stati attribuiti indistintamente 17 punti. Appare improbabile, argomenta la difesa del ricorrente, che i candidati ammessi al corso siano tutti indistintamente meritevoli del massimo punteggio e gli altri di un punteggio unico, inferiore a

quello riconosciuto ai candidati ammessi, anche se di questi ultimi alcuni sono privi di esperienza di comando e hanno minore anzianità di servizio degli altri.

Le suddette osservazioni integrano le censure di sviamento e di disparità di trattamento, espresse nell'atto introduttivo.

Quanto all'incarico di responsabile del settore tecnico amministrativo provinciale foreste di Avellino, il ricorrente nega di non averne precisato la durata nella nota dichiarativa trasmessa per la valutazione.

Il ricorso è passato in decisione all'udienza del 3.7.2009.

Diritto

La selezione in argomento è stata indetta per la copertura di sessantotto posti di primo dirigente nel Corpo forestale dello Stato e ha preso in esame gli elementi di giudizio definiti dal consiglio di amministrazione nella seduta del 15.5.2007 per lo scrutinio di merito comparativo nei termini di cui all'art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3.4.2001 n. 155 (riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente del Corpo forestale dello Stato, a norma dell'art. 3, comma 1, della l. 31.3.2000 n. 78). Sono stati presi in considerazione i posti disponibili al 31.12.2005.

In particolare, per la valutazione dell'attitudine ad assumere maggiori responsabilità e ad assolvere le funzioni della qualifica superiore (categoria VIII), per la quale può essere attribuito un massimo di punti 20, il consiglio di amministrazione ha stabilito che deve tenersi conto oltre che della media dei punteggi attribuiti per la corrispondente voce nei rapporti informativi, della personalità del funzionario quale risulta dai precedenti di tutto il corso della carriera e da tutti gli elementi rilevabili dal fascicolo personale.

Nello specifico è stabilito che occorre tener presenti i seguenti parametri:

- funzioni svolte: viene valutato il livello qualitativo delle funzioni svolte con riguardo alla rilevanza dell'ufficio e della sede, al grado della responsabilità assunta e al tipo di lavori svolti, nella misura in cui essi rivelino un particolare grado di preparazione e di competenza professionale;
- sedi: vengono prese in considerazione le sedi di servizio sotto l'aspetto degli incarichi ivi rivestiti, della permanenza in esse e delle loro dimensioni;
- organizzazione e gestione del personale: viene espresso un giudizio sul complesso delle capacità organizzative e gestionali dimostrate nel concreto espletamento degli incarichi;
- capacità relazionali: viene dato rilievo all'immagine offerta dal funzionario sia nell'ambito dell'amministrazione che negli ambienti esterni, anche con riferimento alle capacità relazionali evidenziate;
- personalità: viene espresso un giudizio sulla completa personalità dello scrutinando tenendo altresì conto della disponibilità manifestata verso le esigenze di servizio, in particolare sotto il profilo della mobilità, quale risulta da tutte le sedi di servizio e dagli incarichi ricoperti.

il consiglio di amministrazione, dunque, non solo ha elaborato precisi e definiti parametri di valutazione, ma altresì per ognuno di essi ha indicato le linee di esame.

In sede di scrutinio, tuttavia, il consiglio non ha dato conto nell'assegnazione del punteggio del percorso valutativo seguito, giacché i coefficienti riconosciuti – nella sostanza soltanto due:

punti 20, il massimo, per sessantanove candidati e punti 17 per gli altri – sono accompagnati soltanto da espressioni di mero richiamo ai parametri di giudizio, che si traducono in circonlocuzioni tautologiche dalle quali è impossibile evincere i presupposti razionali della valutazione finale e della sua insolita massificazione.

Per i candidati, la maggioranza, ai quali sono stati riconosciuti diciassette punti è stato definito il seguente preambolo *standard*: “visti gli atti al fascicolo personale dello scrutinando attestanti i titoli di servizio di cui ai criteri di massima ed effettuata la dovuta comparazione con i titoli di servizio posseduti dagli altri scrutinandi; considerata la personalità del funzionario quale risulta dai precedenti di carriera e da tutti gli elementi del fascicolo personale; valutato il servizio prestato dall’interessato e comparandolo con quello degli altri scrutinandi; il consiglio ritiene lo scrutinato idoneo ad assumere le funzioni della qualifica superiore ed attribuisce il seguente punteggio...”.

Per i candidati ai quali è stato attribuito il massimo punteggio (p. 20), che ha loro consentito di collocarsi nella graduatoria in posizione utile per essere ammessi al corso di formazione dirigenziale, il preambolo diventa: “visti gli atti al fascicolo personale dello scrutinando attestanti i titoli di servizio di cui ai criteri di massima ed effettuata la dovuta comparazione con i titoli di servizio posseduti dagli altri scrutinandi; considerata la personalità del funzionario quale risulta dai precedenti di carriera e da tutti gli elementi del fascicolo personale; considerata la preparazione culturale e professionale; considerato l’alto rendimento nel ricoprire gli incarichi affidati, con particolare riferimento a quelli di vertice a livello territoriale; il Consiglio ritiene lo scrutinato idoneo ad assumere le funzioni della qualifica superiore ed attribuisce il seguente punteggio...”.

Non appare ombra di motivazione che dia atto dell’esame effettivo, concreto, dei fascicoli personali dei singoli candidati (per ciascuno dei quali non può che prospettarsi una situazione personale e di carriera diversa), né si possono evincere gli elementi su cui sono fondate le asserite comparazioni.

La motivazione degli atti amministrativi è un consolidato onere legale all’attività degli uffici pubblici, che trae origine dai principi costituzionali d’imparzialità e di conseguente trasparenza dell’azione dei pubblici poteri. Essa è maggiormente sentita, e necessaria, nelle attività di valutazione individuale svolte su formule comparative, a dar conto del loro effettivo e compiuto svolgimento.

La discrezionalità del potere esercitabile, per quanto ampia, non può essere esente da verifiche della logicità e della razionalità dei criteri di valutazione seguiti in sede di scrutinio (Cons. Stato, sez. IV, 4 luglio 2008 n. 3338; T.A.R. Lazio, I, 9 giugno 2008 n. 5636), volte al controllo della omogeneità dei modelli di giudizio per tutti i candidati (Cons. Stato, IV, 11 aprile 2007 n. 1614).

È perciò evidente che l’espressione dei coefficienti numerici non sempre può essere utile da sola a garantire la possibilità delle suddette verifiche nei giudizi di merito comparativo per i quali l’amministrazione stessa ha prestabilito specifici e dettagliati indirizzi di percorso che, di conseguenza, ha l’onere di dimostrare di aver seguito.

Tale dimostrazione, peraltro, ben potrebbe risultare di palese evidenza dal giudizio finale, ancorché non compiutamente descrittivo, qualora da esso traspaia l’immediata coerenza con i

parametri di valutazione e i profili individuali dei candidati come possono evincersi dai fascicoli personali. Invece come condotta in fattispecie la valutazione dei profili attitudinali degli aspiranti al corso di formazione dirigenziale appare illogica e incoerente nel definire due soli punteggi, nonostante le differenze tra i percorsi di carriera, le capacità relazionali e le personalità dei candidati, creando in tal modo due grandi categorie di scrutinati: gli ammessi al corso di formazione dirigenziale, cui è attribuito il massimo punteggio previsto per i suddetti profili, e gli idonei esclusi, cui sono stati riconosciuti tre punti in meno.

Ulteriore elemento d'incoerenza risiede nell'aver considerato, attribuendo il massimo punteggio per il profilo attitudinale, "l'alto rendimento nel ricoprire gli incarichi affidati, con particolare riferimento a quelli di vertice a livello territoriale" per funzionari che non hanno rivestito incarichi particolari nel periodo di valutazione; mentre appare illogica l'attribuzione di punteggio inferiore a candidati con maggiore anzianità e numerosi incarichi affidati e svolti (addirittura il quarto e il quinto del ruolo organico sono stati classificati in fondo all'impugnata graduatoria in conseguenza del basso punteggio loro attribuito per l'attitudine a ricoprire le funzioni superiori).

Parte ricorrente ha smentito l'affermazione della difesa dell'amministrazione secondo la quale alcuni degli incarichi che gli erano stati conferiti non sono stati valutati per il profilo attitudinale giacché egli aveva ommesso di dichiararne la durata. Comunque questa non è una ragione sufficiente ad ometterne la valutazione, poiché l'amministrazione aveva il dovere di prendere in considerazione tutti gli elementi integrativi delle dichiarazioni dei candidati in merito agli incarichi istituzionali svolti, potendoli trarre dagli atti in suo possesso o in possesso di altro ente pubblico (art. 18, commi 2 e 3, della l. 7.8.1990 n. 241).

Sussistono, pertanto, i denunciati vizi di difetto della motivazione, disparità di trattamento ed eccesso di potere (quest'ultimo deducibile altresì dal comportamento ostruzionistico degli uffici e degli organi competenti, nel ritardare l'accesso agli atti del procedimento, richiesto dal ricorrente, e nell'approvazione della graduatoria pochi giorni prima dell'indizione del corso di formazione, ad ostacolare le verifiche di legittimità e l'utilità dell'azione giudiziaria).

Il ricorso deve perciò essere accolto nei termini dell'annullamento della graduatoria nella parte in contestazione. Non sono, invece, riscontrabili elementi certi e definiti di danno, anche considerando che il ricorrente è stato ammesso alla frequenza del corso di formazione dirigenziale con provvedimento cautelare adottato da questa sezione.

Le spese del giudizio sono accollate all'amministrazione, nella misura di cui in dispositivo.

P.Q.M.

il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione II *ter*:
accoglie il ricorso in epigrafe nei termini di cui a parte motiva e, per l'effetto, annulla nei predetti termini il provvedimento impugnato;
condanna l'amministrazione resistente a corrispondere al ricorrente la somma di € 4.000,00 (quattromila/00) per le spese processuali;
ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

