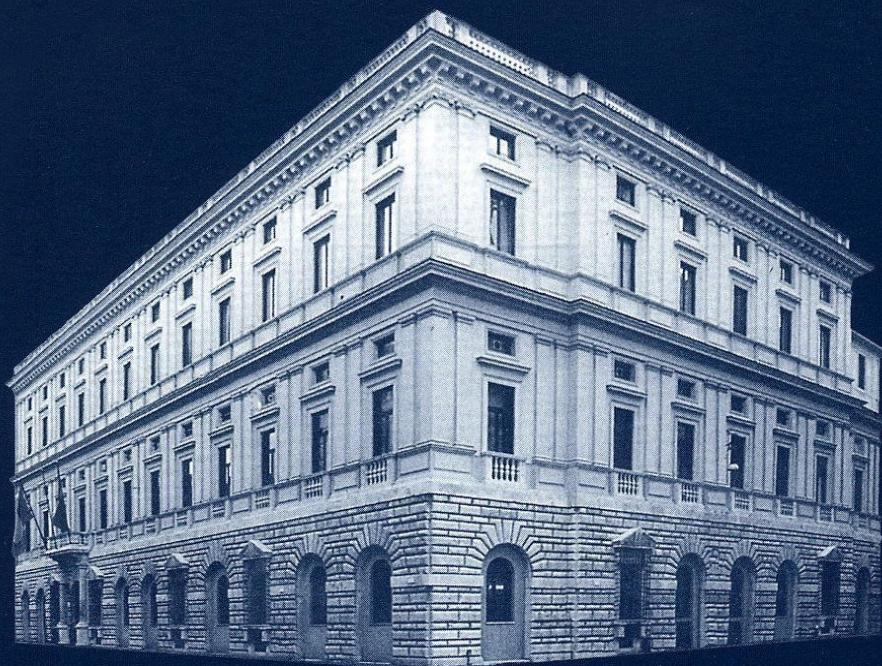




Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale – Anno XVI – N. 2 / 2010

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Funzione Pubblica

Rivista Quadrimestrale - Anno XVI - N. 2/2010

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Foto di copertina: Palazzo Vidoni (secolo XVI)

FUNZIONE PUBBLICA

Periodico della Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento della funzione pubblica

Anno XVI – N. 2 / 2010 – 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, consigliere del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione
<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
<i>Comitato tecnico di redazione</i>	- 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 dati istituzionali - Leonello Tronti, direttore dell'ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni
<i>Redazione</i>	- 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:

<http://www.innovazionepa.gov.it/i-dipartimenti/funzione-pubblica/documentazione/pubblicazioni/la-rivista.aspx>

Allo stesso indirizzo è possibile scaricarne 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>
► L'importanza della memoria, <i>di Renato Brunetta</i>	7
INTERVENTI	11
► Riflessioni sulla nuova pubblica amministrazione, <i>di Antonio Naddeo</i>	13
► Auto blu: dopo il monitoraggio del ministro Brunetta, un piano di risparmi per un miliardo e mezzo entro il 2013, <i>di Carlo Flamment</i>	15
► La riforma della contrattazione nel pubblico impiego, <i>di Leonello Tronti</i>	18
► La riforma contabile dello Stato e degli enti locali. Nella prospettiva degli Stati uniti d'Europa, <i>di Rosario Scalia</i>	35
► Le amministrazioni nazionali nel trattato di Lisbona: la nuova competenza in materia di cooperazione amministrativa, <i>di Edoardo Chiti</i>	48
► L'importanza e gli effetti della valutazione delle politiche pubbliche, <i>di Anna Siggillino</i>	57
► L'indice di percezione della corruzione: i fattori di influenza e i relativi nessi con i sistemi giuridici di riferimento. alcuni ordinamenti di <i>civil law</i> a confronto, <i>di Valeria Rainone</i>	61
RUBRICHE	75
► Notizie, <i>a cura di Giselda Papitto</i>	77
► Risposte ai quesiti	97
► Circolari e direttive	111
► Giurisprudenza, <i>a cura di Romualdo Chiesa</i>	163

L'IMPORTANZA DELLA MEMORIA

di Renato Brunetta

Ogni pubblica amministrazione non è fatta soltanto di regolamenti, procedimenti e strutture organizzative. Dietro il lavoro di donne e uomini impegnati nel garantire ai cittadini i servizi ai quali hanno diritto, esiste la storia di tutti quelli che li hanno preceduti dietro quegli sportelli, quelle scrivanie, quegli uffici e che hanno contribuito, in posizioni preminenti o semplicemente con il loro impegno quotidiano, a costruire e far funzionare ministeri, enti, uffici di ogni genere, dimensione e finalità. La storia della pubblica amministrazione italiana, dall'Unità ad oggi - ma c'è anche un passato preunitario, una "preistoria" che forse sarà utile un giorno approfondire - è fatta certo di grandi scelte politiche, di progetti e ripensamenti, di inaugurazioni e di revisioni ma è soprattutto una storia di persone che nel loro lavoro al servizio del pubblico si sono realizzati o hanno comunque vissuto, conseguendo lusinghieri risultati, ma patendo anche delusioni, frustrazioni e fallimenti. Una storia di dedizione all'impiego, di orgoglio e consapevolezza del proprio ruolo istituzionale, di sensibilità e inventiva poste a disposizione della collettività. Una storia che è anche testimonianza di una diuturna lotta contro gli sprechi, le vigliaccherie e i compromessi, anche durante periodi storici nei quali era decisamente più facile mostrarsi conformisti e accomodanti, indulgere alla pigrizia o addirittura lasciarsi tentare dalla corruzione.

Questa storia, questa lotta, questa missione civile vanno riscoperte e valorizzate. Essere ministro della pubblica amministrazione comporta ovviamente l'obbligo di far funzionare nel migliore dei modi la struttura che mi è stata affidata (si tratta della più grande azienda italiana, con tre milioni 650mila dipendenti) ma comporta pure la responsabilità di valorizzare l'opera di quanti ci hanno preceduti per fare l'Italia una e migliore, anche nelle strutture che dovevano porsi al servizio dei cittadini. Il fatto che talvolta gli sforzi non siano stati coronati da successo, che ci siano stati errori e ritardi non inficia la testimonianza di coraggio, professionalità e senso delle istituzioni che tanti hanno messo al servizio della nazione sin da prima e soprattutto dopo la faticosa data del 17 marzo 1861, quando all'apertura dei lavori del nuovo Parlamento italiano fu dichiarata l'unità d'Italia.

È facile - soprattutto in occasione di un anniversario importante come il centocinquantesimo dell'unità politica del nostro paese - cadere nei tranelli della retorica e mettere in luce solo gli aspetti positivi di tanti anni di storia. Per fortuna ciò non sta accadendo, con le prime iniziative volte a ricordare questo lungo - ma per altri versi breve, in confronto ad altre nazioni - periodo di convivenza sotto le stesse leggi e con le medesime istituzioni di tanti milioni di persone, che hanno cercato e cercano ancora oggi di darsi un'identità culturale, politica e sociale. Ebbene, in questo processo del "fare gli Italiani", come proponeva D'Azeglio (ma continuando, tra le righe, a cercare di "fare l'Italia"), la pubblica amministrazione ha avuto un ruolo determinante, nel bene e nel male. Se è comunque vero che i caratteri di una nazione si individuano anche nel funzionamento dei suoi uffici pubblici, è altresì vero che, nel complesso, il bilancio resta positivo. Per usare una frase che in qualche misura è rimasta legata alla mia persona, i "fannulloni" non sono mancati anche nel passato, ma sempre in minoranza rispetto ai capaci e

meritevoli. Capaci e meritevoli che, bisogna pur ricordarlo, nei primi decenni dello stato unitario non erano certo gratificati dal punto di vista economico, sicuramente assai meno di oggi. Godevano, questo è vero, di una spinta ideale che veniva dalle battaglie del Risorgimento; molti di loro avevano patito il carcere e l'esilio, non pochi avevano imbracciato il fucile durante le insurrezioni e le campagne militari, tutti sognavano un futuro migliore, di pace, libertà e sviluppo, per il nostro Paese.

All'inizio fu una pubblica amministrazione quasi tutta al maschile; le donne ne erano in gran parte escluse, tranne in ruoli subordinati e apparentemente marginali, in verità spesso decisivi per la vita e la formazione di tanti italiani: si pensi al contributo delle insegnanti nelle campagne e nelle città, esemplificate nello stereotipo della "maestrina dalla penna rossa" di deamicisiana memoria, che per qualche verso oscura una grande realtà di coraggio e di spirito di sacrificio. L'esclusione di fatto dalle categorie dei funzionari e dei dirigenti si protrasse a lungo, nonostante la legge n. 1176 del 17 luglio 1919, che all'articolo 7 sanciva che le donne erano ammesse "a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti i pubblici impieghi", tranne per "quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali, o l'esercizio dei diritti o potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello stato": una stortura finalmente sanata dalla storica sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 1960 e in seguito dalla legge n. 66 del 9 febbraio 1963, sull'ammissione delle donne ai pubblici uffici ed alle professioni. Da allora, come ben sappiamo, le donne hanno saputo intraprendere, anche nella P.A., un lungo cammino (non ancora concluso) verso le pari opportunità.

Questo dato storico, che cito come un fatto sotto gli occhi di tutti, vale a dimostrarci quanto interessante e ricca sia la storia della pubblica amministrazione nel nostro Paese: vero specchio delle contraddizioni, degli scontri e dei problemi della società italiana. Ad ogni evoluzione o involuzione del nostro percorso dai primordi dello stato liberale alle sfide di oggi e del futuro hanno corrisposto riforme, restaurazioni, cambiamenti di ogni genere nelle strutture pubbliche. Buona e cattiva politica, sindacalismo buono e cattivo, rivendicazioni corporative e costruttivi contributi all'edificazione di una P.A. realmente al servizio dei cittadini si sono susseguiti nelle stanze apparentemente ovattate e asettiche degli uffici e dei ministeri, nelle aule delle scuole e delle università, negli ospedali e nei tribunali.

Soprattutto negli ultimi decenni, si è assistito alla fioritura di studi e ricerche di alto livello sulla storia della nostra pubblica amministrazione; studi e ricerche dedicati sia alle personalità di maggior rilievo, sia all'evoluzione delle singole strutture. Nel fervore di decisivi cambiamenti, di quei "lavori in corso" di cui ho già dato testimonianza, non è male ricordare da dove si è partiti per capire meglio dove si va, soprattutto in previsione di ulteriori interventi normativi e di un doveroso programma di semplificazione di procedimenti, facilitato dalla diffusione dell'informatica e dalle potenzialità di Internet. Il nostro presente e il nostro futuro sono nella posta elettronica certificata, nella trasparenza della P.A., nella responsabilizzazione dei dirigenti e di tutto il personale, nella rivalutazione del merito e della competenza, nella ri-scoperta di un rapporto di fiducia e collaborazione tra cittadini, imprese e pubblici uffici. A questo punto, chi rispolvera le vecchie carte, chi medita sulle biografie e sulle testimonianze del passato, chi ripercorre la storia e le storie, non può non restare piacevolmente stupito dalle "anticipazioni" di modernità e di efficienza di tante figure del passato. Anche quando si operava con la penna stilografica e le mezze maniche era possibile dar prova di rapidità e precisione; anzi, taluni procedimenti erano più veloci nel remoto passato, nonostante il *gap* tecnologico e normativo.

In occasione del centocinquantésimo anniversario dell'Unità, sono previste mostre e pubblicazioni. Sul sito Internet del Ministero saranno pubblicati maggiori particolari e saranno lanciate iniziative volte al recupero della memoria storica della nostra Pubblica Amministrazione, senza escludere il raffronto con le P.A. di altri paesi, che ci hanno preceduto sulla rete. Sono sicuro che non ci vorrà molto a recuperare il piccolo ritardo in questo campo, con la collaborazione di tutti. In una fase di grandi cambiamenti per l'Italia, con un programma di governo da realizzare compiutamente entro la fine della legislatura, riprendere in mano i documenti del nostro passato ci darà nuova lena per consolidare il presente e costruire il futuro.



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

INTERVENTI

RIFLESSIONI SULLA NUOVA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Antonio Naddeo*

Negli ultimi anni, a seguito della riforma della Pubblica Amministrazione, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha visto il potenziamento del suo ruolo di raccordo e di indirizzo fra tutte le amministrazioni, quelle centrali in primo luogo, ma anche quelle regionali e locali. È un dato si può dire palpabile, verificato quotidianamente, negli incontri con i direttori generali del personale e nei rapporti con i rappresentanti di tutte le istituzioni. Anche in vista della riduzione del numero dei comparti di contrattazione, per la quale sono ancora in corso gli opportuni approfondimenti con le parti interessate, è diventato per così dire più facile e naturale guardare alla Funzione Pubblica e alle Agenzie che ad essa si collegano, come ad un sicuro punto di riferimento e di orientamento per intraprendere un cammino di modernizzazione e semplificazione.

Al di là delle giuste e, si potrebbe dire, indispensabili differenze programmatiche e politiche, tutto il Paese ha bisogno di momenti nei quali si raggiunga l'equilibrio tra le scelte locali e gli indirizzi dell'amministrazione centrale. Quello che va tenuto maggiormente presente, infatti, è il punto di vista dei cittadini-utenti, i quali non riescono, il più delle volte, a vedere la differenza tra il Comune, l'ente previdenziale e il Ministero, ma hanno di tutte queste istituzioni una visione complessiva che le identifica con la figura astratta dello "Stato".

È chiaro che il Titolo V della Costituzione ha modificato tutto questo, dando allo Stato il ruolo di una delle componenti della Repubblica; ma questo non incide sulle necessità quotidiane, che portano ad invocare semplificazione, omogeneità dei processi decisionali, rapidità di esecuzione, garanzie di qualità e dimostrazione di responsabilità in tutti i passaggi che portano al "prodotto finale", sia esso un'importante opera pubblica o un indispensabile certificato.

Le sfide imposte dalla globalizzazione richiedono una pubblica amministrazione in grado di rispondere in tempo reale alle richieste dei cittadini e delle imprese, pena un ritardo sempre più incolmabile rispetto alle altre nazioni e rispetto ai programmi di sviluppo concordati a livello internazionale. Per questo, fra l'altro, sarà necessaria una sempre maggiore "internazionalizzazione" dei nostri dirigenti, sia attraverso esperienze di studio e lavoro all'estero, sia attraverso una maggiore conoscenza delle modalità di formazione delle scelte operate dagli organismi sovranazionali, in primo luogo l'Unione Europea.

In questa prospettiva, di fronte a cittadini e imprese che talvolta non riescono ancora a "metabolizzare" il fatto che aziende importanti siano state privatizzate e quindi nei loro confronti è difficile esercitare poco più che una *moral suasion* quando qualcuno si rivolge a noi per lamentare un disservizio, vero o supposto che sia, a maggior ragione la pubblica amministrazione nel suo complesso deve mostrarsi ben strutturata e coordinata. Da questo punto

* Antonio Naddeo è capo del Dipartimento della Funzione pubblica

di vista, il federalismo che avanza deve essere considerato come una ricchezza e non come un pericolo. Essere più vicini ai cittadini e alle imprese, attraverso un sempre maggiore decentramento delle funzioni, significa accorciare i tempi e offrire maggiori garanzie di efficienza e correttezza. Dall'altro lato dello sportello, chi si rivolge ad una pubblica amministrazione deve avere fiducia e non deve essere più indotto a pensare che i tempi e i modi di erogazione dei servizi siano fatti apposta per vessarlo e per giustificare dilazioni e ritardi, ma deve sapere che costituiscono le fasi, rapide per quanto è possibile, di un procedimento che assicura precisione e tranquillità alla collettività che ne è destinataria.

Da questo punto di vista, l'informatizzazione sta giocando un ruolo positivo e insostituibile. I tempi si accorciano o si riducono a pochi secondi, i percorsi sono tracciabili dal principio alla fine e i responsabili, dei quali ormai si conosce nome e cognome, stipendio e *curriculum*, sono identificabili. La trasparenza può sembrare scomoda a chi in passato si nascondeva dietro l'anonimato per celare la propria inefficienza, o peggio, ma costituisce un ottimo biglietto da visita per chi sa e vuole impegnarsi al meglio delle proprie risorse, della propria intelligenza, della propria creatività (nel rispetto delle norme, beninteso!).

Ciò che importa, comunque, è sempre che le amministrazioni si parlino, si confrontino, cerchino di usare lo stesso linguaggio. Per questo si stipulano e si rivedono protocolli e convenzioni a tutti i livelli, ed in particolare con regioni ed enti locali. In un paese che vuole stare al passo con i tempi, noi "servitori del bene pubblico" (in altri tempi si sarebbe detto "servitori dello Stato") dobbiamo mostrare un solo volto ai cittadini e alle imprese. E deve essere un volto amico.

AUTO BLU: DOPO IL MONITORAGGIO DEL MINISTRO BRUNETTA, UN PIANO DI RISPARMI PER UN MILIARDO E MEZZO ENTRO IL 2013

di Carlo Flamment*

Per la prima volta nel nostro Paese è stata compiuta un'operazione-trasparenza sul fenomeno controverso delle auto blu nella PA. Nonostante fin dagli anni Novanta si sia più volte intervenuti per razionalizzare l'uso e ridurre la spesa legata al parco auto a disposizione degli enti pubblici, non sono mai stati forniti dati certi e unitari. Anzi, alcuni casi eclatanti di abuso diffusi dai *mass media* – l'auto blu per andare in vacanza o con la fidanzata, la corsia di emergenza usata per andare al mare – hanno spinto i cittadini a considerare le auto blu come uno spreco e un privilegio. Un simbolo negativo, quindi, e non uno strumento di servizio.

In tale situazione, sono circolati anche numeri spropositati: 625.000 auto blu in Italia, 10 volte quelle esistenti negli USA, o in Francia o in Germania, forte crescita negli ultimi anni, ecc.

Il “fumo” delle polemiche non aiuta a decidere, specie quando si fonda sui numeri imprecisi e indimostrabili. Il Ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta ha quindi deciso di compiere un monitoraggio puntuale e sistematico delle autovetture a disposizione degli enti pubblici italiani. Obiettivo dell'indagine è stato quello di individuare le dimensioni reali del fenomeno per poi mettere in campo, senza alcun cedimento alla pura demagogia, misure di razionalizzazione, efficienza e trasparenza, al fine di prevenire il ripetersi degli abusi. Tutto questo con concreti obiettivi di risparmio per centinaia di milioni di euro (vedi le azioni di risparmio già inserite nella manovra economica del 2010, che fissa un tetto alle spese sostenute per i trasporti nella PA pari all'80% della spesa dell'anno precedente).

Il monitoraggio, affidato a FormezPA, ha riguardato il numero di autovetture e del personale di guida, le modalità di utilizzo per rappresentanza o servizio, la platea degli utilizzatori, i costi di acquisizione, *leasing* o noleggio, quelli vari di gestione e manutenzione, nonché i chilometri percorsi.

I dati emersi sono stati confrontati con quelli relativi agli anni 2008, 2009 e 2010.

Va subito evidenziata la complessità di una rilevazione così estesa, in primo luogo per la platea degli osservati che, trattandosi di tutte le amministrazioni centrali dello Stato nonché dell'insieme degli enti locali e delle Regioni, non ha eguali in campo internazionale, dove le statistiche esistenti si limitano a pochi dati e sempre relativi solo alle amministrazioni centrali.

In secondo luogo per la mole dei dati richiesti; il solo fatto di avere inviato un questionario telematico di rilevazione molto dettagliato, ha da subito suscitato effetti virtuosi in molte

* Carlo Flamment è il presidente del FormezPA.

amministrazioni, che a seguito delle sollecitazioni del Ministero, hanno deciso di intraprendere o comunque accelerato un percorso di risparmio.

I questionari sono stati direttamente compilati dalle singole amministrazioni; la complessità dei dati da fornire, e le difficoltà di ricostruire i costi che seguivano modalità di utilizzo diversificate (auto di rappresentanza, di servizio ad uso esclusivo e non, auto operative utilizzate per molteplici servizi speciali ecc) e molteplici modalità di acquisizione e di gestione (proprietà, noleggio, *leasing*, gestione diretta, personale proprio o di altre amministrazioni, gestione in proprio o attraverso società di servizi ecc.) ha richiesto comunque una continua assistenza da parte del Formez che ha accompagnato gli enti anche nella corretta interpretazione del questionario (per oltre 2.000 amministrazioni rispondenti sono state necessarie rettifiche successive dei dati inseriti).

I ricercatori di FormezPA hanno contattato oltre 9.300 amministrazioni centrali e locali e le hanno assistite nella compilazione attraverso un *help desk*. Hanno risposto praticamente la totalità dei Ministeri, Regioni, Province e Comuni di Capoluogo, e altre amministrazioni che complessivamente hanno circa l'80% dei dipendenti pubblici e circa il 70% delle immatricolazioni di auto pubbliche al PRA.

Rilevante al buon esito del monitoraggio è stata la sollecitata collaborazione di tutti gli organi costituzionali, nonché il contributo della Conferenza delle Regioni, delle associazioni delle Province e dei Comuni.

Il monitoraggio è stato avviato il 15 maggio e si è concluso il 10 settembre 2010.

Secondo i dati, raccolti ed elaborati da FormezPA, con approssimazione inferiore al 10%, le auto di rappresentanza o di servizio con autista (quelle che sono comunemente definite come auto blu) si stimano in circa 16.000 mila, mentre sono 80.000 le autovetture complessivamente in uso nella PA (in questi numeri non sono comprese le autovetture con targhe speciali o dedicate a finalità di sicurezza e vigilanza, stimate in ulteriori 85.000, di cui 4/5.000 ad uso blu/blu o blu); un numero notevolmente inferiore rispetto ai dati astronomici circolati negli ultimi mesi sulla stampa, ma comunque un numero ancora alto e certamente riducibile.

Per praticità, le auto pubbliche sono state così classificate: “auto blu blu”, di rappresentanza politico-istituzionale a disposizione delle autorità o alte cariche dello Stato e dei vertici delle amministrazioni locali, “auto blu”, le auto di servizio con autista utilizzate da dirigenti delle amministrazioni e “auto grigie”, senza autista, a disposizione degli uffici per attività strettamente operative. In particolare, si stimano in 4/5.000 le auto “blu blu”; 10.000 auto “blu” e 60/65.000 auto “grigie” per una spesa totale di 2,5/3 miliardi di euro l'anno per le auto “civili”, e di oltre un miliardo di euro per le auto preposte alla vigilanza ed alla sicurezza.

Dal monitoraggio emerge che la spesa media annuale complessiva (consumi, ammortamento, stazionamento e personale) ammonta a circa 140.000 euro per ogni auto “blu blu”, 90.000 euro per ogni auto “blu” e 16.000 euro per ogni auto “grigia”. Il costo del personale incide per circa il 75% del costo totale di gestione. I costi medi al netto del personale variano tra 5.000 e 25.000 euro secondo le tipologie di auto e di amministrazione. La percorrenza media per ciascuna auto oscilla tra 5.000 e 20.000 Km annui. Le persone assegnatarie delle auto di rappresentanza sono oltre 6.000, mentre quelle a qualsiasi titolo impegnate nella gestione e utilizzo del parco auto, se includiamo l'uso delle auto di servizio operativo, sono oltre 100.000.

Sulla scorta dei dati pervenuti, il Dipartimento della Funzione pubblica sta lavorando a un “decalogo” di proposte che mirano a dimezzare i costi entro tre anni, arrivando a risparmiare un miliardo e mezzo di euro. Questo avverrà in parte attraverso la diminuzione del numero degli automezzi (tra l’altro circa un terzo del parco auto della PA ha oltre anni dieci ed è ampiamente sottoutilizzato e antieconomico), in parte razionalizzando consumi e costi di gestione. A tal fine le amministrazioni dovranno predisporre un piano di riorganizzazione del proprio parco auto.

A breve il Ministro Brunetta presenterà un Rapporto al Parlamento, in cui sono contenute alcune proposte di intervento legislativo. Nel frattempo tutte le amministrazioni potranno continuare usufruire del supporto offerto dal DFP e dal Formez sia per l’organizzazione che per la comunicazione, per poter evidenziare e dare trasparenza alle misure di contenimento della spesa avviate in materia.

Nel 2010 è già stimata una riduzione del costo rispetto al 2009 per oltre il 10%; parliamo di centinaia di milioni di euro di soldi pubblici risparmiati (considerando anche il costo del personale liberato dalla riduzione del parco auto); sul solo costo totale del carburante, stimato complessivamente dalla Corte dei Conti in 700 milioni di euro l’anno, si possono risparmiare oltre 70 milioni di euro.

Una analisi approfondita e dettagliata era indispensabile per poter affrontare il problema con serietà ed evitare di ragionare solo per stereotipi, o sulla base di reazioni emotive. In molti casi l’utilizzo di autovetture può infatti consentire all’amministrazione di svolgere azioni fondamentali per la sicurezza e la qualità della vita dei cittadini; l’utilizzo di un’auto blu, blu o grigia in modo appropriato può essere utile ed anche vantaggioso economicamente (un direttore generale che partecipa ad una riunione con i mezzi pubblici costa sicuramente molto più di pagare un taxi o un *car-sharing*), l’eccesso e l’abuso è invece antieconomico ed acuisce il distacco tra P A e cittadini. Inaugurando il monitoraggio sulle auto blu, il Ministro Brunetta ha ricordato le parole di Luigi Einaudi, uno dei padri della nostra Repubblica: “Conoscere per deliberare”.

Grazie a questa indagine, stiamo finalmente conoscendo il fenomeno e possiamo formulare alcune ipotesi concrete per razionalizzare, tagliare e risparmiare, senza nulla togliere alla dignità, all’efficienza ed alla funzionalità della Pubblica Amministrazione. Il metodo del riformismo pragmatico e basato su fatti costa un po’ di lavoro in più ma si conferma l’unico argine ai due mali opposti della demagogia e dell’immobilismo.

LA RIFORMA DELLA CONTRATTAZIONE NEL PUBBLICO IMPIEGO

di Leonello Tronti*

1. I principali problemi della contrattazione collettiva nelle Amministrazioni pubbliche

Dal 2000 in poi, in un contesto di *performance* molto modesta in termini di risultato, il tasso di crescita dei salari dei dipendenti pubblici ha superato di gran lunga quello del settore privato.

In prima approssimazione, il risultato del lavoro pubblico può essere valutato rapportando il Pil al monte del costo del lavoro pubblico o all'input di lavoro del settore pubblico. Nel primo caso si ottiene una misura di efficienza: il Pil per unità di costo del lavoro pubblico ci indica quanto le risorse impegnate nella remunerazione del pubblico impiego siano adeguate rispetto all'andamento dell'economia. Nel secondo caso si ottiene una misura di efficacia: il Pil per unità di lavoro pubblico ci segnala quanto il lavoro dei dipendenti pubblici favorisca lo sviluppo del reddito complessivo del Paese. Ora, nel periodo 2000-2008, il primo indicatore (Pil per unità di costo del lavoro pubblico) ha avuto un andamento medio non solo negativo (-0,3 per cento l'anno), ma molto lontano da quello (positivo) messo a segno nel precedente periodo 1992-1999 (+2,0 per cento l'anno). Parallelamente, il secondo indicatore (Pil per unità di lavoro pubblico), ha presentato un andamento che, seppure positivo (+0,8 per cento l'anno in termini reali), è stato però significativamente inferiore a quello del precedente periodo 1992-1999 (+1,8 per cento l'anno).

È nel quadro di questi risultati deludenti dell'azione della Pubblica Amministrazione che va collocato il confronto tra la crescita delle retribuzioni *pro capite*¹ nell'insieme delle imprese operanti nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi al mercato con quella delle Amministrazioni pubbliche (in qualunque settore di attività economica esse operino)². In particolare, considerando il periodo compreso tra il 1992 (anno base) e il 2009 è possibile produrre una valutazione comparativa degli effetti retributivi, nel pubblico e nel privato, del modello contrattuale varato con il Protocollo di luglio 1993³.

* Leonello Tronti è direttore dell'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, Dipartimento della funzione pubblica.

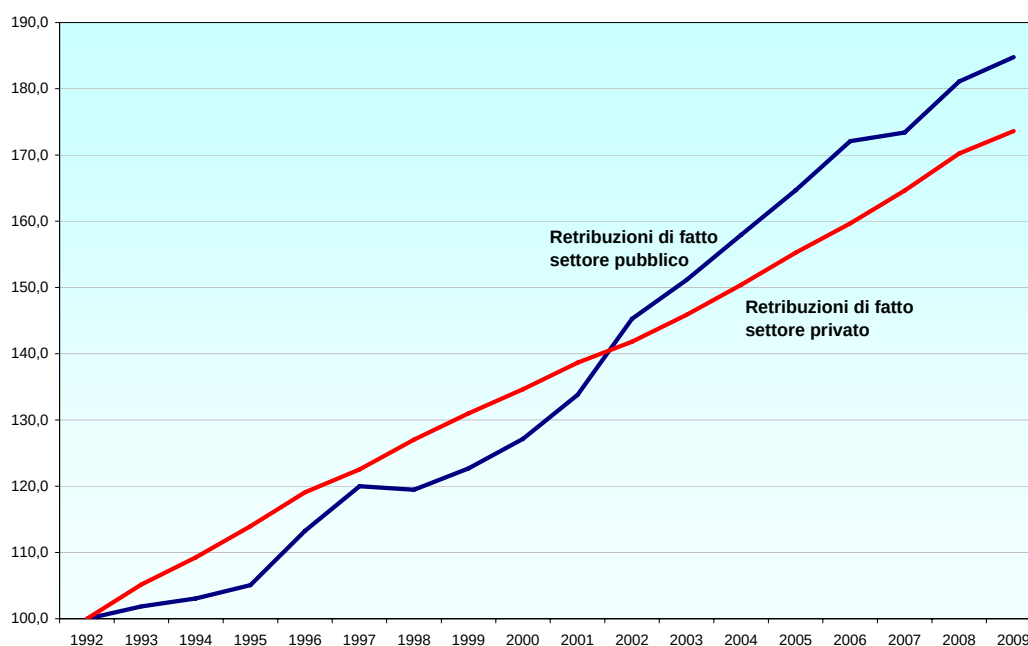
¹ Retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

² Stimata dall'Istat nell'ambito dei conti del settore istituzionale Pubbliche Amministrazioni.

³ A titolo di premessa occorre specificare che tra il 1980 e il 1992 le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici avevano ottenuto un significativo vantaggio nei confronti di quelle dei dipendenti privati. Esse infatti erano cresciute, in termini nominali, del 265 per cento, mentre quelle dei privati soltanto del 234 per cento. La necessità di contenere i fenomeni alla base della più accentuata dinamica retributiva era per l'appunto una delle motivazioni della riforma del pubblico impiego mirata a una progressiva convergenza delle regole con quelle del settore privato. Ovviamente, agli effetti del modello contrattuale definito dal Protocollo del 1993 si aggiungono in realtà quelli del decreto legislativo 29, sempre del 1993, che rinnovò in misura sostanziale la cornice istituzionale della contrattazione nel pubblico impiego, introducendo tra l'altro l'Aran, l'Agenzia per la rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni.

Nell'insieme dell'arco temporale (17 anni) caratterizzato dall'applicazione delle regole del Protocollo del 1993⁴, dinamiche piuttosto dissimili hanno interessato il settore privato e il settore pubblico (Figura 1). Quest'ultimo infatti, ha messo a segno una dinamica più intensa, che l'ha portato nel 2009 a segnare un incremento nominale complessivo pari all'85 per cento rispetto al valore dell'anno base, mentre il privato ha conseguito un incremento del 74 per cento. Va peraltro notato che, nel settore pubblico, mentre fino al 2000 la crescita retributiva si è mantenuta sensibilmente inferiore a quella del privato, dal 2000 in poi è risultata costantemente e significativamente superiore e, in particolare, dal 2002 l'incremento nominale rispetto al 1990 è diventato superiore a quello del settore privato sino a raggiungere nel 2009 il notato vantaggio di 11 punti percentuali.

Figura 1. Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche Amministrazioni e nel settore privato - Anni 1992-2009 (numeri indice in base 1992=100)

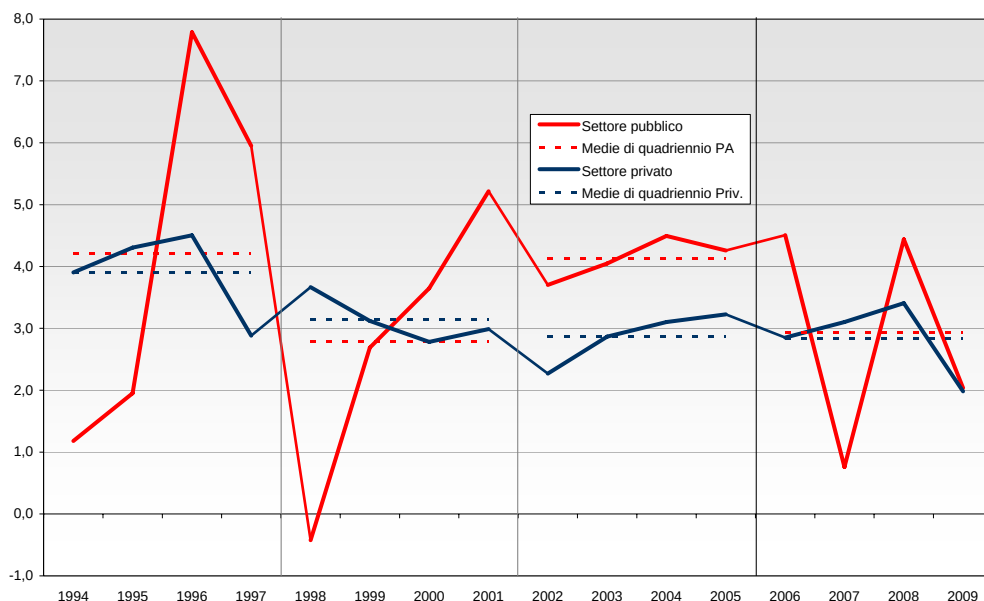


Fonte: Istat, Conti nazionali

⁴ In effetti, questa affermazione è esatta soltanto per il pubblico impiego, per il quale le regole previste dal nuovo Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 sono ancora inapplicate. Per i dipendenti del settore privato, invece, per una parte del 2009 e per importanti contratti nazionali (chimica, telecomunicazioni, metalmeccanica, alimentari, carta) quelle regole sono già state applicate.

Il profilo evolutivo descritto può essere analizzato più in dettaglio esaminando l'evoluzione dei tassi annui di variazione nei quattro quadrienni contrattuali che si sono succeduti dal 1993 ad oggi (Fig. 2).

Figura 2. Variazioni delle retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche Amministrazioni e nel settore privato - Quadrienni contrattuali 1994-97–2006-09 (tassi annui di variazione % e tassi medi annui di quadriennio)

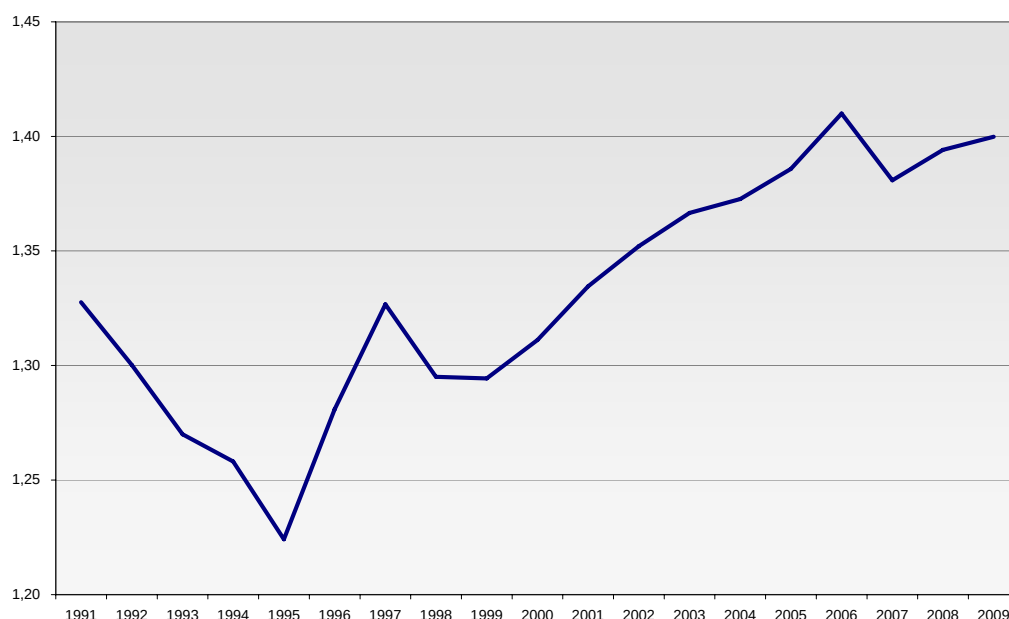


Fonte: Istat, Conti nazionali

Il primo (1994-1997), corrispondente al varo del nuovo sistema e al blocco temporaneo della contrattazione pubblica, è stato caratterizzato da una crescita retributiva annua di fatto dei dipendenti pubblici (4,2 per cento) comunque leggermente superiore a quella dei privati (3,9 per cento). Nel secondo (1998-2001), il settore privato ha rallentato sensibilmente la dinamica retributiva (il tasso di crescita medio annuo è sceso al 3,1 per cento), ma il settore pubblico – pur con le vistose discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi (il cosiddetto “effetto elastico” delle retribuzioni pubbliche, causato dal pagamento degli arretrati accumulati a causa dei ritardi di rinnovo) – ha rallentato in misura anche maggiore e gli aumenti si sono portati in media al 2,8 per cento annuo. Nel terzo quadriennio (2002-2005) è proseguito il rallentamento nel settore privato (2,9 per cento), ma nel pubblico le retribuzioni hanno invece presentato una dinamica molto più sostenuta (4,1 per cento l’anno). Nell’ultimo quadriennio, infine, le dinamiche retributive medie, seppure con forti divergenze puntuali, hanno teso a coincidere: 2,9 per cento nel pubblico contro 2,8 per cento nel privato.

Queste evidenze empiriche segnalano che, alla prima fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1992-1995), ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2006), cui ha infine fatto seguito un nuovo periodo di freno (2007-2009) (Figura 3).

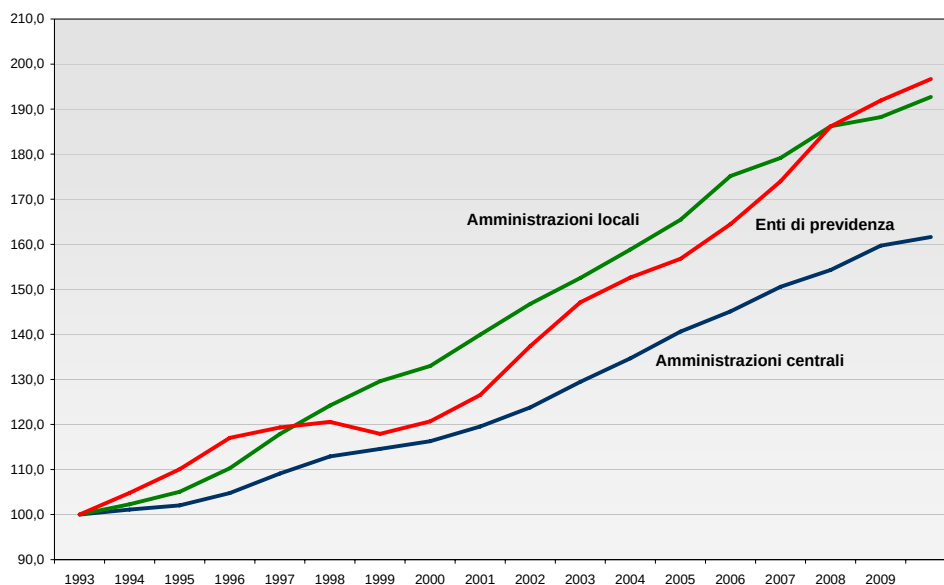
Figura 3 - Retribuzione lorda relativa dei dipendenti pubblici - Anni 1991-2009 (*rapporto con la retribuzione dei dipendenti privati*)



Fonte: Istat, Conti nazionali

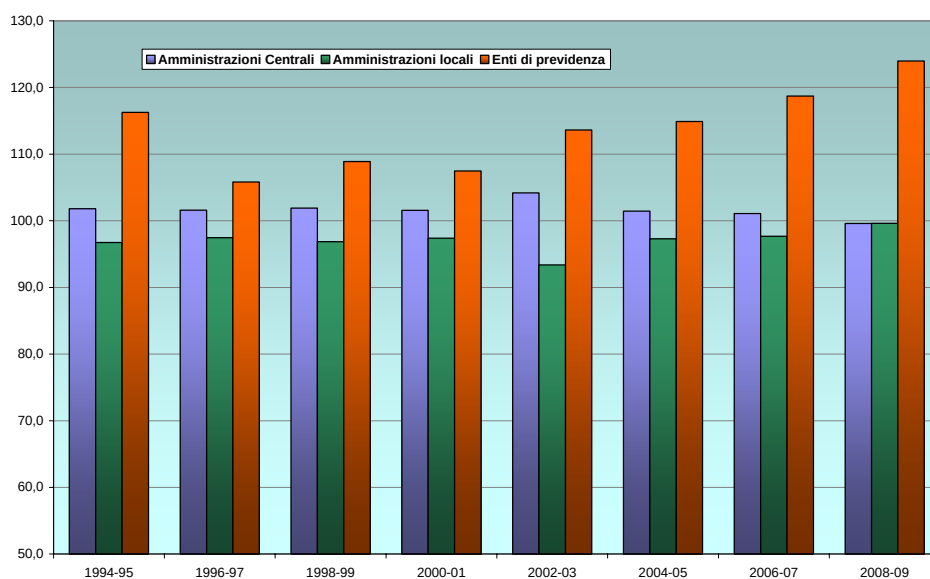
Disaggregando i dati a livello di comparto delle pubbliche Amministrazioni si evidenzia che la crescita retributiva del pubblico è stata trainata dalle Amministrazioni locali, che dal 1998 al 2007 hanno mantenuto profili di aumento superiori agli altri settori (Figura 4). Dopo il 2007 la *leadership* nella crescita retributiva rispetto al 1992 è stata assunta dagli Enti di previdenza. Per il resto, la crescita è stata piuttosto differenziata, tanto tra i diversi comparti pubblici, quanto tra i diversi periodi. In sintesi, nell'intero periodo 1992-2009, le retribuzioni di fatto di un dipendente a tempo pieno sono cresciute nelle Amministrazioni locali del 93 per cento, mentre negli Enti di previdenza l'incremento è stato del 97 per cento e nelle Amministrazioni centrali soltanto del 62 per cento.

Figura 4 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle Amministrazioni centrali, nelle Amministrazioni locali e negli Enti di previdenza - Anni 1992-2009 (numeri indice in base 1992=100; medie mobili di tre termini centrate a ds.)



Fonte: Istat, Conti nazionali

Figura 5 - Retribuzioni lorde nominali relative per unità di lavoro dipendente nelle Amministrazioni centrali, nelle Amministrazioni locali e negli Enti di previdenza – Bienni contrattuali 1994-95–2008-09 (numeri indice in base media P.A.=100)



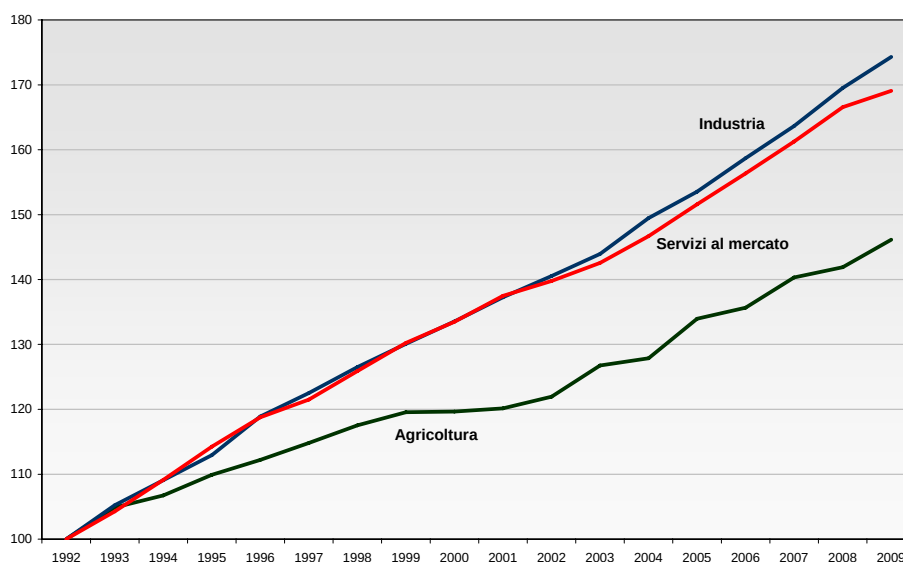
Fonte: Istat, Conti nazionali

Se si guarda all'evoluzione temporale dei differenziali retributivi tra gli stessi comparti del pubblico impiego (Figura 5) si nota che il periodo di applicazione al settore pubblico del modello contrattuale delineato dal Protocollo del 1993 ha visto all'opera, in sintesi, due diverse tendenze:

- a) dapprima un ridimensionamento delle retribuzioni relative negli Enti di previdenza, che è proseguito sino al biennio 2000-01 e poi è stato seguito da una nuova fase di distanziamento (se nel 1994-95 la retribuzione negli Enti di previdenza era pari al 116 per cento di quella media del pubblico impiego, nel 2000-01 era scesa al 107 per 100 per poi portarsi al 124 per cento nel 2008-09);
- b) dall'altro un processo di progressiva equiparazione tra le retribuzioni delle Amministrazioni centrali e delle Amministrazioni locali (se nel biennio 2002-03 la retribuzione media delle Amministrazioni centrali segnava un vantaggio del 12 per cento rispetto a quella delle Amministrazioni locali, nel 2008-09 le due sono appaiate ad un valore pari al 99,6 per cento della retribuzione pubblica media).

Nel settore privato, mentre la crescita retributiva complessiva dell'industria e dei servizi al mercato è stata piuttosto simile (rispettivamente del 74 e del 69 per cento), e comunque ben inferiore a quella del settore pubblico (che, lo ricordiamo, è stata dell'85 per cento), le retribuzioni agricole hanno registrato aumenti quasi sempre assai inferiori e pari, nell'intero periodo, al 46 per cento (Figura 6).

Figura 6. Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi al mercato - Anni 1992-2009 (numeri indice in base 1992=100; servizi privati ad esclusione dei servizi sociali e personali)



Fonte: Istat, Conti nazionali

2. I punti di disfunzionalità del Protocollo del 1993

Il motivo principale del vantaggio salariale del settore pubblico pur a fronte della modesta *performance* aggregata va ricercato nel fatto che il modello contrattuale in atto dal 1993 al 2009 (il Protocollo del 1993), mentre vincolava il secondo livello di remunerazione del settore privato ai risultati economici (in termini di produttività, redditività o qualità delle produzioni) ottenuti dalle imprese sulla base di accordi decentrati, non specificava in alcun modo vincoli analoghi, ma adeguati alle sue specificità strutturali, per il pubblico impiego. Ciò forse a causa sia della difficoltà di misurare e premiare i progressi di produttività compiuti a livello decentrato dai dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, sia della diversa perentorietà che i risultati economici hanno per l'impresa privata rispetto ai target di finanza pubblica per le pubbliche Amministrazioni.

Un ulteriore motivo di malfunzionamento della contrattazione nel pubblico impiego si riscontra nel fatto che la contrattazione collettiva del settore pubblico ha sofferto a lungo di significativi ritardi, tipicamente a causa della riluttanza della parte sindacale ad accettare le risorse messe in campo dal Governo con la prima Finanziaria utile. Peraltro, la riluttanza sindacale a chiudere gli accordi per tempo si è associata con un *iter* burocratico della contrattazione estremamente complesso, così che i continui ritardi di rinnovo hanno indotto nei dipendenti pubblici un diffuso stato di disagio e di confusione, e alimentato la tensione nelle relazioni industriali del settore pubblico. In genere, i nuovi accordi sono stati firmati, dopo lunghi periodi di contrattazione delle risorse complessive (una contrattazione condotta dai sindacati tipicamente con il Governo e non con l'Aran), oltre la scadenza del loro stesso periodo di efficacia (due anni)⁵. Ai cronici ritardi nella stipula dei contratti nazionali si è poi spesso associata una qualche forma di compensazione economica risarcitoria, nella stessa contrattazione nazionale ovvero nella contrattazione integrativa, che ha contribuito a sua volta all'accelerazione retributiva al di là dei risultati.

3. Le azioni del Governo

Consapevole di questi problemi e animato dalla volontà di risolverli, dal 2008 il Governo si è mosso con una strategia di rinnovamento della contrattazione nel pubblico impiego articolata su tre diversi obiettivi:

1. Chiudere, il più rapidamente possibile, tutti gli accordi economici aperti per i bienni 2006-2007 e 2008-2009, dando attuazione al Protocollo firmato il 30 ottobre 2008 da cinque sindacati del settore pubblico (Cisl, Uil, Confsal, Ugl, Usae), ad esclusione della Cgil.
2. Varare una riforma strutturale del modello di contrattazione collettiva, sia per il settore pubblico che per il resto dell'economia, attraverso la sottoscrizione di un nuovo patto tripartito (l'«Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali» del 22 Gennaio 2009), che aggiornasse il modello contrattuale definito dal Protocollo del 1993 e lo rendesse più adeguato alle specificità della contrattazione del settore pubblico.
3. Avviare una riforma complessiva del rapporto di pubblico impiego (l. 15 del 4 marzo 2009 e d.lgs. 150 del 27 ottobre 2009). La riforma consolida il ruolo, le competenze, l'autonomia

⁵ Si vedano, su questo aspetto, le periodiche ricognizioni dell'Aran.

e l'*accountability* dei dirigenti delle pubbliche Amministrazioni in quanto “datori di lavoro” del pubblico impiego e, in questo quadro, rafforza il ruolo della valutazione, della trasparenza e della rendicontazione della *performance*, nonché della *customer satisfaction* come riferimenti rilevanti per la contrattazione collettiva.

4. Chiusura degli accordi economici aperti e collegamento tra retribuzione integrativa e *performance* di bilancio

Al fine di chiudere rapidamente i contratti collettivi di primo livello pendenti della tornata contrattuale 2006-2009, il Governo ha sottoscritto, il 30 ottobre 2008, un protocollo con cinque sindacati, rappresentativi della maggioranza dei dipendenti pubblici. La Cgil, il più importante sindacato italiano (tuttavia non abbastanza rappresentativo nel settore pubblico da mettere in dubbio la validità del protocollo), non ha sottoscritto l'accordo. Questo prevedeva, in particolare, la chiusura del biennio 2008-09 con aumenti pari all'inflazione programmata (3,2 per cento come somma dell'1,7 per cento per il 2008 e dell'1,5 per cento per il 2009).

Con la legge 133/2008 il Governo aveva in precedenza introdotto alcune norme restrittive, miranti a stabilire un legame più forte tra l'aumento delle retribuzioni e la *performance* di bilancio delle Amministrazioni. In primo luogo, a decorrere dal 1° gennaio 2009, i fondi integrativi per la contrattazione decentrata di tutte le Amministrazioni erano stati ridotti del 10 per cento, per un importo di 190 milioni di euro. Tuttavia, la legge prevedeva anche la creazione contestuale di un nuovo fondo, destinato sia al finanziamento della contrattazione decentrata sia ad altre finalità, con uno stanziamento iniziale di 160 milioni di euro. La norma prevedeva che il fondo venisse finanziato oltre la dotazione iniziale con il taglio delle spese derivante dalla riduzione delle consulenze e da altre forme di risparmio di gestione (il cosiddetto “dividendo dell'efficienza”).

La legge prevedeva inoltre la sospensione nel 2009, per alcune categorie di dipendenti pubblici (circa 330 mila dipendenti, pari a circa il 9 per cento del totale), di tutte le “voci salariali accessorie” basate su specifiche disposizioni legislative anziché su accordi collettivi. La disposizione comportava in questo caso un secondo taglio, di maggiore entità, pari a circa 510 milioni di euro. Dopo la sospensione del 2009, a partire dal 2010 queste risorse sarebbero state destinate al fondo per la contrattazione integrativa, in modo da non essere più attribuite automaticamente ad alcune categorie di dipendenti attraverso leggende *ad hoc*, ma da premiare invece i più meritevoli attraverso una contrattazione collettiva basata sul merito e sui risultati effettivi.

In effetti, il fondo destinato a recuperare il primo taglio è stato finanziato in misura significativa dalle Amministrazioni con risparmi di gestione, mentre il secondo taglio, sulla base di quanto promesso dal Governo nel protocollo del 30 ottobre 2008, è stato reintegrato agli stessi aventi diritto per il 75 per cento circa in due rate nel corso del 2009. Il protocollo del 30 ottobre, pertanto, correggendo almeno in parte il taglio salariale precedentemente deciso dalla l. 133/2008, ha permesso una rapida conclusione degli accordi economici per il biennio 2008-2009.

Il Governo ha inoltre introdotto una norma per consentire il pagamento, a tutti i dipendenti pubblici in attesa di rinnovo, dell'indennità di vacanza contrattuale (Ivc) come nel privato – ovvero senza aver bisogno dell'accordo *ad hoc* necessario in precedenza. Così, a partire dal mese di dicembre 2008, tutti i dipendenti pubblici in attesa del nuovo contratto hanno ottenuto automaticamente, così come avviene dal 1993 per i dipendenti privati, un acconto sugli aumenti non ancora sottoscritti⁶. Per il 2008, l'importo medio *pro capite* complessivo erogato ai dipendenti in attesa dell'accordo economico per il biennio 2008-2009 è stato di 165 euro lordi.

Questo pacchetto di misure salariali ha comportato una crescita delle retribuzioni di base fissate dalla contrattazione nazionale (ivi compresi gli arretrati per il periodo 2006-2007), del 4,1 per cento nel 2008 e del 3,0 per cento nel 2009. A causa dei descritti risparmi nelle voci retributive contrattate a livello decentrato, la crescita delle retribuzioni lorde per unità di lavoro dei dipendenti pubblici, pari al 4,4 per cento nel 2008, è sensibilmente rallentata al 2,0 per cento nel 2009, allineandosi a quella delle retribuzioni dei dipendenti del settore privato. Ulteriori risparmi sono stati conseguiti grazie al blocco del turnover occupazionale, che ha causato nel 2009 una riduzione dei dipendenti pubblici di 43 mila unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

Tavola 1. Retribuzioni *pro capite* nelle P.A. e nei settori del comparto privato - Quadriennio contrattuale 2006-2009 (tassi di variazione percentuali annui)

	2006	2007	Media biennio 2006-07	2008	2009	Media biennio 2008-09	Media quadriennio 2006-09
Amministrazioni centrali	2,0	4,3	3,2	1,2	5,1	3,1	3,1
Amministrazioni locali	7,1	-3,3	1,9	8,3	-1,5	3,4	2,5
Enti di previdenza	12,9	1,3	7,1	7,5	0,7	4,1	5,9
Totale Pubbliche amministrazioni	4,5	0,8	2,6	4,4	2,0	3,2	2,9
Agricoltura	1,3	3,4	2,4	1,1	3,0	2,1	2,2
Industria	3,4	3,1	3,2	3,6	2,8	3,2	3,2
Servizi al mercato	3,1	3,1	3,1	3,3	1,5	2,4	2,8
Totale settore privato	2,9	3,1	3,0	3,4	2,0	2,7	2,9
Per memoria:							
Prezzi al consumo (Ipc)	2,2	2,0	2,1	3,5	0,8	2,2	2,1

Fonte: Istat, Conti nazionali e Prezzi al consumo

5. Il quadriennio contrattuale 2006-2009

L'esame comparativo del quadriennio contrattuale 2006-2009 nel pubblico impiego e nel settore privato consente di notare il riallineamento della dinamica retributiva tra i due comparti.

⁶ L'indennità di vacanza contrattuale, così come definita nel Protocollo del 1993, stabilisce che in assenza di rinnovo venga corrisposto dal quarto fino al sesto mese di vacanza contrattuale un importo pari al 30 per cento del tasso di inflazione programmata e poi, dal settimo mese in avanti, un importo pari al 50 per cento.

Le retribuzioni lorde dei dipendenti pubblici sono aumentate in media del 2,9 per cento l'anno, così come quelle del settore privato (Tavola 1).

Dal confronto con la dinamica dell'inflazione emerge che, nella media, la remunerazione lorda del lavoro è cresciuta, in termini reali, dello 0,8 per cento l'anno, tanto per i dipendenti pubblici quanto per i dipendenti privati.

Il quadro delle dinamiche interne ai comparti è, come di consueto, più differenziato nel settore pubblico che in quello privato. Nel primo, infatti, le retribuzioni lorde crescono in media del 5,6 per cento l'anno (ovvero del 3,5 per cento in termini reali) negli Enti di previdenza, contro il 3,1 per cento nelle Amministrazioni centrali e il 2,7 per cento in quelle locali (rispettivamente, 1,0 e 0,6 per cento in termini reali). Si noti, in particolare, l'“effetto elastico” tra un anno e l'altro nelle Amministrazioni locali, legato al cronico ritardo nel rinnovo degli accordi salariali. La crescita retributiva del settore pubblico nel primo biennio (2,6 per cento l'anno) risulta inferiore a quella nel secondo (3,2 per cento l'anno) a causa del differimento al 2008 della maggioranza dei contratti relativi al biennio 2006-07.

Nel privato, le retribuzioni crescono del 3,2 per cento l'anno nell'industria (1,1 per cento in termini reali), del 2,8 per cento nei servizi al mercato (0,7 per cento) e del 2,2 per cento in agricoltura (0,1 per cento).

6. Il varo del nuovo modello contrattuale

Una volta avviata la chiusura della tornata contrattuale 2006-2009, con l'obiettivo di varare un nuovo modello di contrattazione collettiva per i dipendenti del settore pubblico, il Governo ha firmato il 22 gennaio 2009, insieme a tutte le organizzazioni italiane dei datori di lavoro e a tutti i sindacati (con la consueta eccezione della Cgil), l'“Accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali”. Il nuovo modello di contrattazione, che si è proposto il fine di aggiornare il precedente Protocollo '93, mira a garantire un collegamento più rigoroso degli stipendi ai risultati di *performance* locali e personali, rafforzando il ruolo delle retribuzioni integrative, contrattate a livello decentrato, rispetto a quello dello stipendio tabellare.

Il nuovo modello contrattuale stabilisce per il contratto nazionale una durata triennale (invece dei precedenti bienni degli accordi economici), così da ridurre la frequenza della contrattazione salariale, e nello stesso tempo istituisce efficaci incentivi per il rinnovo tempestivo dei contratti. Il riferimento al tasso di inflazione programmata per le remunerazioni di base, definite dai contratti collettivi nazionali, viene abbandonato in favore del riferimento a una semplice previsione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (Ipc), al netto dei prodotti energetici importati.

A differenza del Protocollo del 1993, l'Accordo quadro del 2009 prevede inoltre una specifica articolazione per la contrattazione dei dipendenti pubblici. Questa menziona esplicitamente sia la necessità di un momento di concertazione con le Organizzazioni sindacali, precedente rispetto al calcolo delle risorse da destinare agli incrementi salariali (che è demandato ai Ministeri dell'Economia e della Funzione Pubblica), sia la cogenza del vincolo “della necessaria programmazione prevista dalla legge finanziaria” alla crescita delle

retribuzioni di base fissate dalla contrattazione nazionale. Analogamente, l'accordo prevede che il recupero tra inflazione prevista (l'indice previsionale Ipca al netto del prezzo dei beni energetici importati) e inflazione effettiva (indice Ipca storico, sempre al netto del prezzo dei beni energetici importati) non sia più concesso in via automatica, ma sia invece soggetto alla verifica "dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto dell'intero settore" nel precedente triennio.

Qualche tempo dopo, il 30 aprile 2009, il Governo ha sottoscritto con tutti i sindacati dei dipendenti pubblici, sempre ad eccezione della Cgil, un'ulteriore "specificata intesa" destinata a meglio delineare l'attuazione dell'accordo quadro generale nel settore pubblico. Nella contrattazione decentrata, le voci salariali aggiuntive saranno calcolate con riferimento ai risultati conseguiti in attuazione di programmi concordati tra le parti, il cui obiettivo è quello di aumentare la produttività, qualità, efficacia, innovazione, e/o efficienza organizzativa e altri elementi idonei a migliorare le prestazioni dell'Amministrazione, in termini di soddisfazione del cliente e risparmio di spesa dovuto a miglioramenti della gestione. Per garantire una più coerente *accountability* della *performance* di ogni Amministrazione e di ogni struttura funzionale/gestionale interna, l'intesa del 30 aprile prevede, in applicazione dell'art. 4 della l. n. 15/2009, l'istituzione di un organismo centrale che opera con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione e premialità, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. L'esito di tali valutazioni sarà reso pubblico e dovrà essere di facile comprensione per cittadini e imprese.

A tale previsione è stato dato adempimento con il d.lgs. 150/2009 che, all'art. 13, istituisce la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, collegata a tutte le Amministrazioni per il tramite degli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* previsti dalla stessa norma all'art. 14.

7. La "Riforma Brunetta" e il ruolo dei dirigenti pubblici

Emanato, il 27 ottobre 2009, il d. lgs. 150/2009 – la cosiddetta "Riforma Brunetta" – si è proposto di migliorare la produttività del lavoro nel settore pubblico, nonché l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche Amministrazioni. Per conseguire questi obiettivi, la riforma attribuisce nuovi poteri e responsabilità ai manager del settore pubblico, istituendo nuovi e più forti incentivi e strumenti in modo tale che essi possano più agevolmente considerarsi e comportarsi come datori di lavoro nei confronti dei dipendenti pubblici. In particolare, allo scopo di rafforzare l'autonomia e il potere dei dirigenti pubblici, la riforma introduce nell'ordinamento alcuni strumenti destinati a operare come "equivalenti funzionali" della concorrenza di mercato nel settore privato con riferimento alla funzione di stimolo della produttività del lavoro e del miglioramento continuo dei processi attuati e dei servizi offerti. Gli equivalenti funzionali della concorrenza individuati dalla riforma sono i seguenti:

- a) misurazione e valutazione della *performance* delle Amministrazioni nel loro insieme, dei dirigenti e delle strutture da essi dirette, di tutto il personale pubblico,
- b) trasparenza della *performance* delle Amministrazioni e comunicazione delle relative informazioni (costi, tempi, risultati, *standard* qualitativi ecc.) al pubblico, in modo da

- consentire una continua e informata valutazione del loro operato da parte dell'opinione pubblica,
- c) rilevazione sistematica della soddisfazione dei "clienti" dei servizi e dei prodotti offerti dalle Amministrazioni,
 - d) premialità individuale e meritocrazia, basate sulla valutazione della *performance* e dell'innovatività delle prestazioni.

In sintesi, gli elementi fondamentali della riforma convergono sull'obiettivo di creare una dirigenza pubblica responsabile e indipendente – tanto dalla politica (attraverso la misurazione della *performance* e la sua trasparenza), quanto dal sindacato (attraverso la non derogabilità della legge da parte della contrattazione e la riproposizione rigorosa delle aree gestionali sottratte alla contrattazione) – una dirigenza pubblica capace di conoscere e soddisfare i desideri degli *stakeholder* del pubblico impiego davvero rilevanti ma tradizionalmente trascurati (contribuenti, interessati all'efficienza della spesa, e "clienti" delle Amministrazioni, interessati alla qualità del servizio), e quindi di assumere più pienamente e responsabilmente il ruolo di datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti.

Sotto il profilo della strumentazione tecnica, la responsabilizzazione è perseguita anzitutto attraverso l'implementazione del ciclo della *performance* (il Piano triennale della *performance* e la Relazione annuale sulla *performance*), e dunque sulla proposizione e sul conseguimento di obiettivi significativi, sul contenimento della spesa, sulla capacità di motivare e di valutare i dipendenti, sull'attitudine a misurare la soddisfazione degli utenti e far corrispondere i servizi resi alle loro attese.

8. La riforma e la contrattazione collettiva

La riforma ha inoltre fortemente semplificato e snellito il sistema delle relazioni industriali nel settore pubblico, al fine di aumentarne l'efficienza: l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Amministrazioni Pubbliche (Aran) è stata rafforzata e sottratta alla commistione dei ruoli e all'indebita influenza dei sindacati dei lavoratori; i comparti di contrattazione del settore pubblico, sono stati fortemente ridotti di numero, dai precedenti 12 a solo quattro (due per le Amministrazioni centrali e due per le Amministrazioni locali).

Anche i contratti collettivi, tanto nazionali quanto decentrati, sono stati riformati così da tenere conto della *performance* delle Amministrazioni, dei dirigenti e del personale in modo non diverso (anche se certo più blando) da come la contrattazione nelle imprese private non può non tenere conto del giudizio dei consumatori, che delle imprese stesse determina il successo o il fallimento. A tal fine è stato creato un sistema nazionale di valutazione della *performance* totalmente nuovo.

Il sistema è costituito, a livello centrale, dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche Amministrazioni i cui sensori sono costituiti, a livello decentrato, dagli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* presenti in ogni Amministrazione. La Commissione ha il compito di accompagnare lo sviluppo e la diffusione a tutte le Amministrazioni della cultura della valutazione di *performance*. Tale compito consiste, in particolare, nel diffondere e validare i metodi di valutazione e gli *standard* di *performance*

adottati dalle singole Amministrazioni, in diretto collegamento con gli Organismi indipendenti decentrati. Questi ultimi, a loro volta, sono responsabili della qualità dei modelli di valutazione utilizzati dall'Amministrazione di appartenenza, approvano le valutazioni individuali del personale effettuate dai dirigenti, effettuano la valutazione di *performance* delle strutture interne e propongono agli organi di indirizzo politico-amministrativo dell'Amministrazione la valutazione di *performance* dei dirigenti di vertice.

Ad oggi la Commissione ha redatto e pubblicato il proprio programma di lavoro (delibera n. 5/2010), ha definito i requisiti curricolari dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (delibera n. 4/2010) e ha rilasciato il proprio parere sugli stessi, che le Amministrazioni centrali hanno provveduto nel frattempo a nominare, ha prodotto le linee guida per la definizione degli *standard* di qualità dei servizi pubblici (delibera n. 88/2010), ha fornito una prima definizione dei parametri e modelli di riferimento per il sistema di misurazione e valutazione della *performance* (delibera n. 89/2010). Entro il 30 settembre di quest'anno la Commissione provvederà inoltre a definire la struttura e le modalità di realizzazione del Piano triennale della *performance* e della Relazione annuale sulla *performance* che dovranno essere redatti nel 2011 da ciascuna Amministrazione, nonché ad elaborare le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Nel rapporto tra sistema di valutazione e contrattazione un aspetto fondamentale, spesso trascurato dai commentatori della riforma, è che l'importo delle risorse per la contrattazione decentrata assegnato a ciascuna Amministrazione sarà variabile in funzione sia dei risultati tangibili di miglioramento della *performance* ottenuti, sia dell'effettivo risparmio di gestione. A partire dal 2012, infatti, entro il 31 maggio di ogni anno la Commissione per la valutazione, fornirà all'Aran una graduatoria di *performance* delle Amministrazioni centrali, che collocherà ognuna di esse su di uno di almeno tre diversi livelli di merito. I contratti collettivi nazionali definiranno poi l'assegnazione delle risorse alla contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito, secondo un principio di premialità e riconoscimento dei risultati conseguiti. Alle risorse destinate dalla contrattazione nazionale si aggiunge un ulteriore canale di finanziamento della contrattazione decentrata, costituito dal cosiddetto "dividendo dell'efficienza", ovvero dai risparmi ottenuti dalle Amministrazioni attraverso una gestione più attenta e razionale delle proprie risorse. La riforma stabilisce che fino al 30 per cento dei risparmi di gestione certificati dal Tesoro può essere utilizzato per accrescere le risorse per la contrattazione integrativa.

9. Valutazione della *performance* e contrattazione decentrata

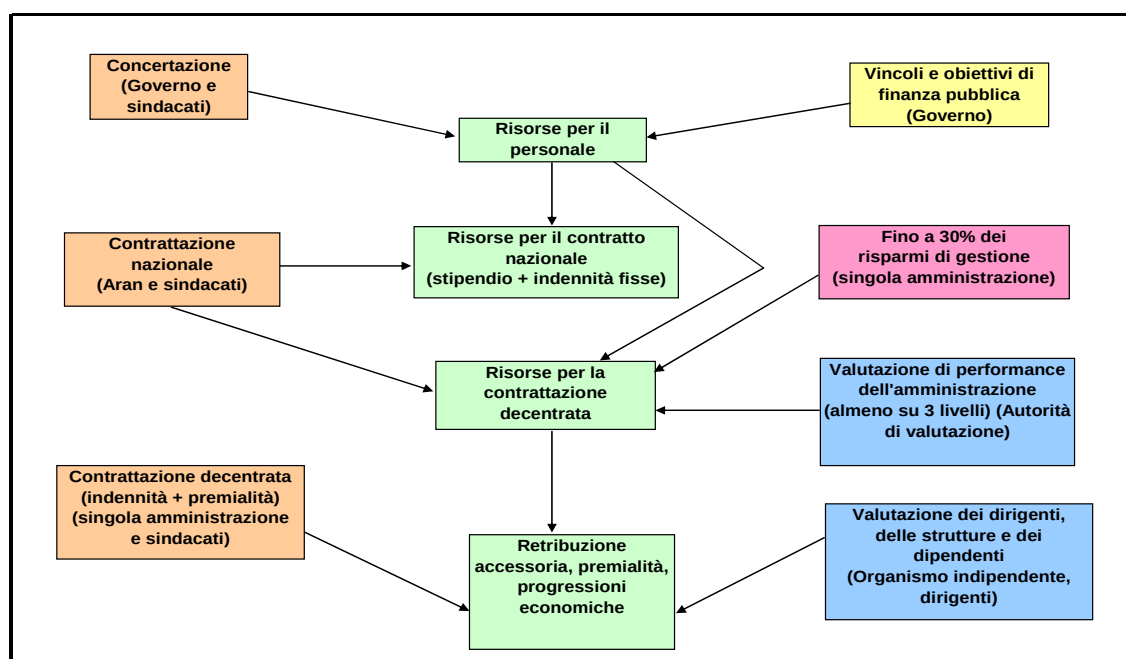
I contratti collettivi decentrati definiranno, sulla base della legge e del nuovo modello di contrattazione, i trattamenti economici integrativi (retribuzione di secondo livello) connessi:

- i. alla *performance* individuale;
- ii. alla *performance* organizzativa, con riferimento sia all'Amministrazione nel suo complesso sia alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui essa si articola;
- iii. all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose per la salute.

Le Amministrazioni sono tenute, secondo la riforma, a destinare la parte prevalente delle risorse stanziata per la contrattazione decentrata alla premiazione delle prestazioni individuali.

La riforma stabilisce inoltre l'obbligo per le Amministrazioni di distribuire i premi individuali sulla base di una graduatoria di *performance* dei dirigenti e dei dipendenti, composta da almeno tre livelli: a) un livello di eccellenza, costituito dal 25 per cento dei dipendenti; b) un livello intermedio, costituito dal 50 per cento dei dipendenti; c) un livello di *performance* inferiore alla media, costituito dal restante 25 per cento. Al livello di eccellenza la riforma destina il 50 per cento di tutte le risorse riservate alla premialità individuale, al livello intermedio il restante 50 per cento e per il terzo livello non è previsto alcun premio di *performance* individuale. La contrattazione collettiva decentrata può, tuttavia, modificare la distribuzione indicata dalla legge, negoziando cambiamenti sia nella proporzione del livello di eccellenza, sia nella remunerazione premiale dei dipendenti con prestazioni intermedie o basse. In particolare, la contrattazione può cambiare la proporzione dei *best performers* sino a 5 punti percentuali sopra o sotto il 25 per cento stabilito dalla legge (dunque nell'intervallo 20-30 per cento), e può inoltre fissare una diversa distribuzione del 50 per cento delle risorse per la premialità individuale tra i soggetti che hanno ottenuto risultati intermedi e bassi. Le divergenze dalla prescrizione di legge, tuttavia, devono essere motivate e spiegate in uno specifico documento di contrattazione che dovrà essere reso pubblico.

Figura 7. Il ruolo della valutazione di *performance* e della contrattazione collettiva nella determinazione delle retribuzioni individuali



La figura 7 sintetizza il ruolo combinato della valutazione di *performance* e della contrattazione collettiva nella determinazione delle retribuzioni individuali. In primo luogo, il totale dei fondi per la retribuzione dei dipendenti pubblici è definito, sulla base dell'Accordo

quadro del 22 gennaio 2009 e della successiva Intesa applicativa del 30 aprile 2009, in una sessione di concertazione tra Governo e sindacati, sotto il vincolo esplicito degli obiettivi e delle strategie di finanza pubblica. Tali fondi finanziano sia la contrattazione nazionale che quella decentrata. I contratti collettivi nazionali tra l'Aran, l'agente contrattuale del Governo, e i Sindacati dei dipendenti pubblici definiscono l'aumento delle retribuzioni di base (primo livello) nei nuovi quattro comparti di contrattazione (e nelle specifiche sezioni professionali in cui questi si articolano), secondo le modalità definite dall'Accordo del 22 gennaio 2009. I contratti nazionali stabiliscono anche la ripartizione dei fondi per la contrattazione di secondo livello tra le singole Amministrazioni, sulla base della graduatoria nei tre livelli di *performance* realizzata dalla Commissione nazionale per la valutazione. I fondi per la contrattazione decentrata possono poi essere alimentati, a livello della singola Amministrazione, anche attraverso risparmi di gestione certificati, per effetto del cosiddetto "dividendo dell'efficienza". Infine, una volta determinati i fondi destinati alla remunerazione di secondo livello, il risultato salariale di ciascun dipendente è definito dalla tipologia di attività svolta nonché dagli accordi decentrati e dalla valutazione della sua *performance* individuale e della *performance* collettiva della struttura di appartenenza.

10. La manovra economica e l'attuazione della riforma

Purtroppo la crisi internazionale e i problemi di finanza pubblica interni sono intervenuti pesantemente sul disegno di riforma del modello contrattuale pubblico descritto nelle pagine precedenti, limitando in modo drastico, per il periodo 2010-2013, la disponibilità di risorse per l'attuazione delle misure decise in precedenza. Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" prevede infatti, tra le disposizioni di contenimento della spesa:

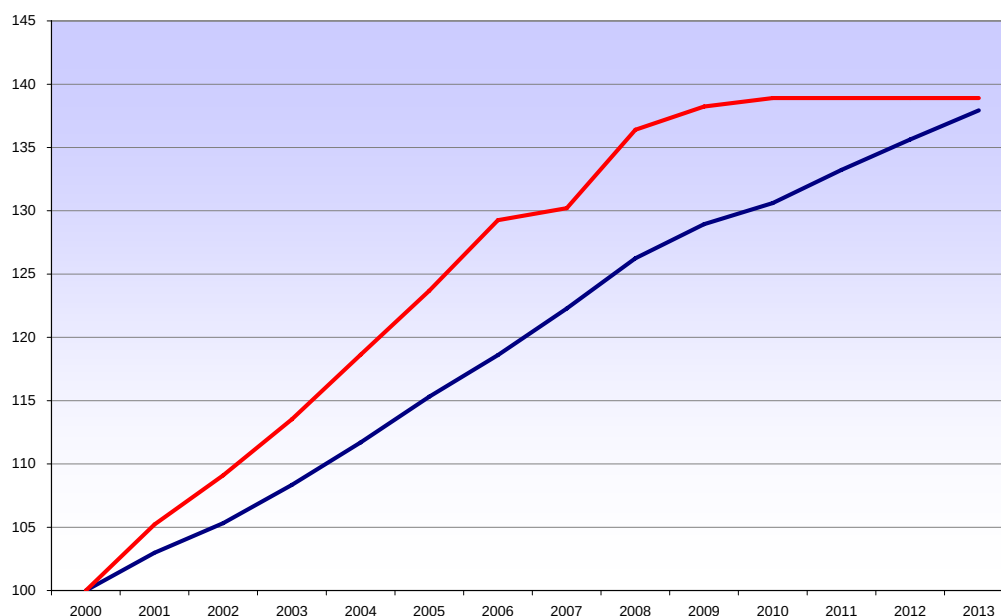
- a) la sospensione senza recupero delle procedure contrattuali per il triennio 2010-2012,
- b) la rideterminazione degli stanziamenti per l'indennità di vacanza contrattuale in linea con gli importi corrispondenti alla misura di regime dell'indennità stessa relativa al mese di luglio 2010 e la conseguente rideterminazione delle risorse già stanziato,
- c) la non applicazione degli adeguamenti retributivi e degli automatismi stipendiali per classi e scatti per il personale non contrattualizzato per il periodo 2011-2013,
- d) la riduzione dei trattamenti economici dei dirigenti del 5 per cento per la fascia di retribuzione compresa tra i 90 mila e i 150 mila euro l'anno e del 10 per cento per la parte eccedente,
- e) il blocco fino al 2013 all'importo in godimento al 2010 della remunerazione individuale dei dipendenti pubblici,
- f) l'inasprimento dei limiti previgenti per il turnover nelle Amministrazioni dello Stato, nelle Agenzie, negli enti pubblici non economici e negli enti di ricerca.

L'impatto finanziario dell'insieme di misure considerato ammonta complessivamente a circa 9,5 miliardi di euro tra il 2010 e il 2012, di cui 7,5 miliardi circa riferibili al solo blocco della contrattazione.

Nell'ipotesi che le retribuzioni *pro capite* del settore privato crescano nel quadriennio 2010-2013 con l'indice previsionale Ipca al netto dei prezzi dei prodotti energetici importati previsto ai fini della contrattazione dall'Accordo quadro del 22 gennaio 2009 (1,3 per cento nel 2010, 2,0

nel 2011, 1,8 nel 2012 e 1,7 nel 2013), mentre quelle dei dipendenti pubblici rimangono bloccate ai valori del 2010, dopo nove anni nei quali il divario salariale pubblico-privato si è progressivamente ampliato, nel 2013 si avrebbe un sostanziale riallineamento tra i due settori del livello della crescita rispetto al 2000 (Figura 8).

Figura 8. Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche Amministrazioni e nel settore privato - Anni 2000-2013 (numeri indice in base 2000=100)



Fonte: Istat, Conti nazionali e proiezioni sulla base dell'Indice previsionale Ipca (di fonte Isae) e del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78

Tuttavia, nonostante il rilievo straordinario della manovra economica e il blocco della contrattazione nazionale, non è pensabile che la mancanza di risorse comporti un arresto della riforma. Questa, infatti, copre un'area di responsabilità, strumenti gestionali e comportamenti ben più ampia del solo perimetro della contrattazione. Peraltro, alcuni strumenti posti in essere dalla riforma, come il dividendo dell'efficienza, pur finanziando la contrattazione integrativa comportano complessivamente un risparmio, non un aggravio di spesa.

Analogamente, la messa a regime del ciclo di misurazione e valutazione della *performance*, delle attività e dei soggetti che ne sono responsabili può ben essere effettuata, nel triennio di sospensione contrattuale, anche senza prevedere conseguenze economiche dirette per i dipendenti, ovvero anche nell'ipotesi che il decreto venga ratificato dal Parlamento senza che decada la previsione del blocco delle retribuzioni individuali al livello del 2010. È infatti comunque possibile se non necessario, in altri termini, varare una fase transitoria di messa a regime dei modelli e delle procedure di valutazione della *performance*, collettiva e individuale; una fase che, pur non avendo conseguenze economiche immediate, prepari il clima culturale

necessario per attuare la premialità economica individuale, e cominci a esercitare gli opportuni effetti meritocratici sui requisiti per l'accesso alle future progressioni orizzontali e di carriera.

In questa direzione, la negoziazione all'Aran dell'Accordo quadro sulla definizione dei nuovi comparti di contrattazione, attualmente bloccata, può offrire un'occasione irripetibile per regolare con l'accordo della parte sindacale questo periodo di sospensione della contrattazione. Se si danno le condizioni opportune, un accordo a spettro più ampio potrebbe evidenziare le necessarie linee di indirizzo e i possibili ambiti di percorso necessari ad accompagnare il varo del sistema di valutazione della *performance* con una contrattazione locale magari soltanto normativa, oppure anche economica ma nei limiti della redistribuzione in senso premiale (in attuazione della riforma) delle risorse ottenute dal dividendo dell'efficienza, e quindi con un più che proporzionale risparmio di spesa.

Si tratta di un'occasione da non perdere, per non vanificare il notevole lavoro normativo sin qui svolto al fine di assicurare un'amministrazione pubblica più snella, trasparente ed efficace.

LA RIFORMA CONTABILE DELLO STATO E DEGLI ENTI LOCALI.
NELLA PROSPETTIVA DEGLI STATI UNITI D'EUROPA.*

*di Rosario Scalia***

Non è sicuramente da ascrivere al caso il fatto che si sia dovuto attendere un certo quale lasso di tempo, considerato lungo da alcuni studiosi del diritto pubblico, per assicurare una sostanziale “leggibilità normativa” ad alcuni principi costituzionali, a quelli rinvenibili nella legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riscritto il Titolo V della Costituzione del 1948: due anni (con la legge n. 131 del 2003), per dare “voce”, tra l’altro, al nuovo art. 120 Cost.; poco meno di sette anni (con la legge n. 42 del maggio 2009), per dare voce al nuovo art. 119; otto anni (con la legge n. 196 del dicembre 2009) per dare ancora voce all’art. 119, ma nell’intreccio che la materia del c.d. “federalismo fiscale” (richiamato dall’art. 117, c. 3) ha con la materia della contabilità pubblica (art. 117, c. 2, lett. e)) cioè con l’esigenza insopprimibile in uno Stato democratico (parlamentare) di rappresentare con chiarezza e con veridicità il sistema delle entrate e il sistema delle spese delle amministrazioni pubbliche.

Esse, che, in quanto tali, agiscono nella quotidianità come veri e propri soggetti economici, venendo ad esercitare una influenza determinante sul tenore di vita dei cittadini/azionisti che vorrebbero poter valutare le misure assunte in termini di costi/benefici (valutazione delle politiche pubbliche).

Un tempo, comunque, non trascorso invano: esso è stato colmato dagli esiti di un incessante lavoro, da quello prodotto dall’accademia a quello svolto dalla magistratura del controllo, ma soprattutto da quello assicurato dalla magistratura costituzionale, alle cui riflessioni di buon senso si sono giustamente piegate diverse teorie, in particolare quelle ispirate al c.d. “estremismo autonomistico”, e per questo capaci di creare aspettative ai diversi livelli di governo non supportate dalla cruda realtà dell’andamento dei cicli economici.

Qualsiasi bilancio pubblico è - e non può essere altrimenti - lo specchio delle decisioni assunte dai rappresentanti del Popolo; ma qualsiasi livello di governo è tenuto a rispettare, nei fatti, quel principio scritto a chiare lettere, per la prima volta nel 1789, al tempo della Rivoluzione francese, nella “Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino”: «Qualsiasi agente cui risulti affidata la gestione di beni della comunità è tenuto a render conto di essa al Popolo».

E’ con questo spirito che si dovrebbero interpretare le innovazioni introdotte nel nostro ordinamento contabile dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, dalla “Legge di contabilità e finanza pubblica” (art. 117, c. 2, lett. e)).

* Intervento al Convegno sul tema “L’Europa e la Pubblica Amministrazione”, presso la Sede italiana dell’Unione Europea, a Roma il 17 giugno 2010 (*in progress*).

** Rosario Scalia è consigliere della Corte dei conti

Una legge – è bene chiarirlo – che non porta all’esaustivo disvelamento del sistema normativo che contribuirà alla *governance* della materia nei prossimi dieci/venti anni, dato che essa contiene diverse occasioni di rinvio allo strumento regolatorio del decreto-delegato, a diverse ipotesi di intese e concertazioni interistituzionali, a diversi casi di elaborazione di provvedimenti aventi natura squisitamente tecnica.

E’ un provvedimento legislativo che continuerà a far parlare di sé, perché ancora *in fieri*. Nel bene e nel male, ma soprattutto per la complessità delle scelte attuative. E con una particolarità – se vogliamo rivolgere uno sguardo divertito alla nostra storia e alle abitudini che avevamo preso, fin dal 1988, leggendo i giornali o seguendo i *mass-media*: la “legge finanziaria” 2009 è l’ultima “finanziaria”.

Di essa non sentiremo più parlare: questo strumento di programmazione nazionale assumerà un altro nome, quello di “Legge di stabilità” (art. 52, c. 2, legge cit.).

Ma il fatto che si sia deciso di cambiare nome a tale legge, non significa che sull’omologo strumento di programmazione nazionale (che, però, coinvolge gli altri livelli di governo) non continui ad essere puntata l’attenzione della Commissione dell’Unione europea (art. 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea).

L’Italia – più di qualsiasi altro Paese in Europa – ha dimostrato di avere coraggio e lungimiranza, pur nella consapevolezza dei problemi che la ricerca della trasparenza e della veridicità delle rappresentazioni contabili, ai diversi livelli di governo, comporta.

Coraggio e lungimiranza, in quanto nella nuova formulazione dell’art. 117 (cioè dal 2001) ha continuato a condividere - ponendolo al livello più alto del suo ordinamento - la primazia dell’ordinamento comunitario sull’ordinamento nazionale, anche nella materia della contabilità pubblica, dato che il coordinamento di essa risulta, pur sempre, ispirato agli impegni assunti con i Trattati dell’Unione, fin dai tempi di Maastricht (cioè dal 7 febbraio 1992).

1. Il richiamo all’ordinamento comunitario e alle regole della “sana gestione finanziaria” d’ispirazione europea.

Se condividiamo la tesi del neo-keynesiano Edmund Phelps – docente americano e premio Nobel per l’economia del 2007 – secondo il quale solo uno Stato forte, cioè finanziariamente stabile, consente al sistema delle sue imprese di svilupparsi e di creare occupazione, non possiamo non condividere, in quanto convinti europeisti, la tesi della Scuola di Economia di Oslo secondo cui solo un bilancio pubblico in pareggio, o meglio ancora in attivo, è capace di riavviare il “motore” dell’economia nazionale quando quest’ultima si trova nella fase recessiva del c.d. “ciclo economico, che è periodicamente ricorrente (ogni 7 anni?; ogni 10 anni?).

Chi pensa che i poteri pubblici (cioè i decisori pubblici) non abbiano (o non avranno) responsabilità nell’uso delle risorse pubbliche, si sbaglia ... La corsa alle “privatizzazioni”, senza capire perché questo tipo di politica debba essere praticato, si è fermata... I cittadini sono diventati più riflessivi, perché le ultime, più recenti vicende dell’economia globale li hanno indotti a riflettere.

L'intervento del Governo americano a sostegno dell'industria e del sistema bancario in questi ultimi anni ne è la riprova.

Così come ne costituisce ulteriore riprova il fatto che un Governo sovrano come quello cinese detenga nel suo portafoglio titoli di uno Stato come gli U.S.A., e perciò si dimostra assai interessato alla sua ripresa economica.

In questa stessa ottica, la Corte dei conti, nel nostro Paese, nell'analizzare i bilanci degli Enti Locali, mette in guardia i relativi livelli di governo sulle possibili perdite che possono venire a gravare sulle generazioni future dai c.d. "derivati", ceduti dalle banche per liberarsi dai titoli tossici che in essi risultano essere stati abilmente celati.

Diversi punti della legge n. 196/2009 richiamano le regole di Maastricht, regole che presidiano l'ordinamento finanziario di livello comunitario: l'art. 9, che fissa la disciplina dei "Rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica"; l'art. 10, che, nell'indicare i contenuti della "Decisione di finanza pubblica" (ex DPEF), richiede la definizione del quadro normativo per il "Patto di stabilità interno", il quale deve risultare caratterizzato – come espressamente chiarisce l'art. 8 che ha un titolo fortemente esplicito: "Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali") – da stabilità, da coerenza, da conformità ai parametri europei e da rispetto dell'autonomia gestionale degli enti (art. 8, comma 2, legge cit.). Ed è il "Patto di stabilità interno" a dover definire gli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi nazionali (questi articolati per sotto-settori) distintamente per Regioni, Province e Comuni (art. 8, c. 2, legge cit.). Disposizione questa che trova completamente sempre nell'art. 10, al comma 2, lett. f), dove si prevede, comunque, che nella "Decisione di finanza pubblica" sono da riportare le sanzioni per gli enti territoriali che non siano rispettosi di quanto previsto dal Patto di stabilità interno; l'art. 12, comma 3, che richiede l'impegno del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 7, c. 3, legge cit.) da presentare – proprio costui e non il Governo come accade per gli altri strumenti della programmazione e di bilancio – alle Camere, entro il 15 aprile, la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, nella quale si deve dar conto, ove disponibile, del parere dato dal Consiglio dell'Unione Europea sull'aggiornamento del Programma di stabilità.

Ma ciò che qui conta evidenziare è questo: la sorveglianza sui bilanci statali, da parte della Commissione dell'Unione Europea, non si effettua *ex post*; essa si realizza (si è sempre realizzata) *ex ante*. Nel bilancio dello Stato l'Unione vuole vedere, quindi, riflessa la situazione di tutta la contabilità pubblica nazionale.

Ed è una valutazione che si ha cura di fornire sulla base di previsioni attendibili dell'economia del Paese nel breve e nel medio periodo, ma anche fornendo periodicamente la territorializzazione della spesa pubblica, in special modo di quella destinata agli investimenti.

Perché senza un'economia in crescita non potranno iscriversi nei bilanci pubblici entrate attendibili; e tali da supportare il peso delle spese pubbliche da effettuare.

Di questo si preoccupano i valutatori di Bruxelles; non di altro.

Stabilità e crescita: un obiettivo – il primo – da conseguire nel breve periodo; un obiettivo – il secondo, quello della crescita – da conseguire nel medio-lungo periodo (attraverso gli investimenti in opere pubbliche a rilevanza sociale).

L'influenza che il sistema economico territoriale determina sulla costruzione dei bilanci pubblici non è leggibile – come criterio ispiratore – solo nel tessuto normativo della legge n. 42/2009; essa appare determinante anche nella legge n. 196 all'esame. Così che possiamo individuare il filo rosso che riduce quelle (apparenti) dissonanze che alcuni studiosi hanno ritenuto di dover cogliere in alcuni punti dei due provvedimenti.

Se mai, è compito dell'interprete – una volta che le leggi sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale – ragionare in termini di effettività delle disposizioni quando si intravedono ripetizioni nell'esercizio di competenza in capo a istituzioni/organismi che sembrano *prima facie* essere duplicati l'uno dell'altro.

2. Con quali strumenti va realizzata l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Ma incontrandosi a Bruxelles con i valutatori della Commissione, il primo problema che l'Italia deve risolvere è quello di assicurare la leggibilità del bilancio dello Stato.

Fin dai tempi (gli anni 90 del secolo scorso non sono lontani) in cui il Parlamento era chiamato ad approvare gli stati di previsione della spesa e lo stato di previsione dell'entrata dei Ministeri, capitolo per capitolo.

Oggi, passando per la riforma voluta da Ciampi nel 1997 (tot Centri decisionali quante sono le Direzioni Generali dei Ministeri con qualche centinaio di UPB), si è pervenuti alla costruzione di un "bilancio politico" articolato in 34 Missioni e in diverse decine di Programmi.

Semplificazione, quindi; ma con la consapevolezza che, semplificando troppo, non si consente al Parlamento di svolgere la sua attività di controllo politico. Una preoccupazione, questa, che leggiamo esser forte tra i rappresentanti del Popolo eletti in Parlamento.

In ogni caso, la legge n. 196/2009 di cui trattiamo intende perseguire un rilevante obiettivo: l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Non è, infatti, sufficiente la lettura significativa dei dati finanziari esposti nel documento contabile denominato "bilancio dello Stato"; occorre perseguire la stessa chiarezza di lettura nei bilanci delle Regioni, delle Autonomie Locali, e di tutto il "resto del mondo" (anche delle c.d. "Autonomie funzionali").

Da che cosa deriva l'insufficienza ad avere la c.d. "visione d'insieme", rilevata nel nostro Paese?

Dal fatto che il legislatore costituente ha inteso fare una scelta: qualificare l'ordinamento repubblicano come policentrico e federalista.

Ma, nello stesso momento in cui tale scelta politica veniva effettuata, si materializzava l'esigenza di identificare, all'interno dello Stato, un principio di unitarietà cui il sistema, in particolare gli attori di esso, si sarebbero dovuti ispirare.

Il tema è emerso, quindi, anche in Italia, dove, a seguito della riforma del Titolo V della

Costituzione, l'introduzione di un sistema a forte connotazione autonomistica ha spinto la giurisprudenza e la dottrina ad interrogarsi sulle istanze unitarie che si accompagnano ad un disegno istituzionale fondato sulla pari ordinazione degli enti territoriali che costituiscono la Repubblica, tra i quali sono compresi, accanto allo Stato e alle Regioni, anche le Autonomie Locali.

Riflettere sul tema in esame significa ripercorrere le vicende concernenti l'attuazione dell'art. 5 Cost. nel nuovo assetto autonomistico, nel quale il principio unitario abbraccia non solo la realtà statale, come avviene negli Stati federali, ma l'intero ordinamento repubblicano.

Così che la garanzia dell'unità non impegna solo lo Stato, ma tutti gli enti costitutivi della Repubblica.

Pertanto, è utile interrogarsi sulle possibili forme di ponderazione dei due opposti, ma non contrastanti, valori dell'autonomia e dell'unità.

Si tratta di equilibri in continuo divenire, che solo in parte rispondono a schemi di funzionamento predefiniti.

Queste considerazioni rendono indispensabile analizzare i concreti sviluppi del principio unitario offerti dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che, nella rinnovata prospettiva della riforma del 2001, ha ritenuto indispensabile svolgere il ruolo di «arbitro» e di garante della tenuta dell'ordinamento, sciogliendone i principali nodi interpretativi e salvaguardando quel nucleo irrinunciabile di diritti, principi ed elementi di organizzazione senza i quali l'ordinamento della Nazione Italia perderebbe i suoi caratteri costitutivi.

Attraverso l'esame che si è pensato di fare dell'attività interpretativa della Corte si avrà modo di delineare gli strumenti costituzionali di garanzia dell'unità dell'ordinamento repubblicano.

A tal riguardo la dottrina ha proposto tre forme di tutela dell'unità in un assetto decentrato: l'unità per atti, quelle per procedimenti e quelle per sedi.

In relazione all'«unità per atti», assume rilevanza, in primo luogo, la funzione svolta dalla Costituzione quale fattore di integrazione dei soggetti dotati di autonomia politica.

Il livello costituzionale consente una lettura in chiave di unitarietà di tutti i successivi livelli di produzione normativa, con riguardo sia alla legislazione centrale che a quella decentrata.

In secondo luogo viene in rilievo la tutela dei principi fondamentali e degli interessi sostanziali dell'ordinamento, come perseguita attraverso il riparto delle competenze legislative tra il centro e la periferia.

In tale contesto, riveste una posizione prioritaria la riserva statale di attribuzioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, che, nel garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, si pone a baluardo delle garanzie dei diritti dei cittadini in un'organizzazione dell'ordinamento a forte decentramento.

Se dovesse essere implementata isolatamente, l'«unità per atti» risulta inadeguata a garantire

l'equilibrio legislativo di un sistema decentrato.

Si pone, pertanto, la necessità di perseguire l'unità attraverso l'attivazione anche di forme procedimentali.

E' evidente, infatti, che l'integrazione tra le fonti normative non può funzionare senza il sostegno di adeguati meccanismi di partecipazione e di ricerca di sintesi da parte degli attori pubblici.

Nell'ambito della descritta «unità per procedimenti», possono includersi quelle procedure - espressione di altrettanti poteri - necessarie per assicurare ex post il ripristino dell'unitarietà violata, che si realizzano prevalentemente attraverso gli strumenti sostitutivi e suppletivi (art. 120 Cost.; legge n. 131/2003).

Ma è soprattutto la presenza di sedi di confronto e di concertazione che arricchisce quell'«unità per atti» che, da sola, rischia di irrigidirsi, dando adito a storture o anche solo a inadeguati bilanciamenti degli interessi in gioco.

Viene, a tal proposito, in evidenza il complesso delle esperienze che, a livello centrale e regionale, permettono di realizzare uno «scambio» tra il centro e la periferia, qual è quella delle «conferenze» (o dei «consigli»), strumento politico di perseguimento di posizioni unitarie ancora una volta considerate tra le varie parti" in gioco".

Si tratta di un tema che è tornato all'ordine del giorno del dibattito politico-istituzionale sul disegno di legge governativo di riforma della contabilità pubblica (statale o "periferica"), che spinge ad interrogarsi sull'evoluzione del ruolo delle sedi di raccordo che, ai vari livelli di governo si occupano dello sviluppo economico-sociale attraverso il metodo della programmazione; carattere che ispira le decisioni politiche che attengono alla elaborazione dei bilanci pubblici, essendo questi ultimi documenti pluriennali di programmazione per antonomasia.

2.1 Le indicazioni del legislatore nazionale (regole contabili uniformi / comune piano dei conti... e non solo)

Il "cuore" della legge 196/2009 è, quindi, l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Armonizzazione che l'art. 2, comma 2, intende realizzare facendo leva su una serie di regole la cui caratteristica principale è quella di dover compenetrare la contabilità pubblica del nostro Paese nella cultura dei decisori politici come nella cultura delle diverse dirigenze pubbliche.

Da un lato, quindi, l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; e ciò al dichiarato scopo di consentire il consolidamento e il monitoraggio nelle diverse fasi in cui si articola il processo decisionale di bilancio (cioè dalla previsione, alla gestione, alla rendicontazione) dei conti delle amministrazioni pubbliche.

Dall'altro, l'adozione di comuni schemi di bilancio, articolati in missioni e programmi; questi ultimi devono essere "coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite.

Tutto ciò al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle diverse politiche pubbliche.

Ma non basta: l'armonizzazione dei bilanci pubblici si realizza anche ricorrendo a questi ulteriori interventi:

- a. l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale, ma a soli fini conoscitivi;
- b. l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati;
- c. la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio (individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Il legislatore nazionale, a fronte di questa esigenza ineludibile di far parlare a tutti i bilanci pubblici lo stesso linguaggio (perché unico è l'interlocutore/sorvegliante di essi: l'Unione Europea), ritiene di percorrere una strada che mai era stata intrapresa nel nostro Paese: quella di mettere a disposizione degli addetti un manuale di interpretazione univoca dei termini tecnici che si usano correntemente da parte di chi si occupa di contabilità, di conti (art. 2, c. 6, che modifica l'art. 2, comma 2, lett. h), della l. n. 42/2009).

E' in tale ottica, quindi, che va letto l'impegno del Governo di pervenire alla definizione di una tassonomia per riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi che sono, appunto, il nucleo del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La *reductio ad unitatem* si è indicata; si tratta di attuarla secondo tempi che lo stesso Legislatore si è preoccupato di definire.

Nella sostanza, si è inteso dare contenuto all'esigenza di comprensibilità della realtà dei processi decisionali pubblici che l'ordinamento repubblicano diventato policentrico e federalista aveva finito per affievolire.

2.2 L'Italia è tenuta a costruire la riforma dei bilanci pubblici rispettando il vincolo europeo del contenimento del disavanzo.

Si è avuto modo di osservare che il processo decisionale, che ha sollecitato i Paesi aderenti all'Unione Monetaria (cd. "moneta unica") e, in particolare, alla terza e ultima fase di obiettivo economico-finanziario a stipulare il «Patto di stabilità e di crescita», risulta innescato dalla determinazione, consapevolmente assunta e condivisa, che occorreva per impedire che i Paesi stessi «abbandonassero la disciplina fiscale a cui si erano sottoposti per rispettare i criteri prescritti».

Tale strumento pattizio sovra-nazionale consente che il limite del disavanzo, fissato al 3%, possa essere superato secondo le seguenti modalità:

- con il consenso del Consiglio dei Ministri finanziari (ECOFIN) in caso di recessione;
- senza il consenso soltanto nel caso in cui la recessione si presenti particolarmente forte.

Il consenso degli altri *partners* è richiesto per un calo del PIL (prodotto interno lordo) fra lo 0,75% e il 2%; se il calo del PIL è del 2% o superiore, tale consenso non viene più richiesto.

Essendo ben chiaro tale parametro economico-finanziario, che non è solo da raggiungere ma è soprattutto da mantenere, il Consiglio dei ministri finanziari dell'Unione Europea ha chiesto che gli Stati membri perseguano l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio vicino al pareggio o in avanzo, naturalmente in un contesto di crescita normale dell'economia locale e nazionale.

Infatti, solo questa situazione virtuosa - in presenza di fenomeni recessivi dell'economia - potrebbe consentire agli stabilizzatori economici automatici (minori entrate; maggiori spese, comprendendovi quelle per i sussidi di disoccupazione) di agire senza che si pervenga alla violazione del rispetto del tetto del 3%.

La Corte dei conti intende sottolineare, riguardo al tema che in sede di controllo è chiamata a sviluppare, che l'adesione del Paese al «Patto di stabilità e di crescita» presenta delle implicazioni in termini di perseguimento dell'obiettivo del contenimento del disavanzo, di cui le spese correnti, e in particolare quelle destinate a remunerare il fattore "lavoro" (spese per il personale), continuano a costituire lo zoccolo duro; e ciò indipendentemente dal ricorso a sofisticate opere di ingegneria istituzionale (compresa la parte di essa che si è concretizzata nel conferimento di funzioni amministrative verso "il basso" del sistema di governo).

E' ampiamente riconosciuto dagli studiosi di economia pubblica che intanto è possibile mantenere il saldo di bilancio, in caso di recessione, attestato sul rispetto del vincolo del 3%, in quanto sia riscontrabile una effettiva elasticità sia delle entrate che delle spese rispetto alle variazioni del P.I.L..

In altri termini, se l'anelasticità delle entrate ma, soprattutto, delle spese di un qualsiasi bilancio pubblico è assai elevata, tanto maggiore si dimostrerà il peggioramento del saldo conseguente a una situazione recessiva dell'economia (nazionale-locale, da intendere quest'ultimo termine come "regionale").

Dal momento che gli stabilizzatori automatici si dimostrano ancora, nel Paese, relativamente deboli, in conseguenza di una elasticità delle spese tendente allo 0, si presenterebbe relativamente bassa l'elasticità del saldo di bilancio rispetto al PIL.

Occorre tenere presente il fatto, tra l'altro, che, secondo la stima effettuata dalla Commissione Europea, il grado di sensibilità del saldo alle variazioni congiunturali del PIL si attesta al valore dello 0,5, mentre il saldo di medio periodo compatibile con il Patto è un disavanzo dell'1,2% del P.I.L..

3. Il ruolo unificante dello Stato, attraverso la regolazione della materia della contabilità pubblica.

Abbiamo avuto cura di richiamare all'attenzione i tempi e le sedi in cui il Governo nazionale ha ritenuto di coinvolgere nel processo decisionale di formazione del bilancio dello Stato. Anche perché a tali obblighi il Governo nazionale non può sottrarsi. E questo perché il nuovo assetto costituzionale, collocando gli enti territoriali al fianco dello Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, attribuisce agli stessi pari dignità istituzionale, pur nella diversità delle rispettive competenze, e sancisce definitivamente il riconoscimento della loro autonomia politica.

Con il novellato art. 114 Cost. che sancisce il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città, Regioni, essi sono stati resi partecipi della sovranità dell'ordinamento repubblicano, che non è più prerogativa della sola istituzione statale. Si è elevata in tal modo l'autonomia al ruolo di principio organizzatore di tutto l'ordinamento repubblicano.

Ne consegue che le autonomie locali nel nuovo ordinamento costituzionale da mere articolazioni dello Stato, considerate quali circoscrizioni di decentramento statale, diventano il modo di essere della Repubblica che così si struttura come ordinamento delle autonomie.

L'impronta policentrica e pluralista dell'ordinamento repubblicano ha spinto la Corte a declinare la proclamata equiordinazione delle istituzioni costitutive l'ordinamento repubblicano, e ad individuare, al contempo, nell'istituzione statale la custode della tenuta unitaria dell'ordinamento.

Secondo la Consulta, l'art. 114 Cost. non comporta una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri diversi tra loro: solo allo Stato, infatti, spetta il potere di revisione costituzionale, mentre i Comuni, le Città metropolitane e le Province non hanno potestà legislativa.

Pertanto, allo Stato è riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una «posizione peculiare» desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di «un'istanza unitaria», manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2).

Tale istanza unitaria postula necessariamente che nell'ordinamento esista un soggetto – lo Stato – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento.

La preoccupazione di continuare a salvaguardare un ordinamento giuridico unitario se, da un lato, ha spinto il giudice costituzionale a sostenere che nei settori di disciplina che presuppongono un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione di norme legislative da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale, sicché nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina statale; dall'altro, lo hanno indotto a spiegare che il Titolo V presuppone che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisce a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali.

La Corte ha cercato, poi, di preservare la tenuta unitaria dell'ordinamento anche attraverso la definizione delle cosiddette «materie trasversali» ovvero di quelle competenze del legislatore

statale idonee ad investire una pluralità di ambiti materiali, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza e la materia penale.

L'inserimento, fra le materie trasversali, della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» è spiegato con l'attribuzione al legislatore statale di un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. E' su questo terreno che si misura l'entità delle risorse pubbliche che è giusto dedicare alla salvaguardia di tali diritti.

3.1 Il campo di prova per costruire un ordinamento unitario: la materia della contabilità pubblica nel contesto della finanza pubblica.

Particolarmente fertile per le tematiche concernenti l'unità dell'ordinamento si presenta il terreno della finanza pubblica.

A tal riguardo, il “Giudice delle leggi” ha precisato che il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato.

Stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 Cost.), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, la disciplina dei tributi locali deve essere definita attraverso il concorso di più livelli di normazione: da un lato, la potestà regolamentare degli enti locali, il cui ambito di intervento è sempre necessariamente delimitato in forza della riserva di legge; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali, potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale).

Nel modello a «due livelli», cioè una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e secondarie locali, secondo la Corte un ragionevole criterio di riparto tra questi due tipi di fonti deve attribuire a quella regionale la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria dell'ente sub-regionale può esercitare liberamente il proprio potere di autodeterminazione del tributo.

In ogni caso, in base all'art. 119, secondo comma, della Costituzione, la legge regionale deve comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale “quadro” o, in caso di inerzia del legislatore statale, a quelli comunque desumibili dall'ordinamento.

Il legislatore statale deve, difatti, non solo fissare i principi cui i legislatori regionali devono attenersi, ma anche definire gli spazi ed i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.

E così la previsione statale di principio secondo cui le amministrazioni diverse dallo Stato possono ricorrere a «forme di autofinanziamento» non costituisce lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione, data la necessità che l'autonomia finanziaria regionale si conformi ai principi fondamentali fissati dalla legge statale.

Né, in questa dimensione interpretativa, costituisce violazione dell'autonomia finanziaria regionale la scelta legislativa di ridurre i trasferimenti e gli stanziamenti statali a seguito di entrate proprie, per le residue quote di finanza «derivata» che ancora alimentano la finanza regionale: per la sua natura di norma di principio e per l'interpretazione che deve essere data al necessario presupposto compensativo di corrispondenti entrate proprie regionali, questa circostanza non è, infatti, tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale.

Tra le innovazioni introdotte dalla riscrittura dell'art. 119 Cost. l'attenzione della Corte è stata riposta, in particolare, sulla possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese di investimento.

Il Giudice delle leggi ha escluso, nel caso in esame, che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento.

Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte. Pertanto, il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova applicazione nei confronti di tutte le Autonomie, sia ordinarie che speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria.

Il nuovo disegno della finanza pubblica ha spinto, inoltre, la Consulta ad avanzare una rilettura dei principali strumenti legislativi: la legge finanziaria e il patto di stabilità.

E' stato affermato a tal riguardo che non è contestabile il potere del Legislatore statale (Parlamento) di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, - condizionati anche dagli obblighi comunitari -, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti.

La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni relative come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato (art. 117, c. 1, Cost.).

Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal Legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un certo arco temporale anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenuto conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

Su un punto occorre soffermare l'attenzione. In sede di predisposizione e di approvazione dell'annuale legge finanziaria o di altri atti legislativi incidenti sulla formazione o

sull'assestamento del bilancio dello Stato, non è configurabile il formale coinvolgimento delle Regioni.

Tale coinvolgimento - in ossequio al principio di leale collaborazione - deve, invece, essere assicurato nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata.

D'altra parte, il coordinamento finanziario può richiedere l'adozione di misure tecniche ministeriali necessarie per assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee, vale a dire, in base all'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo onde consentire di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica", senza che, tuttavia, sia attribuito al Ministro il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse.

Pertanto, la previsione della comunicazione periodica al Ministero dei dati relativi alla situazione finanziaria degli enti, essendo espressione di un coordinamento essenzialmente informativo, riveste una funzione meramente conoscitiva e non risulta lesiva dell'autonomia degli enti territoriali. E' in questo solco che va interpretata la disposizione contenuta nell'art. 13 (la costituzione della banca-dati delle amministrazioni pubbliche) della legge n. 196/2009: si intende creare una banca-dati capace di supportare il governo delle entrate (federalismo fiscale) e delle spese (contabilità pubblica in senso stretto).

Se questo è il quadro generale altrettanto degne di evidenza appaiono alcune decisioni della Corte Costituzionale concernenti specifici aspetti della nuova architettura della finanza pubblica, quali l'individuazione dei tributi regionali e locali.

La circostanza che l'IRAP sia stata istituita con legge statale e che alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa - nonostante la sua denominazione - non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.

Né la tassa automobilistica può qualificarsi «tributo proprio della regione», nel senso oggi fatto proprio dall'art. 119, secondo comma, Cost..

Alle Regioni a statuto ordinario è, infatti, stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa.

La Corte ha, inoltre, sottolineato che rispetto alle imposte statali sui redditi le regioni e gli enti locali possono solo aggiungere aliquote addizionali, senza peraltro poter esercitare alcun potere in tema di determinazione degli oneri deducibili.

Infine, il Giudice costituzionale ha avuto cura di spiegare che se il potere di determinare i

flussi di cassa verso gli enti, al fine di limitarne indirettamente la spesa, fosse esercitabile, sia pure transitoriamente, in via amministrativa dal Ministro al di fuori di criteri e limiti sostanziali, esso risulterebbe lesivo dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi, risolvendosi in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale.

Il potere di determinare transitoriamente i flussi di cassa può, dunque, essere esercitato solo in correlazione e al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione.

Ed è evidente che, ove così non fosse, la Regione o la Provincia autonoma disporrebbe dei rimedi giurisdizionali del caso per far valere le eventuali lesioni della propria autonomia.

Infatti il Ministro, in questo caso, non gode di un ambito di discrezionalità politica, bensì solo di un potere di determinazione prevalentemente tecnica il cui esercizio è ancorato a parametri oggettivi.

LE AMMINISTRAZIONI NAZIONALI NEL TRATTATO DI LISBONA: LA NUOVA COMPETENZA IN MATERIA DI COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA *

di Edoardo Chiti**

SOMMARIO: 1. Il problema. 2. Genesi e caratteri della competenza in materia di cooperazione amministrativa. 3. Il rapporto tra la nuova competenza e l'*acquis* amministrativo europeo: innovazione o continuità? 4. Fattore di rallentamento o opportunità?

1. Il problema

La questione amministrativa rileva, nel Trattato di Lisbona, sotto vari profili.

L'amministrazione responsabile dell'attuazione delle norme e delle politiche dell'Unione rappresenta, anzitutto, l'oggetto specifico di alcune disposizioni del Trattato. Ad esempio, l'art. 298 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce i caratteri dell'amministrazione europea, che deve essere «aperta, efficace ed indipendente». La terza parte dello stesso Trattato, relativa alle politiche dell'Unione ed alle azioni interne, si chiude con un titolo dedicato alla «cooperazione amministrativa» delle amministrazioni nazionali. Ed acquistano lo stesso valore delle disposizioni dei trattati le disposizioni dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, il quale, come noto, sancisce i diritti a una buona amministrazione.

In altri casi, inoltre, l'amministrazione chiamata ad attuare la regolazione dell'Unione rileva indirettamente: non è l'oggetto diretto di specifiche disposizioni, ma queste ultime finiscono per definirne i caratteri. Ad esempio, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea introduce una distinzione tra atti legislativi, atti non legislativi di portata generale ed atti di esecuzione (artt. 290-291). Ed è almeno in parte ridefinito l'equilibrio tra le varie componenti del potere esecutivo dell'Unione, al quale il sistema amministrativo europeo risponde.

La circostanza che la questione amministrativa rilevi sotto vari profili nel Trattato di Lisbona solleva alcune domande ovvie. Qual è la posizione che il Trattato di Lisbona assegna all'insieme di amministrazioni nazionali ed europee che sono complessivamente responsabili dell'attuazione delle normative e delle politiche dell'Unione europea? Qual è il disegno «costituzionale» che emerge da questa pluralità di disposizioni? Si tratta di un disegno che modifica il disegno precedente, messo a punto dal Trattato comunitario e dal Trattato

* Comunicazione scritta per il convegno "L'Europa e la pubblica amministrazione. Una rivoluzione a misura di cittadino", Fondazione Laboratorio per la Pubblica Amministrazione, 17 giugno 2010. Il testo rielabora e amplia le osservazioni svolte in *La cooperazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2010.

** Edoardo Chiti è professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'università degli studi della Tuscia, facoltà di scienze politiche.

sull'Unione europea? E come si innesta questo nuovo disegno costituzionale sull'*acquis* amministrativo europeo consolidatosi nel corso degli anni?

La presente comunicazione non si propone, naturalmente, di fornire una risposta esaustiva a queste domande. Molto più semplicemente, intende iniziare a raccogliere alcuni elementi utili a impostare un'ipotesi di risposta, misurandosi con la questione specifica della rilevanza e delle implicazioni della nuova competenza sulla cooperazione amministrativa rispetto al ruolo delle amministrazioni nazionali.

L'art. 197 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dedicato alla "cooperazione amministrativa", contiene tre disposizioni principali. L'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune. Si prevede che l'Unione possa sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la propria capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione e si fissano le modalità ed i limiti dell'intervento ultrastatale. Si stabilisce che questa competenza dell'Unione non pregiudica l'obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell'Unione, le prerogative e i doveri della Commissione o le altre disposizioni dei trattati che prevedono la cooperazione amministrativa, quale, ad esempio, quella relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

In quale rapporto queste disposizioni si pongono con l'*acquis* amministrativo europeo, che ha sviluppato enormemente la cooperazione amministrativa, a partire dalla fine degli anni ottanta? Più precisamente, l'art. 197 del Trattato di Lisbona muove nella stessa direzione o apre una strada diversa da quelle sin qui battute? Consolida e sviluppa la cooperazione già acquisita o potrebbe costituire un ostacolo e un fattore di rallentamento?

Per tentare una prima risposta a queste domande, si richiameranno anzitutto i tratti generali della nuova competenza in materia di cooperazione amministrativa (§ 2); si considererà, quindi, se questa competenza rappresenti una novità nell'architettura dell'Unione ovvero si inserisca in un *acquis* già consolidato (§ 3); si valuteranno, infine, le implicazioni di questa nuova competenza (§ 4).

2. I caratteri della competenza in materia di cooperazione amministrativa

La scelta di includere la cooperazione amministrativa tra le competenze dell'Unione ha una genesi peculiare.

La questione fa il suo ingresso nei dibattiti della Convenzione il 17 luglio 2002, quando la signora Hjelm-Wallen, rappresentante del governo svedese, propone, in una riunione del gruppo di lavoro V, di introdurre nel nuovo Trattato costituzionale una disposizione sulla "buona amministrazione, efficienza ed apertura". In particolare, la rappresentante del governo svedese propone di dedicare una norma del futuro trattato alla buona cultura amministrativa delle istituzioni europee ed ai principi essenziali per una buona amministrazione del lavoro delle istituzioni europee, prevedendo al contempo una specifica base giuridica per l'adozione delle misure europee volte a garantire la qualità amministrativa. Ciò nella prospettiva del rafforzamento della legittimità e della democraticità degli organismi amministrativi, che

risulterebbe rafforzata dal miglioramento dei principi amministrativi, in attuazione della dichiarazione di Laeken¹.

Il punto è ripreso ed ampliato dal presidente del gruppo, che propone di considerare l'introduzione di una competenza complementare che abiliti l'Unione a favorire la cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri, al fine di rafforzarne la capacità e la qualità amministrative in funzione dell'effettiva attuazione del diritto europeo (documento di lavoro n. 21 del 4 settembre 2002)².

La proposta forma la base per la relazione finale del gruppo V, in seguito approvata dalla sessione plenaria della Convenzione, mentre all'amministrazione europea viene dedicata la diversa disposizione, sopra richiamata, in base alla quale «le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente».

La previsione della cooperazione amministrativa tra le competenze dell'Unione, dunque, è una conseguenza inattesa di una discussione nella quale si realizza un doppio spostamento. La riflessione riguarda, in origine, solo l'azione dei poteri pubblici europei, ma finisce con il toccare anche la cooperazione tra le amministrazioni nazionali e tra queste ultime e le autorità europee, che diventa l'oggetto di una specifica disposizione. Dalla qualità e dalla legittimazione delle istituzioni dell'Unione, inoltre, si passa, in sostanza, alla capacità pratica delle amministrazioni nazionali di garantire la piena attuazione del diritto europeo.

Del «progetto abbandonato» di Trattato costituzionale, il Trattato di Lisbona conferma sia il disegno generale delle competenze dell'Unione europea, seppure con alcune modifiche marginali, sia la specifica previsione di una nuova competenza relativa alla cooperazione amministrativa³.

La cooperazione amministrativa rientra nell'ambito di competenze che il Trattato di Lisbona definisce di sostegno, coordinamento e completamento⁴. Il contenuto ed i confini del sostegno

¹ Resoconto sommario della riunione del 17 luglio 2002 del gruppo di lavoro V, CONV 209/02, disponibile al sito <http://european-convention.eu.int>. Si veda anche il documento di lavoro n. 13 del 30 luglio 2002, WD 013 - WG V, *Note by Mrs Hjelm-Wallen on "Good administration, efficiency and openness"*, disponibile al sito <http://european-convention.eu.int>.

² Si veda il documento di lavoro n. 21 del 4 settembre 2002, WD 021 - WG V, *Proposal by Mr. Gérard Druesne, transmitted by Mr. Henning CHRISTOPHERSEN, on a new article on Public administration*, disponibile al sito <http://european-convention.eu.int>.

³ Può essere utile ricordare che la Convenzione ha operato una ripartizione delle competenze in tre categorie, corrispondenti in sostanza ai modelli enucleati dalla giurisprudenza e dalla stessa scienza giuridica. Una prima categoria è quella delle competenze esclusive: la quale implica che solo l'Unione possa legiferare, mentre gli Stati membri possono intervenire autonomamente solo se autorizzati dall'Unione o per dare attuazione ad atti europei. Alle competenze esclusive si aggiungono quelle concorrenti: queste si distinguono dalle prime perché sia l'Unione, sia gli Stati membri possono legiferare ed adottare atti giuridicamente vincolanti in un determinato settore, *ma* gli Stati membri esercitano la propria competenza solo nella misura in cui l'Unione non abbia esercitato la propria o abbia cessato di esercitarla. Il terzo tipo è quello delle competenze dette «di appoggio»: in questi casi, l'Unione può svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla competenza di questi ultimi e senza che l'intervento europeo possa comportare un'armonizzazione delle normative nazionali. All'interno di questo disegno complessivo, la Convenzione prevedeva nove basi giuridiche nuove. Una di queste basi giuridiche era quella relativa alla cooperazione amministrativa, funzionale, in base al disposto del Trattato costituzionale, alla piena attuazione del diritto dell'Unione europea (art. III-285; si veda anche l'art. I-17).

⁴ Art. 2/5 ed art. 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Si tratta di una categoria di competenze già presente nell'*acquis* comunitario. In alcuni settori, infatti, il Trattato istitutivo della Comunità europea consentiva all'organismo ultrastatale un intervento più leggero di quello possibile non solo nei settori di competenza esclusiva, ma anche nelle materie di competenza concorrente. La Comunità, in particolare, poteva adottare misure volte a coordinare l'azione degli Stati membri, senza procedere ad alcun tipo di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Nel settore della salute pubblica, ad esempio, l'art. 152 del Trattato comunitario prevedeva un'azione comunitaria «che completa le politiche nazionali ..., incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri ... e, ove necessario, appoggia la loro azione», escludendo qualsiasi armonizzazione delle normative domestiche. Il Trattato di Lisbona, per un verso, amplia il numero dei settori nei quali l'Unione può porre in essere interventi di sostegno, coordinamento e completamento, per altro verso, formalizza questa categoria di competenze, offrendone una definizione giuridica ed elencando i settori nei quali essa trova applicazione.

europeo nell'ambito della cooperazione amministrativa sono tratteggiati nell'art. 197. Almeno tre punti meritano di essere qui richiamati. Sono individuati, anzitutto, i possibili interventi dell'Unione a sostegno degli sforzi degli Stati membri: anche se il catalogo sembra avere valore indicativo, si precisa che l'azione dell'Unione può consistere nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione. E' stabilito, inoltre, il tipo di misure europee e la relativa procedura: si tratta di regolamenti che il Parlamento europeo ed il Consiglio adottano deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria. Sono fissati, ancora, i limiti dell'intervento europeo: il quale non può consistere in alcun tipo di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, e non obbliga alcuno Stato membro ad avvalersi del sostegno fornito dall'Unione.

3. Il rapporto tra la nuova competenza e l'*acquis* amministrativo europeo: innovazione o continuità?

Tratteggiata a grandi linee la nuova competenza prevista dall'art. 197, volta a migliorare, attraverso la facilitazione della loro cooperazione, la capacità delle amministrazioni domestiche di dare piena ed effettiva attuazione al diritto europeo, ci si può chiedere, seguendo il programma indicato in apertura, se questo sviluppo sia in linea con l'*acquis* amministrativo europeo: si tratta di una novità oppure di uno sviluppo in linea con quanto già consolidatosi nell'*acquis* dell'Unione?

Al riguardo si deve osservare, anzitutto, come la previsione di questa nuova competenza sia stata presentata, nei rapporti del gruppo di lavoro che l'ha elaborata, come un vero e proprio salto di qualità rispetto all'*acquis* amministrativo europeo. Così, si è sottolineata l'assenza, nei precedenti trattati, di disposizioni specificamente dedicate alla cooperazione amministrativa. Inoltre, e soprattutto, si è rilevata la carenza di basi giuridiche capaci di giustificare adeguatamente l'adozione di normative europee volte a strutturare la cooperazione tra le amministrazioni nazionali e tra queste ultime e le autorità europee: l'affermazione più impegnativa è quella che apre il documento del gruppo di lavoro V, ove si osserva che la Comunità «*has no powers regarding the basic organisation and principles of public administrations, which remain firmly in the competence of the Member States in accordance with the principle of subsidiarity*»⁵.

E in effetti la prima impressione è che si sia in presenza di un'autentica novità nell'architettura «costituzionale» europea. La cooperazione amministrativa non solo non rientrava tra le materie espressamente attribuite all'organismo europeo, ma sembrava addirittura esclusa da talune disposizioni dei trattati: tra queste, ad esempio, la disposizione del Trattato comunitario relativa al ravvicinamento delle normative nazionali, che circoscrive l'azione della Comunità all'attività normativa, assegnando implicitamente alle autorità degli Stati membri la responsabilità dell'attuazione in via amministrativa della regolazione europea. L'art. 197, invece, modifica notevolmente questo quadro. La modifica è doppia. Da un lato, si rimuove il limite di fondo all'intervento dell'Unione europea in materia di cooperazione amministrativa: l'attuazione effettiva del diritto europeo smette di essere una questione esclusivamente nazionale e diventa «questione di interesse comune». Dall'altro lato, si riconosce espressamente

⁵ Questa l'apertura del documento di lavoro n. 21 del 4 settembre 2002, WD 021 - WG V, cit.

nel Trattato che, per realizzare questo obiettivo, l'Unione può sostenere la cooperazione amministrativa. A ciò si aggiunge che, se l'obiettivo è quello dell'attuazione effettiva del diritto europeo, l'ambito della cooperazione amministrativa deve essere intesa in un'accezione non restrittiva, coerente con gli obiettivi complessivi dell'Unione: essa si riferisce alla cooperazione tra le amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee che sia volta a migliorare la capacità delle stesse amministrazioni domestiche di dare piena ed effettiva attuazione al diritto europeo.

Il disegno sembra lineare. A ben vedere, tuttavia, la discontinuità rispetto all'esperienza precedente è assai meno netta di quanto suggerito dalla Convenzione e di quanto non possa apparire a prima vista.

Al di là di quanto stabilito dai trattati precedenti alla riforma di Lisbona, in effetti, la cooperazione amministrativa tra le autorità dei vari Stati membri e tra queste e gli organismi europei rappresenta un tratto distintivo e caratteristico dell'*acquis* amministrativo europeo, sviluppato e consolidato negli ultimi due decenni. E l'assenza di una base giuridica specifica nei trattati non ha certo precluso o limitato la messa a punto, in questo periodo, di una ricchissima varietà di strumenti di coordinamento, tanto nel sistema comunitario quanto nei pilastri intergovernativi.

La vicenda è nota e può risultare addirittura superfluo richiamarla. L'ordinamento europeo ha sviluppato la cooperazione amministrativa in almeno tre modi principali. In primo luogo, ha elaborato, a partire dagli anni sessanta, ma con un'accelerazione nell'ultimo decennio del XX secolo, una grande varietà di forme di composizione di organizzazioni e di attività, dando luogo in un numero crescente di settori a modi di esecuzione della regolazione europea che sono alternativi all'amministrazione indiretta e che sono caratterizzati dalla coesistenza e dalla interdipendenza del livello sovranazionale con quelli nazionali. In secondo luogo, l'Unione ha messo a punto un articolato insieme di tecniche di influenza sui diritti amministrativi nazionali, prescrivendo regole organizzative e procedurali alle amministrazioni nazionali e orientandone, direttamente o indirettamente, le condotte e le pratiche. In terzo luogo, l'Unione ha sostenuto programmi comuni di formazione, quale, ad esempio, il Programma a medio termine per la cooperazione nelle amministrazioni pubbliche, che riguarda la formazione della dirigenza nei vari paesi.

Di un simile processo sarebbe necessario indagare le dinamiche profonde e le ragioni. Ma ciò che qui interessa è notare come questi interventi dell'Unione rafforzino la cooperazione amministrativa quale elemento capace di garantire una migliore attuazione del diritto dell'Unione europea. La cooperazione tra amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee, infatti, porta con sé la graduale messa a punto di una complicata macchina per garantire l'ubbidienza al diritto europeo da parte degli Stati membri, che sono, al pari dei privati, i destinatari della regolazione dell'Unione⁶. Un esempio è rappresentato dalla istituzione di sistemi comuni transnazionali coordinate da organismi europei in molte materie della regolazione economica e sociale: si pensi alle reti amministrative coordinate dalle agenzie europee, nelle quali le posizioni delle singole amministrazioni nazionali sono continuamente soggette ad un processo di reciproco aggiustamento, in funzione di una effettiva attuazione del diritto dell'Unione.

⁶ Questo punto è sviluppato in E. Chiti, *The Governance of Compliance*, in *Compliance and EU Law*, a cura di B. de Witte e M. Cremona, Oxford, Oxford University Press, in corso di pubblicazione.

Questi sviluppi consolidati del sistema amministrativo europeo mettono in dubbio che la cooperazione amministrativa introdotta dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea rappresenti una novità rispetto all'*acquis* europeo. Ben lungi dal tracciare una nuova strada, diversa da quelle sin qui percorse, la competenza dell'Unione in materia di cooperazione amministrativa si pone, piuttosto, in una linea di stretta continuità rispetto all'*acquis* amministrativo europeo. La novità introdotta dall'art. 197 consiste nella previsione di una base giuridica specifica, che potrà essere sfruttata dall'Unione per porre in essere interventi aventi direttamente ad oggetto la cooperazione tra le amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee. Ma ciò non significa in alcun modo aprire una strada nuova rispetto al passato, perché l'Unione è già intervenuta in maniera profonda sulla cooperazione amministrativa negli ultimi due decenni.

4. Fattore di rallentamento o opportunità?

Accertato che la nuova competenza è presentata come una novità assoluta, ma costituisce in effetti una novità solo parziale, occorre valutare, da ultimo, se la nuova base giuridica opererà quale fattore di rallentamento del processo di integrazione amministrativa nell'ordinamento europeo ovvero quale punto di partenza per ulteriori sviluppi.

A sostegno della prima tesi, ovvero che la nuova base giuridica opererà quale fattore di rallentamento del processo di integrazione amministrativa europea, può essere portata la riaffermazione del principio della esecuzione indiretta, attraverso le amministrazioni nazionali, come schema generale di attuazione amministrativa delle normative europee.

L'art. 197, in effetti, rimuove il limite di fondo all'intervento dell'Unione europea in materia di cooperazione amministrativa: l'attuazione effettiva del diritto europeo smette di essere una questione esclusivamente nazionale e diventa «questione di interesse comune». Si tratta di una novità rispetto alla dichiarazione n. 19 che seguiva il Trattato sull'Unione europea. In quella dichiarazione si affermava che l'integrale e fedele recepimento del diritto dell'Unione europea in ciascuno Stato membro è essenziale «per la coerenza e l'unità del processo di costruzione europea» e «per il buon funzionamento della Comunità». L'art. 197 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, invece, aggiunge che l'attuazione effettiva del diritto europeo da parte degli Stati membri rappresenta una «questione di interesse comune». Il cambio non è meramente linguistico, ma ha carattere anche sostanziale, perché serve a fondare una nuova competenza. Per quanto nuova, tuttavia, questa costruzione ribadisce allo stesso tempo – in perfetta continuità con la vecchia dichiarazione n. 19 – che l'attuazione amministrativa delle norme e delle politiche europee costituisce, di regola, una responsabilità degli Stati membri. La nuova competenza, dunque, rappresenta un correttivo ad un impianto che resta incentrato sulla responsabilità degli Stati membri.

Ciò può condurre ad un esito paradossale: interpretata restrittivamente, la competenza di sostegno prevista dall'art. 197 potrebbe essere intesa come l'unico canale attraverso il quale, d'ora in avanti, l'Unione può intervenire per sviluppare la cooperazione tra le amministrazioni nazionali. Nessun altro canale sarebbe possibile perché, di regola, l'attuazione amministrativa spetta agli Stati. E l'art. 197 potrebbe avere l'effetto di precludere la possibilità che le istituzioni politiche dell'Unione adottino, in futuro, normative che non si limitino a stabilire discipline

sostanziali ma prevedano anche meccanismi di cooperazione tra le amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee utilizzando disposizioni del Trattato diverse dall'art. 197. Il processo di integrazione amministrativa, dunque, non si arresterebbe, ma dovrebbe d'ora in avanti svolgersi attraverso l'esclusivo canale della competenza di sostegno prevista dall'art. 197, conformandosi ai suoi notevoli vincoli e limiti.

Ad una simile interpretazione dell'art. 197, però, si può opporre l'impressionante mole e grado di approfondimento delle normative europee già esistenti, che collegano regolazione sostanziale e regolazione della cooperazione amministrativa, sviluppando, in specifici settori, l'interdipendenza tra amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee. Si tratta di una tecnica regolatoria tanto roduta - sia sul piano politico, sia su quello strettamente giuridico - da potersi considerare ormai pienamente acquisita e difficilmente arrestabile attraverso una interpretazione del Trattato di Lisbona volta a ricondurre la cooperazione amministrativa esclusivamente entro i confini dell'art. 197. La giurisprudenza della Corte di giustizia, tra l'altro ha legittimato alcune applicazioni particolarmente incisive di questa tecnica regolatoria, ritenendo possibile utilizzare una disposizione del Trattato che stabilisce competenze materiali per istituire un'agenzia europea chiamata a fornire prestazioni alle autorità nazionali ed ai privati «idonee ad incidere sull'attuazione omogenea degli strumenti di armonizzazione e ad agevolarne l'applicazione»⁷.

Alla luce di questa realtà giuridica, la soluzione più ragionevole è intendere l'art. 197 come una base giuridica che si aggiunge a quelle già esistenti e utilmente sfruttate dalle istituzioni politiche dell'Unione per sviluppare ed approfondire la cooperazione amministrativa. Le basi giuridiche già esistenti hanno carattere materiale e riguardano specifici settori, mentre quella prevista dall'art. 197 ha un ambito propriamente istituzionale e non è ancorata ad una determinata materia. Le basi giuridiche per la cooperazione tra le amministrazioni nazionali e tra queste e le autorità europee, dunque, si arricchiscono di una nuova componente, che potrà fornire nuove opzioni alle istituzioni dell'Unione.

Vi è da chiedersi, peraltro, se vi sia uno spazio effettivo per l'utilizzazione di questa nuova base giuridica o se non si tratti piuttosto di una base giuridica sostanzialmente superflua, perché quelle già esistenti sono sufficienti a giustificare l'azione dell'Unione.

La risposta a questa domanda dovrebbe tenere conto, a nostro avviso, della possibilità che la nuova base giuridica serva a correggere alcuni inconvenienti della cooperazione settoriale realizzata utilizzando come fondamento le specifiche disposizioni materiali del Trattato.

La cooperazione amministrativa settoriale, che si realizza attraverso la partecipazione delle amministrazioni nazionali ai sistemi comuni europei, incentrati su organi e procedimenti composti, ha portato con sé un effetto abbastanza evidente, che consiste nella frammentazione e nella specializzazione dei sistemi amministrativi nazionali. Questo è allo stesso tempo un punto di forza e di debolezza. Un punto di forza, perché aumenta l'*expertise* e la competenza amministrativa. Un punto di debolezza perché si possono innescare tendenze centrifughe e non si possono dare per scontati l'ordine e la stabilità dei sistemi amministrativi nazionali e dello stesso sistema amministrativo europeo. Le singole componenti delle amministrazioni nazionali vengono, per così dire, isolate e chiamate ad operare, in sede europea, a fianco di amministrazioni ultrastatali e di altri Stati a loro omogenee sotto il profilo degli interessi tutelati

⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2006, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-217/04, in *Racc.* [2006] I-3771, §§ 44-45.

e della expertise tecnica⁸. In tal modo, la partecipazione innesca tendenze centrifughe e rende incerti l'ordine e la stabilità dei sistemi amministrativi nazionali nel loro complesso. L'ordine e la stabilità di questi sistemi amministrativi nazionali, peraltro, non sono adeguatamente recuperati sul piano ultrastatale, giacché, nonostante il principio di «unità ed integrità della funzione esecutiva comunitaria» talora evocato dalla Commissione⁹, la ricomposizione in sistemi reticolari europei non comporta la dipendenza delle amministrazioni da un esecutivo europeo in grado di porsi come esecutivo unitario, capace di restituire unità all'azione delle singole amministrazioni settoriali.

La nuova competenza dell'Unione sulla cooperazione amministrativa potrebbe rappresentare un meccanismo per provare a correggere le tendenze centrifughe innescate dalla partecipazione delle amministrazioni nazionali a reti settoriali, che rendono incerti l'ordine e la stabilità dei sistemi amministrativi nazionali nel loro complesso. Un progetto come quello della formazione di una dirigenza europea potrebbe senz'altro essere fondato sulla nuova competenza in materia di cooperazione amministrativa. Ad esempio, potrebbero essere fondati sul nuovo art. 197 i programmi volti alla formazione di una dirigenza «transnazionale», cioè di dirigenti delle amministrazioni nazionali che abbiano una sensibilità europea e che condividano *standard* di qualità ed una cultura amministrativa comune¹⁰.

La rilevanza più profonda della norma sulla cooperazione amministrativa prevista dal Trattato di Lisbona, peraltro, sembra annidarsi non tanto nelle sue immediate implicazioni pratiche, quanto in un profilo simbolico: ed in particolare nel riconoscimento dell'importanza del coordinamento delle amministrazioni nazionali per la piena maturazione dell'Unione europea.

Il punto di maggior rilievo sta, da un lato, nella formalizzazione dell'effettività dell'attuazione amministrativa del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri quale «questione di interesse comune», dall'altro, nel riconoscimento che la piena ed effettiva attuazione del diritto europeo da parte degli Stati non può essere controllata solo attraverso i tradizionali strumenti della procedura di infrazione e del controllo giurisdizionale, ma deve essere inquadrata e strutturata mediante meccanismi di cooperazione gestiti sul piano europeo.

⁸ Basti pensare, tra i numerosissimi esempi, alle organizzazioni comuni europee nei settori della concorrenza, dell'energia elettrica e del gas, delle comunicazioni elettroniche, dei valori mobiliari, dei mercati finanziari e della tutela ambientale.

⁹ Tale nozione è stata formulata dalla Commissione nella sua comunicazione del 2002, dedicata all'«Inquadramento delle agenzie europee di regolazione» (COM (2002) 718). La Commissione ha stabilito un nesso tra le fondamenta funzionali e normative dell'ordinamento giuridico europeo e l'unità e l'integrità della funzione esecutiva comunitaria. Così, «la legittimità, l'efficacia e la credibilità della Comunità impongono il mantenimento o addirittura il rafforzamento dell'unità e dell'integrità della funzione esecutiva comunitaria, nonché della titolarità di tale funzione in capo alla Commissione, se si vuole che quest'ultima assuma la responsabilità che le compete nei confronti dei cittadini, degli Stati membri e delle altre istituzioni». Lo stretto rapporto tra unità ed integrità della funzione esecutiva e legittimità ed efficacia dell'ordinamento europeo, poi, è stato ribadito nel successivo progetto di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, presentato dalla Commissione nel 2005 (COM (2005) 59). Si tratta, però, di un argomento assai meno solido di quanto non si ritenga comunemente. Il potere esecutivo dell'Unione europea, in effetti, può forse essere ritenuto unitario in confronto a quello di altri organismi ultrastatali: mentre le amministrazioni europee rispondono ad un esecutivo che governa l'intero ordine giuridico europeo, le amministrazioni dello spazio giuridico globale non fanno capo ad un governo o ad un insieme di istituzioni superiori, ma rispondono ad una pluralità di sottogoverni settoriali. Il potere esecutivo dell'Unione europea, tuttavia, risulta assai meno unitario ove sia posto a confronto con gli ordinamenti degli Stati membri. In questi ultimi, le amministrazioni rispondono ad un esecutivo riconducibile ad un centro unitario, rappresentato dal governo. Le amministrazioni europee, invece, si rapportano ad un esecutivo che si presenta come potere condiviso, là dove al suo esercizio concorrono istituzioni disomogenee (il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione ed i comitati della comitologia, oltre che gli Stati membri e, in alcuni ambiti specifici, la BCE), anche se il rapporto tra queste componenti è sensibilmente diverso nel «pilastro» comunitario ed in quelli relativi alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale ed alla politica estera e di sicurezza comune.

¹⁰ Si pensi al già richiamato Programma a medio termine per la cooperazione nelle amministrazioni pubbliche, approvato per la prima volta nel 2004 e più volte rinnovato, che costituisce il nucleo essenziale di un progetto di riforma transnazionale.

Si tratta di un riconoscimento che vale, al momento, solo a fondare la competenza di sostegno precisata nell'art. 197. Ma che riflette, su un piano simbolico, una nuova attenzione «costituzionale» alla questione delle capacità delle amministrazioni nazionali, verosimilmente destinata ad arricchirsi di nuovi contenuti nel prossimo futuro.

L'IMPORTANZA E GLI EFFETTI DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

di Anna Siggillino*

Le politiche pubbliche hanno sempre, per loro natura, esiti incerti. Per quanto siano ben disegnate e concepite, esse intervengono in contesti economici e sociali complessi e suscettibili di continui cambiamenti e trasformazioni impreviste. Appare quindi evidente quanto sia importante apprendere se una politica pubblica è stata capace di produrre gli effetti desiderati, e se, nel contempo, è stata in grado di evitare (o non provocare) effetti sgraditi. È fondamentale in questa esigenza conoscitiva che ha la sua ragion d'essere la valutazione degli effetti.

C'è da precisare che non di tutte le politiche è possibile valutare gli effetti anche se magari potrebbe essere desiderabile farlo; e anche nel caso in cui sia possibile, i risultati ai quali si giunge sono sempre (anche se in misura ogni volta diversa) discutibili, parziali e controversi. Ciò dipende essenzialmente dalle molteplici, e mai del tutto eliminabili, difficoltà cognitive che il valutatore si trova dinanzi nella costruzione del suo percorso d'analisi.

Occorre però non assegnare alla valutazione missioni troppo ambiziose o compiti al di fuori della sua portata. Da un lato è necessario essere pienamente consci delle concrete potenzialità di questo particolare strumento d'analisi, senza nascondere i notevoli limiti e le grandi difficoltà d'impiego; dall'altro, è necessario tentare di individuare e far funzionare i giusti incentivi e i meccanismi istituzionali, che possano rendere vantaggioso ed utile, per i decisori pubblici, servirsi della valutazione.

Definizioni e classificazioni non mancano nella letteratura in materia di valutazione. Questa necessità di proporre sempre nuove e più puntuali definizioni dipende in parte dalla natura multidisciplinare di questa pratica professionale.

Volendo trovare quindi un minimo comune denominatore potremmo dire che per valutazione si intende “un'attività analitica che utilizza i metodi delle scienze sociali per giudicare gli effetti prodotti da un'azione pubblica”.

La valutazione viene impiegata per soddisfare cinque grandi tipologie di bisogni conoscitivi.

Essa viene infatti utilizzata:

- i. come strumento per allocare risorse agli usi più meritevoli (*policy and program design*);
- ii. come strumento di controllo della *performance* nell'ambito delle organizzazioni (*management control*);
- iii. come veicolo per rendere conto delle realizzazioni effettuate in un certo ambito di azione pubblica (*accountability*);

* Anna Siggillino è direttore generale dell'ufficio per il coordinamento della programmazione del monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche del Dipartimento per il programma di governo

- iv. come strumento di analisi critica dei processi di attuazione di una politica (*implementation*);
- v. come stima degli effetti prodotti da una politica (*learning*).

La valutazione come strumento per allocare risorse agli usi più meritevoli (*policy and program design*)

In tutti questi casi la conoscenza che si produce è un giudizio comparativo su qualche tipo di oggetto, o di azione, o di proposta progettuale, che vengono in questo modo “valutati”: questo tipo di valutazione quindi è fondamentalmente un modo per formalizzare e proceduralizzare (e in conclusione legittimare) il processo attraverso il quale sono riconosciuti dei meriti su base comparativa.

La valutazione in questo caso richiede tre passaggi fondamentali, che presi insieme la distinguono dalle altre forme di valutazione:

- a. la determinazione dei criteri, cioè le dimensioni lungo le quali gli N soggetti devono essere giudicati: in questa fase vanno anche determinati il tipo di punteggio e il peso da assegnare a ciascun criterio;
- b. l'esame degli N soggetti, condotto da esperti che esprimono un giudizio (solitamente sotto forma di punteggio o di metrica equivalente) su ciascun soggetto secondo ciascun criterio;
- c. l'aggregazione dei giudizi così espressi usando una esplicita procedura, che può andare dalla semplice somma ponderata dei punteggi normalizzati all'uso di sofisticate tecniche di analisi multicriteri. I giudizi aggregati consentono così di identificare i “migliori” e di escludere i peggiori, e in taluni casi di formulare “graduatorie”.

Le forme concrete che assume questo tipo di valutazione variano molto da caso a caso. In particolare, il contenuto del secondo passaggio, che richiede il ricorso ad esperti, dipende molto dalla natura degli strumenti analitici che tali esperti useranno per emettere il loro giudizio: si va dalla mera espressione di giudizi soggettivi, legittimati dal prestigio professionale che accompagna l'esperto e dalle conoscenze specialistiche che lo caratterizzano, fino all'uso di sofisticate e complesse tecniche analitiche.

Nonostante questa eterogeneità di strumenti, il processo di valutazione è guidato sempre dalla medesima finalità conoscitiva: esprimere giudizi comparativi del tipo “A è migliore di B” secondo un insieme dato di criteri.

La valutazione come strumento di controllo della *performance* nell'ambito delle organizzazioni (*management control*)

L'esigenza conoscitiva prevalente per questa forma di valutazione è capire “quanto bene” un'organizzazione pubblica (o una parte o un aspetto di essa) stia funzionando. Si parla a questo proposito di “analisi della *performance*”.

Questa forma di valutazione consiste, nella sua essenza estrema, nel confronto tra misurazioni di ciò che l'organizzazione ha prodotto (e/o di come lo ha prodotto) e i corrispondenti valori desiderati, che rappresentano ciò che l'organizzazione dovrebbe produrre (e/o come dovrebbe produrlo). Si ricorre spesso al termine “indicatore” per riferirsi alle singole

dimensioni della *performance* da valutare mediante il confronto tra valori osservati e valori desiderati.

Le fasi che caratterizzano in generale questa tipologia di valutazione sono cinque:

- a. l'individuazione delle dimensioni e aspetti dell'agire dell'organizzazione che si ritiene utile tenere sotto controllo, sotto l'assunto che siano suscettibili di miglioramento;
- b. la definizione degli indicatori che servono per cogliere la *performance* dell'organizzazione lungo ciascuna dimensione e aspetto;
- c. l'individuazione dei valori desiderati (*standard*) appropriati per ciascun indicatore, cioè dei punti di riferimento che consentano di separare una *performance* buona da una meno buona;
- d. la raccolta dei dati sulla *performance* dell'organizzazione, per ricavare il valore di ciascun indicatore e confrontarlo con il rispettivo valore desiderato;
- e. l'interpretazione delle deviazioni della *performance* osservata dagli *standard* prefissati, in modo da poter considerare quali azioni correttive intraprendere per correggere le *performance* inadeguate.

Esempi di concrete attività che si richiamano a questo schema concettuale sono le indagini di soddisfazione dell'utenza che possono essere ricondotte a questa tipologia di valutazione: in questo caso il confronto tra valori osservati e valori desiderati è effettuato direttamente dall'utente.

La valutazione come veicolo per rendere conto delle realizzazioni effettuate in un certo ambito di azione pubblica (*accountability*)

L'analisi di *performance* è utilizzata prevalentemente per misurare e valutare le prestazioni di singole unità organizzative. Al contrario, l'ambito di utilizzo privilegiato della valutazione come strumento di rendicontazione non è quello della singola unità organizzativa, bensì di organizzazioni complesse e multifunzionali, oppure di grandi programmi di intervento pubblico.

La differenza più rilevante riguarda la ricaduta decisionale dei due tipi di valutazione. Se nel primo caso i risultati dell'analisi sono utilizzati per assumere decisioni di natura gestionale e, quindi, per intervenire direttamente sulle realtà organizzative che mostrano *performance* carenti o inadeguate, le informazioni prodotte dal secondo tipo di valutazione hanno una ricaduta decisionale molto più sfumata ed assumono anche, se non soprattutto, una valenza "comunicativa". Lo scopo di tali informazioni consiste infatti nell'offrire a soggetti esterni un'idea complessiva delle strategie d'intervento adottate dalle amministrazioni, delle motivazioni che stanno dietro a tali strategie, delle attività realizzate durante il periodo cui fa riferimento l'analisi e dei risultati che sono stati conseguiti al termine di quel periodo.

I termini chiave in questo caso sono trasparenza, responsabilità e legittimazione: attraverso questa forma di comunicazione le amministrazioni pubbliche cercano di essere più trasparenti e rispondono ai loro portatori di interesse delle scelte assunte e dei comportamenti adottati, al fine di recuperare, o consolidare, la loro legittimazione ad operare.

A nostro parere gli esempi più rilevanti che cadono in questa categoria sono, da un lato, il complesso processo di "monitoraggio e valutazione" che accompagna l'erogazione dei Fondi Strutturali europei, e dall'altro il vasto movimento che cerca di favorire una maggior

accountability delle pubbliche amministrazioni italiane, in particolar modo nei confronti dei cittadini, mediante strumenti quali il bilancio di mandato e il bilancio sociale.

La valutazione come strumento di analisi critica dei processi di attuazione di una politica (*implementation*)

In questo caso l'esigenza conoscitiva alla base della valutazione nasce dalla consapevolezza che i processi attuativi delle politiche (e di qualsiasi azione pubblica) sono imprevedibili e poco controllabili dall'alto. Qui il modo di procedere del valutatore è quello di ricostruire, prevalentemente mediante strumenti di indagine qualitativa, i processi di attuazione delle politiche per capire come e per quali ragioni si discostano dal disegno originario. Lo scopo quindi non è giudicare la *performance*, né rendere conto di cosa si è fatto: lo scopo del valutatore è piuttosto quello di "entrare nei processi" con cui si dà concreta attuazione ad una politica pubblica, interloquendo con gli attori di questi processi e tentando di mettere in luce le criticità, le incongruenze, gli ostacoli che si frappongono sulla strada della sua attuazione. Ogni politica pubblica deve infatti passare dallo stato di dettato legislativo a quello di pratica amministrativa, dallo stato in cui vengono enunciate buone intenzioni a quello in cui le risorse disponibili sono effettivamente utilizzate, servizi reali sono davvero erogati, obblighi o divieti sono effettivamente imposti.

L' "*implementation research*" cerca di descrivere e spiegare quanto la concreta attuazione della politica si avvicina davvero alle intenzioni originali dei *policy maker*, perché esistono delle discrepanze, o vi sono state delle modificazioni in corso d'opera. Essa inoltre cerca di descrivere quali sono le conseguenze, se ve ne sono state, che certe modalità attuative possano aver prodotto sulle successive decisioni di *policy*. Essa spesso si concentra sui dettagli del processo realizzativo: le dinamiche e le relazioni esistenti tra le diverse fasi d'attuazione, il contesto organizzativo all'interno del quale la politica viene implementata, le modalità di selezione e di trattamento dei destinatari/clienti dell'intervento pubblico, la conduzione e la gestione da parte dei funzionari delle singole attività operative".

La valutazione come stima degli effetti prodotti da una politica (*learning*)

La finalità conoscitiva di questa ultima forma di valutazione è quella di capire "*what works*", cioè quali strumenti di intervento pubblico sono efficaci nel determinare i cambiamenti desiderati nei fenomeni collettivi ritenuti problematici. Pur trattandosi di una forma di valutazione eminentemente *ex post*, nel senso che esamina politiche realizzate in passato per determinare gli effetti che esse hanno prodotto, in termini di utilizzo essa è ovviamente indirizzata al futuro. Nonostante la sua natura retrospettiva, essa è fondamentalmente prospettica: la sua ambizione di fondo è di riorientare il disegno delle politiche verso quelle forme di intervento che siano risultate più efficaci in passato. Ad una così grande ambizione fa da contrappeso una difficoltà altrettanto grande: quella di isolare l'effetto delle politiche dalla miriade di altri fattori che influiscono sui fenomeni collettivi.

Per attribuire "meriti" (o demeriti) ad una politica pubblica occorre infatti riuscire ad identificare quei cambiamenti che si sarebbero prodotti comunque anche in assenza di intervento.

L'INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE: I FATTORI DI INFLUENZA E I RELATIVI NESSI CON I SISTEMI GIURIDICI DI RIFERIMENTO. ALCUNI ORDINAMENTI DI CIVIL LAW A CONFRONTO.

di Valeria Rainone*

1. Introduzione

La misurazione del fenomeno corruzione in termini di percezione di quest'ultimo in un Paese si determina in base al cosiddetto indice di percezione della corruzione (*Corruption Perception Index*, CPI). Quest'ultimo, elaborato da *Transparency International*, indica il livello secondo il quale l'esistenza della corruzione (intesa in senso lato come comprensiva anche della concussione negli ordinamenti in cui questo reato è previsto) è percepita tra pubblici uffici e politici nei Paesi oggetto di monitoraggio. Esso è indicato con un voto attribuito a ciascuna Nazione che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). Le stime sulla percezione della corruzione sono costruite sulla base di inchieste di vittimizzazione, questionari di criminalità autorilevata e sondaggi di opinione rivolti a campioni rappresentativi dell'intera popolazione e ad esperti.

Nella classifica elaborata da *Transparency International* nell'anno 2009, l'Italia si colloca al posto nr. 63. L'indice di percezione della corruzione ad essa attribuito è pari a 4,3, mentre il primo posto è occupato dalla Nuova Zelanda con un indice pari a 9,4. Lo scarto rispetto al nostro Paese risulta pertanto considerevole. Anche i Paesi a noi più vicini sia geograficamente che come tradizione giuridica, stando alle classifiche elaborate, risultano più virtuosi dell'Italia. Si pensi alla Svizzera che occupa il quinto posto con un CPI pari a 9, alla Germania che è al quattordicesimo posto con un CPI pari ad 8, all'Austria che è posta al sedicesimo posto con CPI pari a 7,9, alla Francia che si colloca al ventiquattresimo posto con un punteggio pari a 6,9, alla Spagna che ritroviamo al trentaduesimo posto con CPI pari a 6,2.

L'indice di percezione della corruzione, come sottolineato da autorevoli ricercatori come Kaufmann della *World Bank*, costituisce una misurazione piuttosto imprecisa, in quanto <<la combinazione di poche fonti con una alta varianza tra esse rende piuttosto limitativo effettuare una lettura in termini di punteggi medi e di posizioni in graduatoria>>¹.

Appare pertanto utile cercare di comprendere il significato da attribuire a tale misurazione sia in sé e per sé considerata sia come strumento di comparazione con gli altri Paesi, individuando i fattori che influiscono sulla determinazione del CPI e - in una prospettiva più squisitamente comparatistica - rintracciando gli eventuali nessi tra questi ultimi ed il sistema giuridico di riferimento. Addentrarsi nei meccanismi che influiscono sulla corruzione percepita e soprattutto verificare quanto le peculiarità dei diversi ordinamenti possano incidere sulla determinazione dell'indice può aiutarci a decrittare tale parametro di misurazione e, conseguentemente, ponderarne la reale affidabilità.

* Dottoranda di ricerca in diritto e processo penale presso l'Università degli Studi di Macerata.

¹ Sono le parole di Kaufmann riportate nel Primo Rapporto al Parlamento (p. 47) redatto dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nel febbraio 2009 disponibile sul sito www.innovazionepa.gov.it.

A tale scopo, l'analisi - seppure sintetica - sarà organizzata in due parti, l'una di supporto all'altra.

Nella prima parte, si procederà ad una rapida comparazione tra i sistemi giuridici di alcuni Paesi monitorati per verificare la presenza, nel nostro ordinamento giuridico, di significative differenze nella legislazione repressiva, o addirittura di vuoti di tutela in relazione talune fenomenologie criminali, rispetto all'assetto normativo degli ordinamenti considerati più 'virtuosi'. Nella seconda parte, invece, si analizzeranno i principali fattori che influiscono sul CPI e soprattutto gli eventuali nessi tra questi ultimi e le peculiarità dei diversi sistemi giuridici illustrate nella prima parte.

Invero, il presente lavoro non ha lo scopo di indagare i rapporti tra *legal culture* e *legal framework*, vale a dire tra cultura della legalità ed impianto normativo, per il cui studio non si potrebbe prescindere da una complessa analisi dell'effettività della normativa dei diversi Paesi, che tenga conto - tra l'altro - della propensione alla denuncia, dell'efficacia delle misure penali ed extrapenali, della struttura e dei tempi del procedimento penale, dei livelli di riprovazione sociale del fenomeno. Pertanto, la comparazione tra i diversi Paesi sarà in questa sede limitata alla *law in the statutes*, ossia alla normativa penale così come scolpita dal legislatore, e non alla *law in action*, vale a dire alla dimensione 'dinamica' del sistema normativo.

2. Una comparazione tra sistemi normativi.

Non potendo ovviamente procedere al confronto di tutti i Paesi osservati, il nostro campo di indagine sarà limitato alla comparazione del nostro ordinamento con quelli facenti parte della medesima tradizione di *Civil Law* e collocati in posizioni migliori dell'Italia nelle classifiche stilate. Tra i diversi sistemi normativi, prenderemo pertanto come termini di confronto quelli dei Paesi europei sopracitati, cioè la Francia, la Germania, la Spagna, la Svizzera e l'Austria.

2.1. Il delitto di concussione

Addentrando nella disamina delle differenze tra sistemi penali, un primo importante dato è rappresentato dall'assenza del delitto di concussione negli ordinamenti di molti dei Paesi considerati. E' noto infatti che, all'interno del microsistema della corruzione, il nostro Codice Penale annovera all'art. 317 la fattispecie di concussione, consistente nel fatto del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro od altra utilità. Le fattispecie di altri sistemi giuridici, in cui talvolta riecheggia addirittura lo stesso *nomen iuris*, hanno in realtà poco o nulla a che fare con la nostra concussione, considerata l'assenza, in quelle figure delittuose, di elementi (come l'abuso di qualità o di poteri e/o la costrizione o l'induzione) che caratterizzano fortemente il reato di cui all'art. 317 del nostro codice penale². Si pensi all'art. 437 del codice penale spagnolo³ che punisce le esazioni illegali

² In argomento, tra tutti, Forti G., *L'insostenibile pesantezza della 'tangente ambientale': inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, 1996, fasc. 2, p. 476 e ss.

³ *La autoridad o funcionario público que exigiere, directa o indirectamente, derechos, tarifas por aranceles o minutas que no sean debidos o en cuantía mayor a la legalmente señalada, será castigado, sin perjuicio de los reintegros a que viniere obligado, con las penas de multa de seis a veinticuatro meses y de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a cuatro años.*

del pubblico ufficiale, al § 353 del codice tedesco (StGB)⁴ che incrimina l'eccesso nell'esazione delle imposte ed all'art. 432-10 del codice penale francese⁵ che punisce il pubblico ufficiale che esige e percepisce consapevolmente prestazioni non dovute. Lo stesso discorso vale per l'art. 313 del codice penale svizzero⁶ che sanziona penalmente il funzionario che per fine di lucro riscuote tasse, emolumenti od indennità non dovuti o eccedenti la tariffa legale. Si tratta invero di reati che hanno con tutta evidenza un campo operativo più limitato rispetto a quello della nostra fattispecie di concussione. In questi ordinamenti giuridici i fatti rientranti nel delitto di concussione 'per induzione' previsto dal nostro Codice Penale rientrano nel campo di applicazione dei reati di corruzione: pertanto in questi Paesi è punito colui che nel nostro sistema è esente da pena in quanto considerato vittima del reato (concusso) e non coautore (corruttore). Le condotte che ricalcano la nostra concussione 'per costrizione', invece, rientrano eventualmente nell'alveo applicativo di reati comuni, come l'estorsione. Più vicino al nostro ordinamento è invece il sistema austriaco, in cui compaiono fattispecie come l'abuso di fiducia (§ 153 STGB)⁷ e l'abuso di potere pubblico (§ 302 StGB)⁸, che riecheggiano effettivamente la struttura della (nostra) concussione, ma, difettando degli elementi della costrizione o dell'induzione, hanno un raggio applicativo più ampio della fattispecie di cui all'art. 317 del Codice Rocco. Rileva, poi, soprattutto, il § 304 StGB⁹, che punisce il fatto del pubblico ufficiale, che, per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri d'ufficio, ovvero per omettere o aver omesso un atto del suo ufficio, costringe taluno a dare, oppure riceve o induce taluno a promettere, per sé o per un terzo, un ingiusto vantaggio. Quest'ultima fattispecie

⁴ § 353 Abgabenüberhebung, Leistungskürzung (1) Ein Amtsträger, der Steuern, Gebühren oder andere Abgaben für eine öffentliche Kasse zu erheben hat, wird, wenn er Abgaben, von denen er weiß, daß der Zahlende sie überhaupt nicht oder nur in geringerem Betrag schuldet, erhebt und das rechtswidrig Erhobene ganz oder zum Teil nicht zur Kasse bringt, mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. (2) Ebenso wird bestraft, wer als Amtsträger bei amtlichen Ausgaben an Geld oder Naturalien dem Empfänger rechtswidrig Abzüge macht und die Ausgaben als vollständig geleistet in Rechnung stellt.

⁵ Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende. Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires. La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peines.

⁶ Il funzionario che per fine di lucro riscuote tasse, emolumenti od indennità non dovuti o eccedenti la tariffa legale, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

⁷ (1) Wer die ihm durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft eingeräumte Befugnis, über fremdes Vermögen zu verfügen oder einen anderen zu verpflichten, wissentlich mißbraucht und dadurch dem anderen einen Vermögensnachteil zufügt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen. (2) Wer durch die Tat einen 3 000 Euro übersteigenden Schaden herbeiführt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren, wer einen 50 000 Euro übersteigenden Schaden herbeiführt, mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.

⁸ (1) Ein Beamter, der mit dem Vorsatz, dadurch einen anderen an seinen Rechten zu schädigen, seine Befugnis, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes als deren Organ in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen, wissentlich mißbraucht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen. (2) Wer die Tat bei der Führung eines Amtsgeschäfts mit einer fremden Macht oder einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung begeht, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen. Ebenso ist zu bestrafen, wer durch die Tat einen 50 000 Euro übersteigenden Schaden herbeiführt.

⁹ § 304. (1) Ein Amtsträger, der für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen. Ebenso ist zu bestrafen, wer als von einem Gericht oder einer anderen Behörde für ein bestimmtes Verfahren bestellter Sachverständiger für die Erstattung eines unrichtigen Befundes oder Gutachtens einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, annimmt oder sich versprechen lässt. (2) Wer die Tat in Bezug auf einen 3.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begeht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen, wer jedoch die Tat in Bezug auf einen 50.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begeht, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen.

ricalca, per una parte, il delitto di concussione e, per l'altra, quello di corruzione propria previsti dal nostro ordinamento giuridico¹⁰.

2.2. La struttura dei delitti di corruzione.

Con specifico riferimento ai reati di corruzione 'in senso stretto', a differenza del sistema italiano in cui la corruzione è costruita come fattispecie plurisoggettiva a concorso necessario (benchè la punibilità della forma attiva e di quella passiva siano previste in norme distinte)¹¹, vale a dire come reato in cui il fatto tipico è integrato sia dalla condotta del corrotto che da quella del corruttore (che devono integrarsi a vicenda), nei sistemi giuridici di molti ordinamenti si distingue la tipicità della corruzione attiva da quella passiva e rispetto ad esse la condotta di base non è necessariamente bilaterale. E' così, ad esempio, nel sistema penale francese, caratterizzato dalla presenza di distinte fattispecie di corruzione attiva e passiva, punite autonomamente¹². Anche in Germania vi è un'articolata disciplina della corruzione, distinta in

¹⁰ Il § 305 STGB invece contempla la punibilità del pubblico ufficiale, che, in violazione di disposizioni di servizio o organizzative, per compiere o per aver compiuto un atto del suo ufficio, ovvero per omettere o per aver omesso un atto contrario ai doveri d'ufficio, riceve o si fa promettere, per sé o per un terzo, un ingiusto vantaggio, con la pena della reclusione non superiore a due anni. Il § 305 STGB testualmente stabilisce: (1) *Ein Amtsträger (...), der für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts entgegen einem dienst- oder organisationsrechtlichen Verbot einen Vorteil für sich oder einen Dritten annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen.* (2) *Ebenso ist ein solcher Amtsträger oder Schiedsrichter zu bestrafen, der für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts für sich oder einen Dritten einen Vorteil fordert, es sei denn, dies wäre nach einer dienst- oder organisationsrechtlichen Vorschrift oder einer dienstrechtlichen Genehmigung ausdrücklich erlaubt.* (3) *Wer die Tat in Bezug auf einen 3.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begeht, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen, wer jedoch die Tat in Bezug auf einen 50.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils begeht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.*

¹¹ Per la tesi dell'unitarietà della corruzione attiva e passiva si veda, tra molti, Romano M., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2006, p. 134 e ss.; Fiandaca G.- Musco E., *Diritto penale. Parte speciale*, I, Milano, 2007, p. 225 e ss. Per la tesi dell'autonomia di corruzione passiva ed attiva si rimanda a Pagliaro A., *Principi di diritto penale. Parte speciale*, I, Milano, 2000, p. 155 e ss.; Spena A., *Il turpe mercato*, Milano, 2003, p. 342 e ss.

¹² Art. 432-11 : *Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques: 1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat; 2° Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.* Art. 433-1: *Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150000 euros d'amende le fait, par quiconque, de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui, afin : 1° Soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ; 2° Soit qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte visé au 1° ou d'abuser de son influence dans les conditions visées au 2°.* Art. 433-2: *Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait, par quiconque, de solliciter ou d'agréer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, afin d'abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. Est puni des mêmes peines le fait de céder aux sollicitations prévues au premier alinéa ou de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne, pour elle-même ou pour autrui, afin qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.*

attiva e passiva, propria¹³ ed impropria¹⁴, contenuta nei paragrafi da 331 a 334 StGB; parimenti, in Svizzera si riscontrano due distinte fattispecie, una di corruzione attiva, l'altra di corruzione passiva, che puniscono rispettivamente "chiunque offre, promette o procura un indebito vantaggio a un membro di un'autorità giudiziaria o di un'altra autorità, a un funzionario, a un perito, traduttore o interprete delegato dall'autorità, a un arbitro o a un militare, a favore di lui o di terzi, per indurlo a commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento" (art. 322-ter) e "chiunque, in qualità di membro di un'autorità giudiziaria o di un'altra autorità, di funzionario, di perito, traduttore o interprete delegato dall'autorità o di arbitro, domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio, per sé o per terzi, per commettere un atto o un'omissione in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento" (art. 322-quater). L'opzione per distinte figure di corruzione attiva e passiva *prima facie* potrebbe indiziare una tutela più ampia ai fatti di corruzione nei sistemi giuridici che hanno optato per questa struttura rispetto a quella unitaria caratterizzante i delitti di corruzione vigenti in Italia. L'autonomia delle due forme di corruzione infatti offre senza dubbio il vantaggio di consentire la punibilità anche del solo corrotto o del solo corruttore, ritenendo integrato il fatto tipico di corruzione passiva indipendentemente dalla consumazione della corrispondente condotta di corruzione attiva e viceversa. Di contro, la figura plurisoggettiva richiede la contestuale tipicità di entrambe le condotte. Tuttavia, a ben vedere, nel nostro ordinamento giuridico la tutela contro le manifestazioni di pubblica corruttela non si presenta, almeno stando alle norme così come scolpite nel nostro Codice, meno intensa rispetto a quella offerta dagli altri sistemi giuridici. Ponendo attenzione non alla *law in action* ma alla *law in the statutes*, la repressione della corruzione nella normativa italiana risulta affidata ad un vero e proprio microsistema di norme che spazia dalla corruzione propria ed impropria antecedente e susseguente alla corruzione in atti giudiziari sino all'istigazione alla corruzione attiva e passiva: sono pertanto involte nell'area di rilevanza penale anche le ipotesi in cui una delle parti non accetti o addirittura non venga a conoscenza della offerta, della promessa o della

¹³ La corruzione propria si distingue nelle due forme attiva e passiva contemplate rispettivamente ai § 332 e 334 STGB. Secondo il disposto del § 332 (*Bestechlichkeit*): (1) *Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehmen und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Der Versuch ist strafbar.* (2) *Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehmen und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren.* Il § 334 invece statuisce: (1) *Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehmen und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.*

¹⁴ Le forme di corruzione impropria attiva e passiva sono previste rispettivamente ai § 331 e 333 STGB, di cui si riporta il testo originale. § 331 *Vorteilsannahme*: (1) *Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der für die Dienstaussübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.* (2) *Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehmen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Der Versuch ist strafbar.* § 333 *Vorteilsgewährung*: (1) *Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr für die Dienstaussübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.* (2) *Wer einem Richter oder Schiedsrichter einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehmen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*

sollecitazione. Si pensi al caso della lettera contenente una offerta o sollecitazione non pervenuta al destinatario che, secondo la giurisprudenza, integra il reato di istigazione attiva o passiva a seconda di quale delle parti realizzi la condotta descritta. La Suprema Corte ha infatti più volte chiarito che <<il delitto di istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) si configura come un reato di mera condotta, per la cui consumazione non si richiede che la promessa del privato o la sollecitazione del pubblico ufficiale siano recepite dalla controparte>> (Cass. pen., sez. II, 190362/1992; nello stesso senso anche Cass. pen., 2 marzo 1998, n. 210.360).

2.3. I soggetti attivi dei reati di corruzione.

Talune differenze emergono anche sul piano dei soggetti attivi dei reati di corruzione: nel Codice Penale italiano, oltre al privato (cd. *extraneus*, autore della 'corruzione attiva'), sono annoverati come possibili autori dei reati di corruzione - dal lato della Pubblica Amministrazione - non solo i pubblici ufficiali, ma anche gli incaricati di un pubblico servizio. Proprio la previsione degli incaricati di pubblico servizio ha finito con ampliare particolarmente la tipicità penale dei delitti di corruzione, attraendo nell'area del penalmente rilevante le condotte di soggetti quali il responsabile del magazzino del Monopolio di Stato (così Cass. pen., sez. VI, ord. 24412 del 28.06.2005 rv. 231927), il dipendente di una società concessionaria di opere pubbliche (Cass. pen., sez. VI, sent. 11902 del 25.03.2005), il dipendente comunale addetto al controllo e alla vigilanza del mercato ortofrutticolo (Cass. pen., sez. VI, sent. 30154 del 9.06.2004, rv. 229449), l'operatore obitoriale (Cass. pen., sez. VI, sent. 24075 del 30.05.2003, rv. 226082), l'autista di un servizio di autolinea pubblico (Cass. pen., sez. V, sent. 12666 del 18.03.2003, rv. 224257). Non così invece in altri ordinamenti: nell'ordinamento spagnolo, ad esempio, sono indicati come soggetti attivi solo l'autorità pubblica o il pubblico ufficiale¹⁵ ed in quello austriaco si parla esclusivamente di pubblico ufficiale o di arbitro.

2.4. Le diverse forme di corruzione.

(a) La corruzione antecedente e la corruzione susseguente.

Come già accennato, nel nostro sistema penale rileva penalmente non solo la corruzione antecedente ma anche quella susseguente. In Italia, infatti, è punita sia la ricezione o l'accettazione della promessa cronologicamente precedente rispetto al compimento, omissione o ritardo dell'atto (cd. corruzione antecedente), che quella successiva all'atto (cd. corruzione susseguente). Esistono invece sistemi giuridici in cui esula dall'area del penalmente rilevante la

¹⁵ Per completezza, in ogni caso, ci sembra opportuno mettere in luce come nel sistema giuridico-penale spagnolo, il sistema repressivo della corruzione sia contenuto negli articoli da 419 a 427. Le norme distinguono le condotte corruttive a seconda della relativa gravità che si riflette naturalmente sul versante sanzionatorio. Nell'ambito della corruzione passiva antecedente si distingue il caso del pubblico funzionario che compia un'azione o un'omissione costituente delitto che viene punito con la pena della reclusione da 2 a 6 anni ed una multa pari a 3 volte il valore del dono (art. 419), quello in cui lo stesso compia un atto ingiusto che non costituisce delitto punito, oltre che con una multa pari a 3 volte il valore del dono, con la reclusione da 1 a 4 anni o, se l'atto non viene compiuto, con la reclusione da uno a due anni (art. 420) ed, infine, il caso in cui invece si astenga dal porre in essere un atto dovuto sanzionato con una multa pari al doppio del valore del dono (art. 421). La corruzione attiva è invece disciplinata dall'art. 423 che dispone l'applicabilità al privato delle stesse pene applicabili al corrotto. L'art. 425 al secondo comma prevede la corruzione propria susseguente punita con la reclusione da 1 a 3 anni e la multa a 6 a 10 mesi. Nella corruzione impropria invece, prevista dal primo comma dell'art. 425, non si fa distinzione tra antecedente e susseguente, essendo per entrambe comminata la pena di una multa pari a 3 volte il valore del dono. E' in più prevista una norma (art. 426) che punisce il pubblico funzionario che accetta una dazione o un regalo che gli sono stati offerti in ragione della sua funzione o per ottenere un atto non legalmente vietato. Significativo è inoltre che gli artt. 425 e 426 del c.p. spagnolo incriminino la sola condotta del pubblico agente e non anche quella del privato.

corruzione susseguente, come la Francia e la Svizzera. Nel sistema giuridico francese sia nella fattispecie che contempla la corruzione passiva (art. 432-11) che in quella che prevede quella attiva (art. 433-1) si fa riferimento a condotte poste in essere rispettivamente “per compiere o astenersi dal compiere qualsiasi atto della funzione, missione o mandato, o facilitato dalla sua funzione, missione o mandato *“Soit qu’elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d’une autorité ou d’une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision”* e “per ottenere da parte di una persona depositaria dell’autorità pubblica che compia o si astenga dal compiere un atto della propria funzione”. Queste norme non contengono dunque alcun riferimento al ‘passato’, ad un atto già compiuto. Lo stesso discorso vale per il sistema elvetico, in cui la fattispecie di corruzione attiva (art. 322-ter) punisce la condotta di “chiunque promette o procura un indebito vantaggio ad un pubblico funzionario per indurlo a commettere un atto od un’omissione in relazione con la sua attività e contrastante con i suoi doveri d’ufficio o sottostante al suo potere d’apprezzamento”, mentre la fattispecie di corruzione passiva (art. 322-quater) contempla il fatto del pubblico funzionario che “domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio per commettere un atto od un’omissione in relazione con la sua attività ufficiale e contrastante con i suoi doveri d’ufficio o sottostante al suo potere d’apprezzamento”. Tuttavia, occorre precisare che in Svizzera le diverse figure criminose della concessione e dell’accettazione di vantaggi, che puniscono rispettivamente “chiunque offre, promette o procura un indebito vantaggio a un membro di un’autorità giudiziaria o di un’altra autorità, a un funzionario, a un perito, traduttore o interprete delegato dall’autorità, a un arbitro o a un militare in considerazione dell’espletamento della sua attività ufficiale e chiunque, in qualità di membro di un’autorità giudiziaria o di un’altra autorità, di funzionario, di perito, traduttore o interprete delegato dall’autorità o di arbitro, domanda, si fa promettere o accetta un indebito vantaggio in considerazione dell’espletamento della sua attività ufficiale”, consentono di incriminare ogni forma di scambio di utilità indebite, sia antecedente che susseguente, che avvenga anche solo in considerazione dell’espletamento dell’attività del pubblico agente e, pertanto, non legata ad uno specifico atto d’ufficio.

(b) La corruzione propria e la corruzione impropria.

Nel nostro sistema è inoltre punita sia la corruzione propria, vale a dire la corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio, sia quella impropria, ossia per atto conforme ai doveri d’ufficio. Di contro, in Svizzera, ad esempio, è punita la sola corruzione propria, come emerge dal dato che sia la norma sulla corruzione attiva, sia quella sulla corruzione passiva facciano esclusivo riferimento ad un “atto o un’omissione contrastante con i doveri d’ufficio o sottostante al suo potere d’apprezzamento”. Non riveste dunque rilevanza penale lo scambio occulto avente ad oggetto atti conformi ai doveri d’ufficio, mentre quelli discrezionali, come si evince dall’espressa menzione di essi accanto agli atti o alle omissioni contrarie ai doveri, si reputano contrastanti con i doveri d’ufficio per il solo fatto dell’intervento del vantaggio indebito. Pertanto, questi ultimi vengono assorbiti nella fattispecie di corruzione propria senza distinguere tra atto discrezionale conforme o difforme ai doveri d’ufficio. Per lungo tempo anche nella giurisprudenza italiana gli atti discrezionali venivano per lo più considerati come contrari ai doveri d’ufficio, sul presupposto che la dazione o promessa di denaro o di un’utilità indebita avrebbe determinato un inquinamento dell’esercizio del potere discrezionale in ragione dell’ingresso di un interesse privatistico nell’*iter criminis*, sicché ogniqualvolta veniva in gioco un atto discrezionale si applicava la fattispecie di corruzione propria. Successivamente è però intervenuta una giurisprudenza contraria che ha precisato come sia possibile valutare la conformità o meno anche dell’atto discrezionale ai doveri d’ufficio, in quanto vi sono delle regole che governano l’esercizio del potere discrezionale attribuito di cui è possibile verificare il

rispetto. In tal modo è stata rimpinguata la meno grave fattispecie di corruzione impropria in ragione dell'applicabilità anche di quest'ultima agli atti discrezionali (cfr. per tutte in particolare Cass. pen., sez. VI, sent. 11462 del 15.12.1997, rv. 209699; Cass. pen., sez. VI, sent. 12237 del 15.03.2004, rv. 228378).

3. Qualche considerazione sul confronto tra sistemi giuridici.

Da quanto messo in luce si evince come il nostro ordinamento giuridico, quantomeno sul versante della normativa delineata dal legislatore considerata dal punto di vista 'statico', non presenti dei vuoti di tutela rispetto a sistemi giuridici di Paesi reputati, con riguardo alla misura dell'indice di percezione della corruzione, meno corrotti. Anzi, profili come quello dell'ampliamento della soggettività attiva dei reati anche agli incaricati di un pubblico servizio e della punibilità delle forme di corruzione impropria e susseguente, in alcuni casi caratterizzano positivamente il nostro ordinamento normativo rispetto agli altri, quantomeno in termini di maggior estensione ('potenziale') della protezione penale.

La politica di contrasto alla corruzione adottata dal nostro Paese mostra pertanto una spiccata sensibilità del nostro sistema giuridico - quantomeno nella predisposizione astratta degli strumenti normativi - al tema della corruzione. Basti pensare, infatti, che le corruzioni improprie e le corruzioni susseguenti non sono contemplate nelle definizioni di corruzione passiva ed attiva né dalla Convenzione per la lotta alla corruzione concernente i funzionari comunitari o di Stati membri dell'Unione Europea (artt. 2 e 3), né nella Convenzione OCSE, che all'art. 1¹⁶ chiede l'incriminazione della sola corruzione attiva antecedente. Nonostante ciò, l'art. 322-bis c.p., introdotto proprio in adempimento agli impegni assunti dal nostro Paese con le citate convenzioni e rubricato "Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri", che ha ampliato il novero dei soggetti attivi di taluni reati contro la Pubblica Amministrazione, si applica altresì alle corruzioni improprie e susseguenti, con un adempimento dell'Italia alle prescrizioni internazionali ancor più attento ad un'ottica preventiva di quanto venisse espressamente richiesto dalle convenzioni internazionali stesse.

Di più: le opzioni legislative italiane sono state talvolta addirittura pioneristiche nell'ambito della lotta al fenomeno corruzione. Tanto per citare un esempio, in Italia nella definizione di pubblici ufficiali sono da sempre compresi anche coloro che esercitano una funzione legislativa:

¹⁶ Articolo 1. Reato di corruzione di pubblici ufficiali stranieri. 1. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie affinché la propria legge consideri come 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. 2. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie per stabilire che rendersi complice di un atto di corruzione di un pubblico ufficiale straniero, inclusi l'istigazione, il favoreggiamento o l'autorizzazione a compiere tale atto, costituiscono illecito penale. Il tentativo e l'associazione ai fini della corruzione di un pubblico ufficiale straniero devono essere considerati illeciti penali nella misura in cui lo siano il tentativo e l'associazione ai fini della corruzione di un pubblico ufficiale della predetta Parte. 3. I reati di cui ai precedenti paragrafi 1 e 2 sono qui di seguito denominati «corruzione di pubblico ufficiale straniero». 4. Ai fini della presente Convenzione: a. l'espressione «pubblico ufficiale straniero» indica qualsiasi persona, nominata od eletta, che esercita una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria in un Paese straniero, qualsiasi persona che esercita una funzione pubblica per un Paese straniero o per un ente pubblico o un'impresa pubblica di tale Paese e qualsiasi funzionario o agente di un'organizzazione internazionale pubblica; b. l'espressione «Paese straniero» include tutti i livelli e le suddivisioni amministrative, da quelli nazionali a quelli locali; c. l'espressione «compiere o astenersi dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio» include qualsiasi utilizzazione della posizione di pubblico ufficiale, nell'ambito o no delle competenze dello stesso.

lo prevede espressamente l'art. 357 del nostro Codice Penale che dispone che <<agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria e amministrativa>>. Conseguentemente, anche i Parlamentari possono essere soggetti attivi dei reati di concussione e corruzione. Di contro, in Germania, Paese da lungo tempo considerato all'avanguardia nella repressione dei fenomeni di *mala gestio* amministrativa, per lungo tempo non sono stati inclusi nel novero dei soggetti attivi dei reati contro la Pubblica Amministrazione i Parlamentari. Soltanto nel 1994 la Germania ha seguito l'esempio italiano approvando la norma contro la corruzione dei deputati prevista dal paragrafo § 108 StGB¹⁷.

Rimane - è vero - la previsione della fattispecie di concussione che, sul piano internazionale, è additata come una forma di *defence* (a beneficio del privato corruttore) in contrasto con i dettami della Convenzione Ocse del 1997 sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri¹⁸: ebbene - aldilà di valutazioni sulla reale opportunità di tale opzione di politica criminale (impossibili da sviluppare in questa sede) - questo dato normativo, indubbiamente eccentrico rispetto agli altri sistemi penali, non sembra comunque arrecare un significativo 'vuoto di tutela' al sistema normativo anti-corruzione, potendo al più incidere in qualche modo - come vedremo - sull'indice di percezione della corruzione.

4. Alcune variabili che incidono sull'indice di percezione della corruzione ed i relativi nessi con il sistema normativo: quali rapporti?

L'indice di percezione della corruzione, che - pare opportuno ribadirlo - misura non la corruzione reale ma quella percepita, è influenzato da molteplici variabili.

Tra i fattori che incidono - o dovrebbero incidere - sulla percezione della corruzione in un determinato Paese si segnalano:

a) quantificazione del fenomeno, dato dal numero di denunce e condanne per i reati di corruzione e concussione nei diversi Paesi. Più alto è il numero di denunce e condanne per i delitti *de qua* e, quindi, la diffusione statistica del fenomeno in un determinato Paese, maggiore dovrebbe, quantomeno a rigor di logica, essere la percezione della corruzione da parte della collettività;

b) *mass-media*. Forte è l'impatto dei *mass-media* sulla percezione soggettiva della corruzione e dei fenomeni in generale da parte della collettività.¹⁹ Lo *screening* delle notizie, il rilievo dato all'informazione e la modalità di comunicazione dell'informazione medesima influiscono sensibilmente sull'allarme sociale e sulla percezione della corruzione da parte dei consociati. In altre parole, i media e i mezzi di informazione in generale determinano ed orientano i bisogni degli individui. Il meccanismo descritto non è dissimile rispetto alla determinazione dei gusti e delle mode legato al fenomeno pubblicitario. Come la pubblicità

¹⁷ § 108 Wählernötigung: (1) Wer rechtswidrig mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel, durch Mißbrauch eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses oder durch sonstigen wirtschaftlichen Druck einen anderen nötigt oder hindert, zu wählen oder sein Wahlrecht in einem bestimmten Sinne auszuüben, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe, in besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft; (2) Der Versuch ist strafbar.

¹⁸ Si veda, in particolare, il Report elaborato nel 2004 dagli ispettori dell'Ocse (precisamente dal Working Group on Bribery in International Business Transactions - Phase 2) sull'applicazione, in Italia, della Convenzione.

¹⁹ Per una lucida analisi dei rapporti tra *mass-media* e percezione del crimine Paliero C.E., *La maschera e il volto (percezione sociale del crimine ed 'effetti penali' dei media)*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, 2006, fasc. 2, p. 467 e ss.

induce bisogni ed individua altresì status sociali, così la comunicazione mediatica esplica un impatto rilevante sul sentimento di sicurezza o di allarme della collettività;

c) prassi diffuse e conosciute all'interno delle amministrazioni pubbliche che, se improntate al malcostume, contribuiscono a diffondere la consapevolezza delle prassi illecite ed altresì ad alimentare gli accordi corruttivi. Il malfunzionamento dell'attività amministrativa è immediatamente percepito come dato esperienziale e favorisce il ricorso all'*escamotage* del patto occulto vantaggioso sia per il privato che per il pubblico funzionario;

d) percezione sociale del disvalore di talune condotte mediato dal sistema normativo penale, vale a dire riconoscimento da parte dei consociati della dannosità di alcuni comportamenti. L'impianto giuridico penale di incriminazione dei fatti di corruzione influisce sulla percezione della riprovevolezza di taluni comportamenti da parte della collettività. Come autorevolmente messo in luce in dottrina²⁰, infatti, i rapporti tra impianto normativo e consenso sociale hanno una duplice direzione: le norme si fondano sul consenso sociale, ma al contempo lo creano fungendo da veicoli di diffusione del disvalore delle condotte sottoposte a sanzione penale;

e) normativa extrapenale, quando essa si riverberi sulla percezione del disvalore sociale di talune forme di 'corruzione indiretta'. Esistono norme che esulano dal campo del penalmente rilevante e tuttavia si riflettono sulla normativa penale, implementando o, viceversa, scoraggiando comportamenti di corruzione mascherata.

Se è vero che i fattori illustrati incidono sulla corruzione percepita, che di per sé considerata non pretende di fornire una immagine esaustiva e completa della criminalità corruttiva reale, è del pari innegabile che il dato percettivo, per poter assurgere a fonte attendibile di conoscenza del fenomeno corruttivo, dovrebbe riflettere una percezione quanto più oggettiva possibile del dato empirico ed esperienziale della realtà che si indaga, senza eccessive torsioni soggettivistiche e particolaristiche determinate da fattori eterodiretti ed esogeni rispetto alla corruzione in senso proprio.

Perché ciò che si percepisca rifletta ciò che esiste (o che per lo più esiste), occorre che i vettori della conoscenza forniscano quanto più possibile una fotografia reale del fenomeno. Questa esigenza è ancora più sentita in relazione ad un indice che, in quanto percettivo, passa necessariamente per il mondo conoscitivo dell'uomo ed è, seppur parzialmente, mediato anche dalle caratteristiche soggettive del 'senziente'.

Sembra pertanto opportuno addentrarci più a fondo nei meccanismi di incidenza dei fattori illustrati sull'indice di percezione della corruzione.

1) Dato quantitativo. Invero, l'eloquenza del dato quantitativo, vale a dire la cifra della frequenza dei reati di corruzione e concussione è minata dalla mancata corrispondenza tra criminalità registrata e criminalità reale. I delitti di corruzione sono infatti caratterizzati da una scarsa propensione alla denuncia, dovuta alla bilaterale convenienza al silenzio che lega indissolubilmente le parti del *pactum sceleris*, e dall'effetto 'ad imbuto' delle denunce che poi sfociano in condanne. Sotto questo profilo, numerosi filtri determinano lo scollamento tra criminalità denunciata e criminalità perseguita (si pensi, ad esempio, all'efficacia della normativa, i tempi di prescrizione dei reati contestati, i tempi e la struttura del processo penale, il ricorso ai riti alternativi, etc.), così falsando, seppur parzialmente, la fotografia del dato

²⁰ In argomento si rimanda a Paliero C.E., *Consenso sociale e diritto penale*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, 1992, fasc. 3, p. 849 e ss.

empirico sottostante²¹. E' pur vero, tuttavia, che le più recenti indagini empirico-criminologiche condotte evidenziano come sulla percezione della corruzione nei fatti abbia una scarsissima incidenza l'incremento o il decremento del dato quantitativo: si sottolinea infatti come <<le percezioni, ai livelli nazionale ed internazionale, dell'elevato grado di corruzione nel nostro paese mal si conciliano con il modesto tasso di condanne registrato in Italia sin dal 1983 e aumentato in misura tutto sommato contenuta dopo le inchieste Mani Pulite>>²².

2) *Mass-media*. Sotto il profilo della comunicazione e della divulgazione da parte dei *media* e delle agenzie di stampa delle notizie e delle statistiche sulla delittuosità in materia di corruzione e concussione, è noto come oggi l'informazione non abbia sempre i caratteri dell'imparzialità e della trasparenza e che questa possa indurre una falsa rappresentazione della realtà. Le percezioni possono cambiare rapidamente senza alcun fondamento oggettivo per tale cambiamento: «i cambiamenti possono essere dovuti a scandali politici che possono condizionare la percezione, ma che non hanno un riflesso concreto sul livello reale di corruzione»²³. L'informazione mediatica rappresenta dunque una variabile che possiamo definire parzialmente esogena rispetto al fenomeno corruttivo in senso proprio in quanto condizionata anche da input esterni rispetto all'oggetto dell'informazione. L'indice di percezione della corruzione è pertanto in parte influenzato da una informazione che spesso possiede una scarsa capacità euristica del fenomeno così come si presenta nella realtà.

3) Prassi diffuse e conosciute all'interno delle amministrazioni pubbliche. Rispetto ad esse si fa riferimento all'esperienza diretta del soggetto percepiente che entra in contatto con i diversi livelli della burocrazia. Anche qui pare opportuno chiedersi quanto una burocrazia efficiente e snella contribuisca a dare ai cittadini l'immagine del buoncostume e quanto una farraginoso, complessa e lenta quella del malcostume che non sempre però coincide con la presenza di corruzione. Le stime sulla corruzione percepita, nonostante siano state nel corso del tempo perfezionate²⁴, non possono eliminare o ridurre sensibilmente il rischio di una eccessiva soggettivizzazione di questa variabile. Quest'ultima infatti passa attraverso l'esperienza diretta ed il patrimonio conoscitivo di interlocutori, qualificati e non, esperti e non, e rispetto ad essa anche l'analisi separata tra campioni rappresentativi dell'intera popolazione e campioni rappresentativi di esperti non sembra in grado di minimizzare adeguatamente il rischio temuto.

4) Percezione sociale del disvalore di talune condotte. La percezione del carattere corruttivo di taluni comportamenti è fortemente influenzato dal contesto normativo di riferimento. E' presumibile, ad esempio, che in un ordinamento giuridico in cui non esista la concussione (e non sia, pertanto, prevista l'impunità del concusso), la corruzione susseguente, la corruzione impropria o in cui l'incaricato di un pubblico servizio non è incluso tra il novero dei soggetti attivi dei reati di corruzione e concussione non si avrà la coscienza o la percezione del disvalore e del carattere corruttivo di comportamenti ricalcanti tali fattispecie di reato, o, al massimo, la si avrà in termini di scorrettezze, inefficienze o venalità. Qui al rischio soggettivistico poc'anzi evidenziato se ne aggiunge un altro: quello che il confronto tra differenti sistemi giuridici sia falsato dall'utilizzo di un 'differente linguaggio'. E che dire dell'influsso della normativa non

²¹ In argomento Davigo P.- Mannozi G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma- Bari, 2007, p. 93 e ss.

²² Davigo P.- Mannozi G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, cit., p. 107.

²³ Si tratta delle parole di Lambsdorff riportate nel *Primo Rapporto al Parlamento* (p. 44) redatto dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nel febbraio 2009 disponibile sul sito www.innovazionepa.gov.it.

²⁴ Sul perfezionamento delle tecniche di stima di *Transparency International* si rimanda al *Primo Rapporto al Parlamento* (p. 44) redatto dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nel febbraio 2009 disponibile sul sito www.innovazionepa.gov.it.

penale sulla percezione della riprovevolezza di taluni comportamenti? Invero, questo aspetto merita di essere approfondito e chiarito, in quanto non si presenta immediatamente visibile il nesso tra normativa extrapenale e fenomeno corruttivo. Si pensi, per fare un significativo esempio dell'impatto della normativa non penale sulla corruzione percepita, alla differente previsione delle cause di incompatibilità concernenti le cariche parlamentari in Italia ed in Svizzera, Paese quest'ultimo reputato tra i più virtuosi stando alle classifiche stilate da *Transparency International*. Ebbene, mentre in Italia un'espressa previsione di legge (cfr. art. 3 legge 15 febbraio 1953, n. 60) enuclea tra le cause di incompatibilità col mandato di parlamentare il ricoprire cariche o esercitare funzioni di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco o revisore, direttore generale o centrale, consulente legale o amministrativo con prestazioni di carattere permanente, in istituti bancari o in società per azioni che abbiano, come scopo prevalente, l'esercizio di attività finanziarie (con l'unica eccezione degli istituti di credito a carattere cooperativo i quali non operino fuori della loro sede); in Svizzera l'art. 14 della legge sull'Assemblea Federale²⁵ (o legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002) dispone che non possono far parte dell'Assemblea federale, tra gli altri, i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali siano affidati compiti amministrativi, a condizione che la Confederazione vi abbia una posizione dominante. In altri termini, mentre in Italia un soggetto che ricopra la carica di parlamentare non può rivestire contemporaneamente cariche in istituti bancari ed in società per azioni che svolgano attività eminentemente finanziarie indipendentemente dalla partecipazione pubblica alle medesime, in Svizzera un parlamentare non potrà essere legittimo membro del consiglio di amministrazione di un istituto bancario solo nel caso in cui la Confederazione vi abbia una posizione dominante. Ne consegue che in Svizzera un parlamentare potrà essere membro del consiglio di amministrazione di una banca cui la Confederazione sia estranea o su cui non abbia una posizione dominante e ciò accade nonostante il Parlamento sia spesso chiamato a prendere importanti provvedimenti che riguardino l'istituto bancario medesimo. Potrà dunque accadere in Svizzera ciò che è stato denunciato in un articolo riportato dalla rivista Internazionale di Daniel Binswanger e Mathias Ninck: due giornalisti svizzeri che scrivono per *Das Magazin*, il settimanale del quotidiano di Zurigo *Tages Anzeiger*. L'articolo, dall'altisonante titolo posto in prima pagina 'Democrazia fondente', denuncia la prassi del Paese svizzero per cui alla nomina di un parlamentare segue pressoché automaticamente un invito di quest'ultimo a pranzo da membri di grossi colossi bancari che gli offrono di entrare a far parte del consiglio di amministrazione dell'istituto bancario. La proposta si presenta tanto vantaggiosa che risulta difficile rifiutarla: si arriva anche ad offrire centomila franchi (circa 70000 euro) per 2 riunioni l'anno (*sic!*). Come si legge nell'articolo la somma costituisce in sostanza per la Banca un investimento: in questo modo, infatti, quando si discutono in Parlamento nuove leggi, per esempio sul diritto societario, la banca si assicura che i suoi interessi verranno difesi. La ammissibilità in Svizzera della partecipazione di un Parlamentare all'amministrazione di un istituto bancario comporta una ritardata percezione sociale del disvalore di fatti o circostanze che, pur essendo neutri se considerati isolatamente, possono assumere caratteri di illiceità. Ne consegue che un Paese viene percepito come virtuoso, dal

²⁵ Art. 14 Motivi d'incompatibilità. Non possono far parte dell'Assemblea federale: a. le persone da essa elette o confermate in carica; b. i giudici da essa non eletti dei tribunali della Confederazione; c. 6 il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei Servizi del Parlamento e dei tribunali della Confederazione, nonché i membri delle commissioni extraparlamentari con competenze decisionali, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti; d. i membri della direzione dell'esercito; e. i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante; f. le persone che rappresentano la Confederazione in organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante.

punto di vista della diffusione del fenomeno corruttivo, finché – semplicemente – non si smascherino prassi e costumi non normativizzati da regole che sanciscano l'incompatibilità di alcuni incarichi con altri con cui potrebbero entrare in conflitto di interessi.

5. Conclusioni

La disamina delle variabili che incidono sulla misurazione dell'indice di percezione della corruzione ci rivela come queste siano condizionate da elementi soggettivistici e particolaristici che, tra l'altro, rendono ardua una valutazione comparatistica tra ordinamenti giuridici basata su tale indice, la cui misura sconta le differenti modalità di gestione dell'informazione e il differente contesto culturale, amministrativo e normativo di riferimento. Da quanto posto in rilievo, pertanto, potrebbe derivare una certa opinabilità dei dati espressi dall'indice di percezione della corruzione, benché non se ne contestino i relativi pregi come prezioso strumento diretto ad alimentare il dibattito internazionale e sensibilizzare a livello nazionale ed internazionale l'opinione pubblica al problema corruttivo²⁶.

²⁶ In questo senso cfr. *Primo Rapporto al Parlamento* (p. 44) redatto dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nel febbraio 2009 disponibile sul sito www.innovazionepa.gov.it.



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

RUBRICHE



*Lo stemma della
famiglia Vidoni*

NOTIZIE

MAGGIO

PROTOCOLLI

Affari esteri: innovazione al Ministero

Il ministro Brunetta e il ministro Frattini hanno firmato un protocollo per l'ottimizzazione della produttività del lavoro e la realizzazione di programmi di innovazione digitale.

L'occasione è stata la visita di Brunetta alla Farnesina, durante la quale il Ministro ha visitato l'asilo nido per i figli dei dipendenti, apprezzando l'efficienza della struttura, attiva dal 1978.

Il Ministro, inoltre, ha potuto assistere a una dimostrazione delle tecnologie impiegate dall'Unità di crisi per individuare i connazionali all'estero, testando, personalmente, la piattaforma informatica “@doc” per la gestione dei flussi documentali.

Il protocollo firmato nella circostanza, integra e conferma l'intesa precedente, sottoscritta nel dicembre 2008.

La collaborazione riguarderà diversi ambiti: la valorizzazione del merito e della produttività attraverso la diffusione delle migliori pratiche; la dematerializzazione; l'utilizzo della pec per le comunicazioni con le altre amministrazioni e con i cittadini; la semplificazione e l'accesso ai servizi e, infine, la misurazione della soddisfazione degli utenti.

La definizione delle iniziative sarà assicurata dal Comitato tecnico, istituito con il Protocollo precedente.

Centro unico di *backup*

Una gara europea di affidamento per la realizzazione e la gestione di un'infrastruttura, il Centro unico di *backup*, è stata prevista dal protocollo firmato dal ministro Brunetta, dal presidente dell'Inps, Mastrapasqua, dal direttore generale dell'Inail, Lucibello, dal presidente dell'Inpdap, Crescimbeni, dal commissario straordinario di Ipost, Tarelli e dal commissario straordinario di Digitpa, Pistella.

Il Centro unico nasce per consentire risparmi di spesa, garantendo, allo stesso tempo, una maggiore sicurezza del sistema.

Tutte le azioni per l'espletamento della gara a procedura ristretta per la scelta del prestatore dei servizi saranno coordinate da Digitpa.

La gara individuerà il soggetto che garantirà le connessioni non rientranti nei servizi Spc (Sistema pubblico di connettività), tra il Centro di ciascuna amministrazione e il nuovo Centro unico, le risorse elaborative nel rispetto degli eventuali diritti di terzi, la fornitura di postazioni di lavoro attrezzate e l'assistenza operativa.

Le Amministrazioni si impegnano a fornire a Digitpa tutte le informazioni tecniche ed economiche per l'attuazione dei contenuti del protocollo.

Innovazione tecnologica per micro e piccole imprese

Sviluppare misure strategiche per sostenere l'innovazione delle micro e piccole imprese attraverso l'Ict; questo è lo scopo perseguito dall'intesa sottoscritta dal ministro Brunetta e dal presidente di Confcommercio, Carlo Sangalli.

Il tavolo di lavoro, costituito presso il ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, è impegnato ad affrontare, prioritariamente, alcuni temi basilari: la verifica della situazione dell'Ict nelle micro e piccole imprese; l'emersione delle *best practices* nella fruizione dell'Ict e la rilevazione dell'innovazione non visibile; la diffusione di internet a banda larga; lo sviluppo e la realizzazione del Piano *e-government* 2012; l'alfabetizzazione e la formazione dei dipendenti sull'Ict; lo sviluppo dell'*e-commerce* e l'applicazione delle nuove tecnologie Ict in settori-chiave per lo sviluppo e l'economia del Paese, quali l'ambiente, l'energia, il turismo, i beni culturali. Tutto è predisposto per favorire la competitività delle micro e piccole imprese.

Il tavolo di lavoro si riunisce una volta al mese e dovrà produrre un documento che presenti i problemi più urgenti e i provvedimenti principali.

Il documento predisposto sarà presentato alle istituzioni pubbliche e private, coinvolte nell'attuazione delle misure proposte; in particolare a rappresentanti del Governo centrale, a rappresentanti delle commissioni parlamentari, a rappresentanti di enti locali, della commissione UE e del sistema Confcommercio.

Nuovo portale statistico per le imprese

Per migliorare la trasmissione agli enti del Sistema statistico nazionale (Sistan) dei dati forniti dalle imprese, il ministro Brunetta, il presidente dell'Istat, Enrico Giovannini e il presidente di Unioncamere, Ferruccio Dardanella, hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per realizzare un nuovo portale per le imprese e gli operatori economici.

L'accordo prevede un programma di interventi per ridurre l'onere informativo statistico, semplificare le modalità di conferimento dell'informazione da parte delle imprese e degli operatori economici, ridurre i costi diretti e indiretti degli adempimenti e facilitare i processi di erogazione di servizi pubblici a favore delle imprese.

Innanzitutto saranno valorizzate le soluzioni tecnologiche già operanti presso gli Enti e poi saranno individuate soluzioni idonee per una più completa condivisione dei dati raccolti a fini statistici e per un adeguato utilizzo delle fonti amministrative, minimizzando i costi da parte degli enti del Sistan.

Il ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione fornirà attività di consulenza e assistenza tecnica.

L'Istat curerà la realizzazione degli applicativi per la raccolta dei dati delle imprese e degli operatori economici, via web.

L'Unioncamere svilupperà e amplierà strumenti e tecnologie per favorire i processi di acquisizione di informazioni di interesse statistico da parte delle imprese, coordinando il lavoro del sistema camerale per la definizione di procedure semplificate.

Parola d'ordine: produttività

Il ministro Brunetta e il ministro Sacconi hanno firmato un protocollo d'intesa per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e la realizzazione dell'innovazione digitale nella pubblica amministrazione.

L'intesa sottoscritta avvia una collaborazione per favorire l'attuazione delle norme in materia di lavoro pubblico e sviluppare l'innovazione digitale nel ministero del lavoro e delle politiche sociali, incrementando l'accessibilità dei sistemi di *e-government*.

Gli interventi mirano a facilitare le relazioni amministrative con i cittadini e le imprese, contribuendo alla semplificazione delle modalità di svolgimento dei servizi offerti dal Ministero del lavoro ai cittadini.

Gli ambiti, destinatari della collaborazione prevista dal protocollo, sono diversi.

La misurazione e la valutazione delle *performance* di lavoro per migliorare gli standard qualitativi dei servizi, prevede anche l'introduzione di criteri per la valorizzazione del merito e della produttività.

La ricerca di soluzioni innovative, basate sulle tecnologie informatiche, pone in primo piano l'uso di "Mettiamoci la faccia", "Linea Amica" e "Reti amiche".

E' prevista l'attuazione del codice dell'amministrazione digitale con la semplificazione dell'accesso ai servizi, la dematerializzazione, l'uso della pec e la circolarità delle banche-dati delle pubbliche amministrazioni.

Grande attenzione sarà posta alla riduzione e alla misurazione degli oneri amministrativi.

In particolare, la misurazione degli oneri amministrativi a carico del sistema produttivo, svolge l'indagine sulla sicurezza sui luoghi di lavoro; la misurazione degli oneri amministrativi a carico dei cittadini, invece, farà particolare riferimento alle procedure per l'accertamento dell'invalidità e dei benefici connessi.

I progetti sono trasversali e, pertanto, rispondono egregiamente alla pratica del "riuso" che li rende riutilizzabili e trasferibili ad altre amministrazioni pubbliche.

Un Comitato tecnico sovrintende al coordinamento, alla pianificazione e al controllo delle attività

Per raggiungere, infine, gli obiettivi del protocollo i Ministri firmatari potranno avvalersi del supporto della Scuola superiore della pubblica amministrazione e del Foromez.

Regione Lazio: via alla Riforma Brunetta

In occasione del Forum pa, presso lo stand della Regione Lazio, il ministro Brunetta e la presidente della Regione, Renata Polverini, hanno firmato un protocollo d'intesa per l'attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

La presidente Polverini intende far emergere e valorizzare le eccellenze professionali della Regione attraverso un sistema premiale che incentivi la produttività; ha, inoltre, tra gli obiettivi fondamentali del suo programma di governo, la trasparenza sugli atti dell'amministrazione regionale e, a questo scopo, si predispone a mettere in campo le risorse e i mezzi tecnologici e informatici per facilitare l'accesso dei cittadini ai servizi regionali.

Per avviare efficacemente tutte le linee di rinnovamento, il protocollo prevede che la Regione Lazio sviluppi standard metodologici per l'attuazione del ciclo di gestione delle *performance*, con l'obiettivo di promuovere e valorizzare il merito e il miglioramento dei servizi per i cittadini, anche attraverso la rilevazione interattiva della *customer satisfaction*.

E' prevista, inoltre, la revisione e la validazione del sistema di misurazione e valutazione delle *performance* attraverso la definizione di un modello integrato con gli strumenti di pianificazione e controllo dei risultati.

Una relazione trimestrale sulle attività e sui risultati permetterà un efficace monitoraggio per verificare lo stato di attuazione complessivo delle linee di azione, con la valutazione degli avanzamenti e degli esiti intermedi e finali.

Vinca il migliore

Il ministro Brunetta, il presidente di FormezItalia, Secondo Amalfitano e il consigliere delegato della SDA Bocconi *School of management*, Bruno Pavesi hanno firmato un protocollo d'intesa per individuare metodi e strumenti innovativi per la selezione e il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

Saranno promosse le seguenti attività: analisi e studio comparato dei casi di eccellenza riscontrabili a livello internazionale nel campo della selezione del personale pubblico, per elaborare uno specifico modello che rappresenti il meglio in termini di innovazione ed evoluzione migliorativa del progetto Ripam, da ribattezzare "Vinca il migliore"; progettazione ed erogazione di attività formative per il trasferimento di strumenti e metodi per la selezione, formazione e valutazione del personale; progettazione e realizzazione di attività di sensibilizzazione e aggiornamento sulla "Riforma Brunetta" con specifico riferimento all'impatto che l'applicazione della riforma può avere sul reclutamento, le progressioni di carriera, la valutazione delle *performance* e le politiche di incentivazione del personale.

Sarà istituito un gruppo di lavoro che dovrà orientare e monitorare le attività, individuando ulteriori ambiti di collaborazione.

NOTIZIE

La Corte dei conti apprezza la "Riforma Brunetta"

La delibera n. 15 delle sezioni riunite della Corte dei conti sul coordinamento della finanza pubblica evidenzia in diversi passaggi l'apprezzamento della Corte per la Riforma Brunetta della pubblica amministrazione.

Nel capitolo "Sintesi e conclusioni" si legge che "il decreto legislativo n. 150 del 2009, attuativo di un'ampia riforma della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni, mira a una riqualificazione della spesa del personale attraverso un diverso riparto delle fonti regolatrici del rapporto". E più avanti si afferma che "la Corte sottolinea la necessità di una rapida e condivisa attuazione del nuovo meccanismo di valutazione".

E ancora "Il quadro normativo relativo alle procedure di contrattazione vede una significativa modifica ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2009 delle norme poste nel testo unico n. 165 del 2001. La riforma rende più incisivo, a fini di coordinamento della finanza pubblica, l'intervento del Governo sulle scelte contrattuali relativamente a tutto il personale pubblico".

La delibera è pubblicata sul sito www.corteconti.it

Contratto per i dirigenti scolastici

E' stata sottoscritta all'Aran l'ipotesi di contratto dei dirigenti scolastici dell'Area V relativa al quadriennio normativo 2006-2009 e ai due bienni economici.

"Sono molto soddisfatto – ha dichiarato il Commissario dell'Aran Antonio Naddeo – perché si è chiusa una trattativa complessa, che ha recepito le principali novità introdotte dal decreto legislativo n. 150/2009, soprattutto in tema di responsabilità disciplinare dei dirigenti e di valorizzazione della componente retributiva collegata ai risultati. Questo contratto si aggiunge agli altri recentemente sottoscritti e avvicina all'obiettivo di una rapida conclusione di tutti gli accordi riferiti alla tornata contrattuale conclusa".

Monitoraggio delle “auto blu”

Una direttiva che affronta il tema dell'utilizzo delle autovetture in dotazione delle pubbliche amministrazioni, le cosiddette “auto blu”.

L'ha firmata il ministro Brunetta e si inquadra nell'ambito delle iniziative a favore della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

La direttiva fa, innanzitutto, una ricognizione della disciplina esistente in materia; poi inaugura un nuovo percorso virtuoso, per conseguire risparmi di spesa razionalizzando l'uso delle autovetture e l'adozione di strumenti innovativi di gestione.

Il monitoraggio fornirà elementi utili per la programmazione di interventi che incidano significativamente sull'acquisizione, la gestione e l'utilizzo delle autovetture e delle risorse dedicate.

Better city, better life

E' questo il tema dell'Esposizione universale di Shanghai 2010, dove l'Italia ha riscosso un rilevante successo.

Il Padiglione Italia, vetrina delle eccellenze del nostro paese, è stato visitato da più di un milione di cittadini di tutto il mondo.

Le 265 innovazioni selezionate dal Ministero della funzione pubblica nell'ambito del progetto “L'Italia degli innovatori”, sono rivolte a un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, nei diversi settori di applicazione.

“Osservando con attenzione questo straordinario concentrato dell'innovazione italiana – ha dichiarato il ministro Brunetta – ci si può rendere conto di come questa sia, spesso, il frutto dell'ingegno di piccole imprese che hanno impiegato le loro risorse per la risoluzione dei problemi pratici, incontrati nel loro lavoro; i settori toccati spaziano dall'ambiente alla salute, dalla comunicazione alla conservazione dei beni culturali, dalla sicurezza alle costruzioni, passando dalla protezione civile fino all'*e-government*”.

Firmata l'ipotesi di contratto dei dirigenti degli Enti e delle Agenzie fiscali.

E' stata sottoscritta, all'Aran, l'ipotesi di contratto dei dirigenti degli Enti pubblici non economici e quelli delle Agenzie fiscali.

Il ministro Brunetta è soddisfatto per la rapida chiusura della trattativa e si augura un'altrettanto rapida chiusura delle trattative dei restanti contratti da firmare. “Il fatto che ancora oggi si debbano chiudere dei contratti – dichiara – dimostra la validità della mia riforma che ha ridotto a quattro il numero dei comparti”.

Il Commissario dell'Aran, Antonio Naddeo, si dichiara “molto soddisfatto per la rapidità della trattativa” e plaude al senso di responsabilità delle Organizzazioni sindacali che sono state disponibili per una veloce conclusione.

Pec, un caso di eccellenza

E' il Ministero degli affari esteri il caso di eccellenza che ha attivato indirizzi di posta elettronica certificata per tutte le 34 strutture di livello dirigenziale e per 206 uffici diplomatico-consolari all'estero, su 235.

Sin dalla metà del 2009, il Ministero ha sensibilizzato l'intera rete diplomatico-consolare affinché la trasmissione di documentazione, verso la sede centrale, avvenisse su supporto digitale.

Il tradizionale invio per "corriere diplomatico" ha così assunto un carattere sempre più residuale, con conseguente riduzione del consumo di carta.

Il processo di dematerializzazione del Ministero degli affari esteri ha consentito di risparmiare, nel 2009, circa 1,6 milioni di fogli di carta, che equivalgono a 21 alberi di pino alti 15 metri.

Ai cittadini italiani residenti all'estero la posta elettronica certificata permette di ottenere rapidamente gli atti e i documenti di cui hanno bisogno.

Contratti per i dirigenti del Servizio sanitario nazionale

Circa 130mila medici e veterinari del Servizio sanitario nazionale e 22mila dirigenti dell'Area sanitaria, tecnica, professionale e amministrativa hanno il loro contratto.

Le sequenze contrattuali hanno riguardato alcuni aspetti normativi, tra cui, in attuazione delle disposizioni della Riforma Brunetta, la regolamentazione della responsabilità disciplinare, per la quale si introduce un articolato sistema di sanzioni nelle ipotesi di violazione degli obblighi di servizio e comportamentali.

E' stata, inoltre, introdotta la possibilità della reintegrazione del dirigente illegittimamente licenziato, finora non prevista.

Premiamo i risultati

Il concorso che portava questo nome si è concluso con un evento di premiazione.

Le 37 amministrazioni che hanno ricevuto una menzione speciale sono state, infatti, premiate, alla presenza del ministro Brunetta durante il convegno inaugurale di Forumpa 2010.

Il concorso ha coinvolto circa 500 amministrazioni promuovendo un approccio alla pianificazione del miglioramento e alla misurazione dei risultati di *performance*, coerente con gli indirizzi di riforma del decreto legislativo n. 150/2009.

La realizzazione dei piani di miglioramento ha riguardato diversi ambiti: il miglioramento del servizio erogato e della soddisfazione dei relativi clienti; il miglioramento nelle pratiche di gestione e nella soddisfazione delle risorse umane; l'ampliamento delle relazioni con gli *stakeholders* esterni e la riduzione dei costi di funzionamento.

GIUGNO

PROTOCOLLI

Lottomatica sceglie Reti Amiche

Il ministro Brunetta e il direttore generale di Lottomatica Group, Renato Ascoli, hanno firmato un protocollo d'intesa su "Reti Amiche" per l'erogazione ai cittadini e alle imprese di diversi servizi delle pubbliche amministrazioni.

La rete dei 30.000 punti-vendita di Lottomatica (punti LIS), è impegnata nell'attuazione del Piano *e-gov* e dell'iniziativa "Reti amiche", favorendo l'erogazione di servizi delle pubbliche amministrazioni alle imprese e ai cittadini, con particolare attenzione ai più disagiati, agevolando, così, anche la riduzione degli oneri delle pubbliche amministrazioni e dei costi dell'interazione tra pubblico e privato.

In particolare, nei punti LIS si potranno effettuare i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni, si stamperanno i certificati anagrafici e si imposteranno canali di diffusione delle campagne informative delle amministrazioni pubbliche.

Mettiamoci la faccia

In occasione della *convention* "Misurare la soddisfazione dei cittadini: come utilizzare un sistema di rilevazione semplice e continuo", il ministro Brunetta ha firmato nuovi protocolli di adesione all'iniziativa con i Sindaci dei Comuni di Bagnara di Romagna (RA), Fiorenzuola (FI), Margherita di Savoia (BT), Sabaudia (LT) e Banzano (BG).

Il Ministro ha sottolineato i risultati positivi della sperimentazione, avviata da 15 mesi, ricordando quanto siano sensibilmente cresciute le adesioni delle amministrazioni, la partecipazione dei cittadini, la soddisfazione dei clienti e quanto si sia ampliato l'utilizzo da parte delle amministrazioni dei *feed-back* raccolti per il miglioramento dei servizi e la progressiva estensione della rilevazione ad altri canali e servizi.

I protocolli firmati con i Sindaci delle diverse località prevedono una collaborazione per sperimentare il sistema di rilevazione della *customer satisfaction* attraverso l'uso degli *emoticons* sui servizi e, inoltre, l'estensione del sistema di rilevazione tramite gli *emoticons* sulla base dei risultati della sperimentazione.

La sperimentazione ha la durata massima di un anno e i Comuni si impegnano ad adottare un sistema di *reporting* periodico per soddisfare le esigenze di un monitoraggio puntuale.

Reti amiche per Ancc-Coop

Il ministro Brunetta e il presidente di Ancc-Coop (Associazione nazionale cooperative di consumatori) hanno avviato un rapporto di collaborazione, firmando un protocollo d'intesa, per individuare iniziative e strumenti che favoriscano la partecipazione delle cooperative aderenti a Ancc-Coop all'iniziativa "Reti Amiche".

Le cooperative attraverso i loro canali, casse dei supermercati, punti di accoglienza, siti internet, riviste promozionali, favoriranno l'erogazione di servizi delle pubbliche amministrazioni alle imprese e ai cittadini, con particolare attenzione per le categorie meno favorite, agevolando, così, anche la riduzione degli oneri delle pubbliche amministrazioni e i costi dell'interazione tra pubblico e privato.

Gli interventi si articoleranno, prevalentemente, attraverso tre canali: sviluppo dell'erogazione di servizi pubblici, sviluppo di sistemi di pagamento verso le pubbliche amministrazioni e sviluppo di canali informativi sulle campagne delle pubbliche amministrazioni.

Tra i servizi pubblici, sono preminenti la stampa di certificati anagrafici e di stato civile, prenotazioni di esami e visite specialistiche, ritiro di referti medici, vendita di prodotti per celiaci.

I pagamenti si riferiscono alle rette per servizi vari, tasse, imposte, contributi e contravvenzioni, pagamento dei *ticket* sanitari, pagamento del bollo-auto e del canone tv.

Le campagne di informazione veicolate attraverso le cooperative riguardano diversi settori, tra cui la salute, l'alimentazione, l'istruzione, il lavoro, la fiscalità, la cultura e il tempo libero. I dipendenti delle cooperative possono usufruire dei servizi delle pubbliche amministrazioni direttamente dai posti di lavoro o da terminali dedicati.

NOTIZIE

Firmato il contratto per i dirigenti di Regioni ed Enti locali

Presso l'Aran è stata sottoscritta l'ipotesi del contratto nazionale di lavoro 2008-2009 dei 9935 dirigenti delle Regioni e degli Enti locali.

Il Commissario straordinario dell'Aran, Antonio Naddeo, esprime la sua soddisfazione per la chiusura del contratto.

“Siamo giunti – dichiara – quasi alla fine della tornata contrattuale. Tutti i contratti che stiamo chiudendo rispettano le norme della manovra finanziaria e sono stati chiusi al 3.2%, anche grazie al senso di responsabilità delle organizzazioni sindacali”.

Pec e imprese

Il ministro Brunetta, il presidente di Confartigianato Guerrini e l'amministratore delegato di Telecom Italia, Bernabè hanno siglato un accordo per consentire agli imprenditori associati di attivare, utilizzando gratuitamente, il servizio di posta elettronica certificata, fino al 31 dicembre 2011.

L'iniziativa vuole dare impulso al processo di informatizzazione delle piccole e medie imprese artigiane, consentendo la semplificazione dei processi gestionali per incrementare l'efficienza nelle attività d'impresa attraverso la dotazione di nuovi strumenti informatici.

Gli imprenditori interessati all'iniziativa, che prende il nome di “Certific@”, sono i circa 700.000 associati a Confartigianato.

La pec “Certific@” è disponibile attraverso una semplice procedura di attivazione e agevolerà le relazioni tra imprese e istituzioni.

Assenteismo privato e pubblico

All'inizio del 2009 il ministro Brunetta nominò una Commissione per approfondire l'analisi teorica, le cause, le misure di contrasto dell'assenteismo e per produrre un quadro analitico degli effetti sulle assenze di malattia delle disposizioni della legge 133/2008.

I lavori della Commissione sono stati presentati e discussi in un convegno dal titolo “*Absenteeism in the Italian Public and Private Sector: The Effects of Changes in Sick Leave Compensation*” cui hanno partecipato economisti ed esperti di statistica.

La Commissione per il proprio lavoro, si è avvalsa della collaborazione e del sostegno di altre istituzioni quali l'Agenzia delle entrate, l'Inps, l'Istat e la Ragioneria generale dello Stato.

I dati, presentati e illustrati, dimostrano che l'impatto della legge n. 133/2008 è notevole in tutti i comparti del settore pubblico e che, dopo un anno di applicazione, la riduzione media delle assenze si è attestata sul -38%.

Dall'analisi dei dati Inps i relatori hanno sottolineato l'effetto "moralizzatore" che la legge 133/2008 ha esercitato anche nel settore privato.

Il convegno è stata l'occasione per analizzare anche le relazioni tra assenteismo e caratteristiche della normativa a tutela del lavoratore.

Del resto, la stessa Commissione sull'assenteismo costituisce una forma innovativa di valutazione delle politiche pubbliche, nonché un esempio positivo di collaborazione tra mondo scientifico e "decisore pubblico".

Limite massimo delle retribuzioni

Su proposta del ministro Brunetta, il Consiglio dei ministri ha approvato il nuovo regolamento di disciplina del limite massimo delle retribuzioni delle finanze pubbliche, in attuazione dell'articolo 3, commi da 44 a 52 *bis* della legge finanziaria per il 2008.

I tetti di retribuzione devono essere applicati dalle amministrazioni dello Stato, dalle Agenzie, dagli Enti pubblici economici e non, dagli Enti di ricerca, dalle Università, dalle Società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica e dalle loro controllate.

Il trattamento economico annuale complessivo non potrà superare quanto percepito dal primo Presidente della Corte di cassazione.

Sono esclusi dal tetto retributivo i contratti d'opera di natura non continuativa, le attività soggette a tariffa professionale, anche non continuativa, la Banca d'Italia e le Autorità indipendenti.

Il Dipartimento per la funzione pubblica può derogare la disposizione per esigenze di carattere eccezionale e per un periodo di tempo non superiore a tre anni.

Misure di semplificazione alla Camera

Non nasconde la sua soddisfazione il ministro Brunetta per l'approvazione alla Camera dei Deputati del collegato alla Finanziaria per il 2010, che porta sia le misure di semplificazione dei rapporti delle pubbliche amministrazioni con i cittadini sia la delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche.

"Si tratta – ha dichiarato il Ministro – di misure importanti che toccano da vicino la vita dei cittadini e delle imprese. Tra queste ricordo, ad esempio, la semplificazione della tenuta dei libri sociali e degli adempimenti per le strutture ricettive, l'estensione della misurazione degli oneri amministrativi alle Regioni e agli Enti locali, la possibilità di inviare per via telematica istanze e progetti per le concessioni edilizie, l'istituzione del fascicolo elettronico delle imprese presso lo sportello unico delle attività produttive, il rilascio della carta d'identità ai cittadini che abbiano compiuto 10 anni, l'obbligatorietà della comunicazione tramite Pec tra Comuni per dati e atti anagrafici e di stato civile. Non solo. La Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche renderà, finalmente, effettivi i doveri delle amministrazioni nei confronti dei cittadini-clienti, sanzionando dirigenti e funzionari colpevoli di molestie burocratiche. Essa raccoglierà, infatti, in un unico provvedimento i diritti dei cittadini e i doveri delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti, in modo da definire, con chiarezza, quali comportamenti l'amministrazione è obbligata a tenere o a evitare nello svolgimento delle proprie attività e nell'erogazione dei servizi, con individuazione delle sanzioni da applicare in caso di mancato adempimento degli stessi obblighi. I principi e i criteri cui dovrà attenersi il Governo nell'emanazione della Carta sono quelli della trasparenza, dell'eliminazione delle molestie amministrative, della

ragionevolezza dei tempi di adozione dei provvedimenti, della chiarezza e semplicità del linguaggio”.

Brunetta al Quirinale per il Premio nazionale dell’innovazione

Molto efficace l’intervento pronunciato dal ministro Brunetta al Quirinale, in occasione del secondo appuntamento con il Premio nazionale dell’innovazione.

In uno dei passi centrali del discorso il Ministro, rivolgendosi al Presidente della Repubblica e agli altri ospiti, ha precisato il concetto di innovazione.

“Innovare, sia chiaro, non significa solo portare nuova tecnologia, per metterla al servizio delle vecchie procedure, ma anche saperle cambiare, adeguandole al ritmo di un mondo ove la competizione non si ferma alle frontiere. Un mondo migliore nel quale possono eccellere i più bravi e dove divengono sempre meno decisive le rendite di posizione e i vantaggi acquisiti”.

Il testo integrale dell’intervento è all’indirizzo www.innovazionepa.gov.it

LUGLIO

PROTOCOLLI

Equitalia aderisce al Piano *e-gov* 2012

Un protocollo d’intesa, per ampliare l’accessibilità ai servizi delle pubbliche amministrazioni a favore dei cittadini, l’hanno firmato il ministro Brunetta e il presidente di Equitalia, Attilio Befera.

Equitalia intende partecipare all’attuazione del Piano *e-gov* 2012 e all’iniziativa Reti Amiche per consentire, secondo principi di sinergia e ottimizzazione dei costi, l’erogazione di servizi alle imprese e ai cittadini, con particolare attenzione per quelli più disagiati, agevolando, così, anche la riduzione degli oneri delle pubbliche amministrazioni e i costi dell’interazione tra pubblico e privato.

In particolare, l’erogazione di servizi pubblici per cittadini e imprese avverrà con le modalità di Reti Amiche e sarà sviluppata l’erogazione di servizi di pagamento alle amministrazioni pubbliche, migliorando l’efficienza dei servizi anche grazie all’ottimizzazione delle procedure di *back office*.

Inpdap e Funzione pubblica alleate per la produttività

La visita che il ministro Brunetta ha dedicato alla sede nazionale dell’Inpdap, è stata l’occasione per firmare un protocollo d’intesa con il presidente, Paolo Crescimbeni.

L’esigenza cui risponde l’accordo tra le due istituzioni è l’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e la realizzazione di programmi per l’innovazione digitale.

La collaborazione riguarda, prioritariamente, alcuni ambiti di intervento, tra cui la misurazione e la valutazione della *performance* individuale e organizzativa per migliorare gli standard qualitativi nell’offerta istituzionale dei servizi, garantendone il buon andamento, l’efficienza,

l'efficacia e l'economicità. Particolare attenzione è data alla valorizzazione del merito e della produttività.

Il protocollo sancisce l'attuazione del Codice dell'amministrazione digitale con interventi per la dematerializzazione, l'uso della Pec per le comunicazioni con le altre amministrazioni e con i cittadini e la cooperazione per l'interscambio delle banche-dati delle pubbliche amministrazioni. Un'attenzione particolare è dedicata ai servizi per i cittadini e per le imprese; a questo scopo, l'Inpdap aderisce al progetto Reti amiche e dedicherà risorse e impegno all'attuazione del controllo di gestione, per ottenere risultati positivi in totale trasparenza.

Pec nella Rete Imprese Italia

Il ministro Brunetta e i vertici responsabili di Rete Imprese Italia, l'associazione tra Confcommercio, Confartigianato, Cna, Confesercenti e Casartigiani hanno firmato un protocollo d'intesa, per promuovere l'uso della posta elettronica certificata nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni.

La collaborazione vuole realizzare un programma di interventi per sviluppare l'innovazione digitale nel settore delle piccole e medie imprese e dell'impresa diffusa del territorio, incrementare l'accessibilità dei sistemi di *e-governance* per facilitare le relazioni amministrative con i cittadini e le imprese, in particolare attraverso l'uso della posta elettronica certificata.

C'è una particolare attenzione a concordare una linea di intervento univoca per dare vita a iniziative che favoriscano l'uso degli strumenti digitali, individuando criteri generali di realizzazione delle fasi di attuazione del protocollo.

Rete Imprese Italia avvierà tutte le procedure necessarie affinché ogni suo associato si doti di Pec e la usi obbligatoriamente, come previsto dalla normativa, per le comunicazioni con le pubbliche amministrazioni.

Scuola superiore della pubblica amministrazione e Università dell'Aquila insieme per l'e-gov

Il presidente della Scuola superiore della pubblica amministrazione, Giovanni Tria e il Rettore dell'Università dell'Aquila, Ferdinando di Orio hanno firmato una convenzione per la realizzazione di attività di formazione, ricerca e studio sui metodi attuativi dei processi di riforma e innovazione delle pubbliche amministrazioni, per i dirigenti pubblici.

Il programma didattico e la sua realizzazione saranno coordinati dalla Scuola e dall'Università dell'Aquila, anche in collaborazione con altri centri di ricerca e altre Università.

I due macro-bacini di intervento sono la formazione dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, orientata alle metodologie e alle tecnologie per i processi di innovazione e lo sviluppo di nuove conoscenze per il miglioramento, l'ottimizzazione e l'innovazione dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Tra i temi di approfondimento figurano gli aspetti giuridico-amministrativi dei processi di innovazione tecnologica e gli aspetti di economia dell'innovazione nelle pubbliche amministrazioni. Saranno analizzate e valutate, inoltre, le metodologie per l'identificazione dei flussi e delle procedure per il progetto di sistemi informativi innovativi e saranno individuate tecnologie innovative per la realizzazione dei processi, la dematerializzazione dei documenti, per il *disaster recovery*, il monitoraggio e la gestione energetica di infrastrutture delle pubbliche amministrazioni.

NOTIZIE

Semplificazione della Conferenza dei servizi

Il Senato ha approvato le modifiche alla disciplina sulla Conferenza dei servizi, attuando così la segnalazione certificata di inizio attività (Scia) e le semplificazioni mirate per 4.500.000 piccole e medie imprese.

Sono importanti interventi di liberalizzazione e sburocratizzazione che mutano profondamente il rapporto tra imprese, cittadini e pubbliche amministrazioni.

Il ministro Brunetta, nell'esprimere grande soddisfazione per le misure di semplificazione, dichiara: "La riforma della Conferenza dei servizi assicura, finalmente, certezza ai tempi delle procedure, un annoso problema che ha creato gravi ritardi alle autorizzazioni per le attività delle imprese".

Per avviare un'attività oggi basta una comunicazione cui siano allegate autocertificazioni, attestazioni o asseverazioni dei tecnici abilitati o delle agenzie delle imprese, per documentare il possesso dei requisiti previsti dalla legge.

Se l'amministrazione verifica l'assenza dei requisiti può vietare, entro 60 giorni, la prosecuzione dell'attività o richiedere che l'impresa si conformi alle prescrizioni.

Linea Amica. Punto

A diciotto mesi dall'avvio di Linea Amica, il ministro Brunetta fa il punto dell'attività e dei risultati.

I numeri parlano chiaro:

364.400 contatti registrai, di cui 100.000 di LineAmica Abruzzo.

165.400 casi trattati, di cui oltre 49.200 relativi all'Abruzzo.

76% dei casi risolti dagli operatori del *front office*;

40 secondi il tempo medio di attesa per la risposta telefonica;

85 milioni di contatti sviluppati dal *network*, di cui 59 milioni con l'operatore;

1000 operatori di *front office* formati in aula o a distanza nel 2009 e oltre 900 iscrizioni per i corsi 2010;

2730 domande e risposte raccolte e oltre 1.600 pubblicate sul sito www.innovazionepa.gov.it

1727 *news* pubblicate

483 video sul canale *Youtube* "Linea Amica Video-La pa che si vede", con 54.443 visualizzazioni;

oltre 530.000 visitatori del portale e 1 milione 350 mila pagine visitate;

91,6% il gradimento rilevato da sistema telefonico e 86,1% da portale web

"Questi primi 18 mesi – ha dichiarato il Ministro – vissuti così intensamente hanno dimostrato che Linea Amica funziona bene. Telefonando al numero verde 80300, da telefono fisso (06/828881 da cellulare), o scrivendo al sito www.lineaamica.gov.it il cittadino può esporre il suo caso ed essere assistito passo dopo passo fino alla definitiva soluzione".

Pacchetto sicurezza

In questo ambito rientra lo schema di decreto del Presidente della Repubblica contenente il regolamento sul rilascio delle informazioni antimafia, a seguito degli accessi e accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici.

Lo schema, approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro Brunetta, amplia l'azione dei Prefetti in materia di contrasto alla criminalità organizzata, conferendo loro il potere di avvalersi del Gruppo Interforze, per disporre accessi e accertamenti presso i cantieri delle imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici e quindi di rilasciare le informazioni sulle infiltrazioni della criminalità organizzata, anche dopo l'avvenuta aggiudicazione dell'appalto.

Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici

L'ha illustrato il commissario straordinario dell'Aran, Antonio Naddeo, nel corso di una conferenza stampa cui ha partecipato anche il ministro Brunetta.

L'intervento ha evidenziato un sostanziale equilibrio tra le retribuzioni contrattuali pubbliche e private.

Il Commissario ha fornito anche i risultati dell'attività contrattuale dell'Aran che, nell'ultimo semestre, ha concluso 30 contratti nazionali di lavoro sul totale dei 58 del quadriennio 2006-2009.

Il ministro Brunetta ha molto apprezzato il lavoro dell'Aran, auspicando di raggiungere al più presto un accordo con i sindacati per il periodo di transizione e di applicazione delle norme del decreto legislativo 150/2009.

Linee-guida per l'Università digitale

Sono state elaborate dal tavolo tecnico costituito da rappresentanti del Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica, dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca e dalle 27 Università partecipanti al progetto.

Le linee-guida definiscono che cosa fare per introdurre, negli atenei italiani, i servizi innovativi e le infrastrutture di telecomunicazione previste dall'iniziativa Università Digitale.

Chiariscono gli ambiti di applicazione, forniscono indicazioni su come realizzare e introdurre negli atenei i sistemi di verbalizzazione digitale degli esami, il Voip, il fascicolo digitale dello studente, lo scambio-dati elettronico tra atenei e banche-dati ministeriali, l'autenticazione federata degli utenti alle reti e ai servizi *on line*.

Il progetto, a regime, consentirà di portare, a oltre l'80%, la copertura media *wifi* nelle Università italiane.

I particolari sul sito www.ict4university.gov.it

Riorganizzazione dei siti web delle pubbliche amministrazioni

Sono state elaborate delle Linee-guida per i siti delle pubbliche amministrazioni con l'obiettivo di suggerire criteri e strumenti utili alla razionalizzazione dei contenuti *on line* e al rinnovamento dei siti obsoleti.

Il documento, da un lato illustra i criteri generali per accompagnare le amministrazioni nell'attuazione degli indirizzi contenuti nella direttiva Brunetta n.8 del 2009, che si riferiscono alla qualità, dall'altro definisce le modalità per l'iscrizione al dominio ".gov.it", che garantisce la natura pubblica dell'informazione.

Una particolare attenzione è stata riservata alla definizione di una mappa di contenuti minimi che, per legge, i siti web istituzionali devono includere, semplificando contestualmente gli adempimenti vigenti.

Le Linee-guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni si collocano nell'ambito delle iniziative di innovazione promosse, dal ministro Brunetta, per favorire un rapporto aperto, trasparente e proficuo con i cittadini.

AGOSTO

PROTOCOLLI

Brunetta e Polverini, insieme per innovare l'azione amministrativa.

Per completare il processo di *e-government* della Regione Lazio, contribuendo alla riduzione degli oneri burocratici, il ministro Brunetta e la presidente della Regione Polverini hanno firmato un protocollo d'intesa.

Il rapporto di collaborazione porterà soluzioni innovative basate sulle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni in grado di conseguire maggiore qualità, efficienza ed economicità delle attività amministrative e istituzionali, con particolare riguardo alla dematerializzazione dei documenti, alla semplificazione delle relazioni con gli interlocutori esterni, anche attraverso una maggiore condivisione dei dati e l'automazione dei flussi informativi, nel rispetto degli indispensabili requisiti di sicurezza.

Nell'ambito degli obiettivi del Piano *e-gov* 2012 per l'attuazione delle migliori pratiche tecnologiche e organizzative, la collaborazione riguarderà l'attuazione del CAD (Codice dell'amministrazione digitale). In particolare saranno attivati servizi per la semplificazione e l'accesso telematico, tra cui i pagamenti elettronici, la posta elettronica certificata e il sistema Voip.

Un ambito di intervento specifico e di grande interesse per i cittadini, si riferisce alla sanità elettronica. La Regione Lazio si impegna a dare applicazione, infatti all'invio telematico dei certificati di malattia, all'introduzione della ricetta digitale e alla diffusione del fascicolo sanitario.

Innovazione alla Regione Campania

Il ministro Brunetta e il presidente della Regione Campania, Caldoro, hanno firmato un protocollo d'intesa per la realizzazione di un programma d'innovazione per l'azione amministrativa.

L'intesa prevede una collaborazione per interventi che incrementino l'accessibilità dei sistemi di *e-government*, per facilitare le relazioni amministrative con i cittadini e le imprese, contribuendo alla riduzione degli oneri burocratici e alla semplificazione delle modalità di svolgimento dei servizi che la Regione Campania dà ai propri utenti.

Particolare attenzione sarà data al sistema di prevenzione del rischio corruzione e di altre forme di distorsione dell'azione amministrativa.

Tra gli interventi specifici avranno priorità la promozione e la diffusione della Posta elettronica certificata, quale strumento privilegiato per la comunicazione tra le strutture amministrative regionali, i cittadini e le imprese; l'applicazione del sistema Voip e la sanità elettronica. Per quest'ultima sarà garantita la piena applicazione di quanto previsto sull'invio telematico dei

certificati di malattia da parte dei medici per i lavoratori, pubblici e privati, nei tempi definiti dalla legge. Si sosterrà, inoltre, il processo di integrazione del Centro unico di prenotazione regionale per consentire la prenotazione *on line* delle prestazioni sanitarie su tutto il territorio regionale.

E' prevista la realizzazione dello Sportello Unico per la semplificazione e la standardizzazione delle procedure autorizzatorie per le attività d'impresa.

Nell'ambito della prevenzione della corruzione e delle altre distorsioni dell'azione amministrativa si è deciso di definire un modello di mappatura del rischio corruzione e degli altri illeciti, elaborando un piano per la riduzione e la prevenzione del rischio.

Sono stati valorizzati i Patti di integrità in materia di evidenza pubblica ed è stato definito un complesso di principi etici di riferimento nello svolgimento di funzioni pubbliche, in particolare quelle non vincolate.

Infine si segnala una specifica attenzione per le risorse umane con la messa a regime di adeguate misure di informazione e formazione dedicate, principalmente ma non solo, al personale e alle aree più esposte al rischio corruzione.

Nuovo sistema di accoglienza per il complesso monumentale di Villa Ruffolo

Il modello viene da lontano, da Mosca addirittura. Infatti è proprio il museo del Cremlino che ha sperimentato un nuovo sistema di telecontrollo per l'accoglienza dei visitatori e la sicurezza degli ambienti e delle opere d'arte.

Per l'adozione di questo sistema il ministro Brunetta, il presidente della Fondazione Ravello, De Masi e l'A.D. di Hewlett Packard italiana, Freguia, hanno sottoscritto un protocollo d'intesa.

Il documento precisa che si intendono realizzare sistemi innovativi di accoglienza del pubblico che accede al complesso monumentale di Villa Ruffolo, a Ravello. Per questo la Hewlett Packard Italia realizzerà un sistema multilingua di accoglienza dei visitatori con una "bacheca informativa" dotata di tecnologie web e schermo *touch screen*; installerà, inoltre, un sistema di diffusione informativa, basata su tecnologie *wifi* e un sistema-base di videosorveglianza dell'area, a supporto del personale di vigilanza.

L'implementazione del sistema di accoglienza del complesso monumentale Villa Ruffolo rientra nel programma del ministero per la pubblica amministrazione e innovazione che mira a favorire le politiche di innovazione, per migliorare la qualità dei servizi pubblici.

Il progetto sarà realizzato nell'ambito del programma "Hp per l'Arte" e sarà completamente a carico della Hewlett Packard Italia, senza alcun onere per Villa Ruffolo e per la Funzione pubblica.

NOTIZIE

Pec Manager PA

Il Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica ha avviato un rapporto di collaborazione con il mondo delle imprese per la diffusione delle tecnologie ICT e la diffusione di servizi e strumenti innovativi nelle pubbliche amministrazioni.

L'accordo prevede la possibilità per le amministrazioni di scaricare, gratuitamente, il *software* "Pec Manager PA", che consente la gestione e l'archiviazione integrata di Pec, Postacertificat@, mail e tutti i documenti digitali e cartacei.

L'operatività delle iniziative sarà preceduta dalla sottoscrizione di protocolli d'intesa con le singole aziende, che metteranno a disposizione prodotti e servizi gratuitamente.

Per info e per il *download* del prodotto all'indirizzo <http://www.pecmanagerpa.it>

Expo Shanghai: successo per l'Italia degli innovatori

Ideatore del progetto è il vulcanico ministro Brunetta che ha commentato entusiasticamente il successo del progetto all'Expo di Shanghai.

I numeri parlano chiaro: 500.000 visitatori, oltre 260 incontri bilaterali tra 84 innovatori italiani e 196 imprese cinesi e un congruo numero di importanti accordi commerciali per le imprese presenti all'evento.

"Il progetto Italia degli Innovatori, - ha spiegato il Ministro - è stato certamente tra le iniziative di maggior successo dell'Expo di Shanghai. L'Esposizione Universale di Shanghai è una vetrina importante per l'innovazione italiana, che in Cina può trovare un mercato molto interessante. L'obiettivo di questo progetto è stato far conoscere ai cinesi un'altra Italia, quella fatta di tecnologia di altissimo livello, di innovazioni all'avanguardia in settori che ci vedono *leader* mondiali".

L'occasione di Shanghai ha dato visibilità internazionale all'eccellenza tecnologica italiana ed è stata, come ha efficacemente descritto il ministro Brunetta "una fiera di persone, dove non sono esposti gli oggetti ma gli uomini e le donne che hanno messo in pratica grandi idee".

Nuovo portale della PA digitale

Si chiama Italia.gov.it ed è il nuovo portale dell'Amministrazione digitale.

E' un motore di ricerca dei siti web pubblici in grado di facilitare e mettere in relazione migliaia di servizi digitali e informazioni, offerti dalle amministrazioni pubbliche attraverso internet.

Il nuovo portale, grazie a sistemi di gestione dedicati e alla partecipazione dei "Clienti digitali", è anche un motore di cambiamento dei servizi via web, per governare e migliorare la capacità delle amministrazioni pubbliche di utilizzare la tecnologia della comunicazione.

A tutti gli utenti del web offre collegamenti e strumenti di ricerca per ottenere con facilità e sicurezza tutte le informazioni e i servizi messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni.

E', infine, un luogo dinamico in cui le informazioni si trovano direttamente alla fonte, presso i siti delle diverse amministrazioni.

Operazione "Codice Azuni"

Domenico Azuni fu un giurista sardo che, nel '700, ordinò sistematicamente norme, costumi e consuetudini che sovrintendevano alla navigazione nei mari dell'Europa di quel tempo.

Perciò il ministro Brunetta ha varato l'operazione "Codice Azuni", per orientarsi nella navigazione di internet, tutelando, come nei mari descritti da Azuni, partecipazione, sicurezza e libertà.

Il lavoro, dunque, parte dall'esistente e dalle prassi consolidate sulla rete per approdare a una mappa coerente, condivisa, transnazionale per navigare nel rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Info all'indirizzo www.azunicode.it



*Stemma dei
Giustiniani-Bandini*

RISPOSTE AI QUESITI

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

N.	Ufficio	Oggetto	<i>Pag.</i>
5/10	UPPA	Quesito in merito alle assunzioni di personale diversamente abile ai fini del completamento della quota di riserva prevista dall'art. 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.	101
6/10		Interpretazione ed applicazione agli enti parco nazionali delle disposizioni recanti l'obbligo di riduzione delle dotazioni organiche - Decreto legge 30 dicembre 2009, n.194 convertito con modificazioni in legge 26 febbraio 2010, n.25 successive modifiche ed integrazioni.	105
7/10		Impugnazione sanzioni disciplinari - Applicabilità art. 7, commi 6 e 7, l. n. 300 del 1970 alle controversie relative al lavoro pubblico.	108

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Parere n. 5 del 16 maggio 2010

Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
e, p.c.,
Ministero dell'economia e delle finanze
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Oggetto: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Quesito in merito alle assunzioni di personale diversamente abile ai fini del completamento della quota di riserva prevista dall'art. 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

Si fa riferimento alla nota n. 26030 del 24 maggio u.s. con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha rappresentato che, in esito all'applicazione delle procedure previste dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, al fine della copertura delle quote di riserva per le proprie sedi di Roma e provincia, sono risultati vacanti 16 posti da ricoprire, in accordo con il Centro dell'impiego della Provincia di Roma, con le modalità della convenzione di integrazione lavorativa per l'avviamento al lavoro previste dall'art. 11 della stessa norma.

Il ministero ha segnalato, inoltre, di aver proceduto ad attivare negli ultimi anni, presso i propri uffici ed in accordo con il Comune di Roma ed alcuni centri di formazione professionale, appositi tirocini formativi, che hanno interessato complessivamente 33 allievi diversamente abili.

In relazione allo svolgimento di tale attività di tirocinio, si sarebbe concordato con l'ente pubblico in questione di operare la copertura dei 16 posti della predetta quota di riserva utilizzando detti tirocinanti, previa prova attitudinale non comparativa e sulla base di formale graduatoria dei 33 allievi da stilarsi a cura dell'ente stesso.

Nelle more della predisposizione della suddetta graduatoria ed in considerazione delle aspettative maturate dagli allievi, in relazione alla attività di servizio svolta presso l'amministrazione nel corso del tirocinio ed alla produzione della richiesta documentazione necessaria ai fini dell'avvio al lavoro, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti pone un quesito in ordine alla possibilità di procedere all'assunzione della totalità dei 33 allievi diversamente abili con un contratto di *part-time* in misura corrispondente alle 16 unità di personale previste - necessarie ai fini della copertura della quota di riserva - impiegate con contratti a tempo pieno.

Occorre, innanzitutto, verificare la compatibilità della richiesta con quanto previsto dalla normativa vigente a tutela del diritto al lavoro delle persone diversamente abili di cui alla legge

12 marzo 1999, n. 68. A tale proposito, le modalità ed i criteri di computo delle quote sono indicati dagli articoli 3 e 4 della suddetta legge 68/99.

L'articolo 3, nel fornire le percentuali che devono essere garantite a tutela dei disabili, non dà indicazioni su come deve essere computata l'assunzione di un lavoratore disabile in part-time per verificare il rispetto della quota d'obbligo. Viceversa, l'articolo 4 della stessa legge, in relazione alla determinazione del numero di soggetti disabili da assumere, al fine della determinazione della base di calcolo su cui si deve applicare la percentuale prevista dalla legge, prevede che, nel caso dei lavoratori assunti con contratti a tempo indeterminato parziale, si applicano le norme contenute nell'articolo 18, comma secondo, della legge 20 maggio 1970, n. 300, come sostituito dall'articolo 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108 e, dunque, essi vanno computati per la quota di orario effettivamente svolto.

Più adeguato, in proposito, l'art. 6 del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61 che, nel definire i criteri di computo dei lavoratori a tempo parziale, prevede che in tutte le ipotesi in cui, per disposizione di legge o di contratto collettivo, si renda necessario l'accertamento della consistenza dell'organico - e quindi ragionevolmente anche ai fini della individuazione della regolare copertura della quota di riserva - i lavoratori a tempo parziale sono computati nel complesso del numero dei lavoratori dipendenti in proporzione all'orario svolto, rapportato al tempo pieno ed a tali fini l'arrotondamento opera per le frazioni di orario eccedenti la somma degli orari individuati a tempo parziale corrispondente a unità intere di orario a tempo pieno.

Da quanto evidenziato, anche per ragioni di omogeneità tra i criteri di computo indicati dall'art. 4 e quelli necessari per verificare il rispetto della quota d'obbligo prevista dall'art. 3 di cui alla legge 68/1999, si ritiene ammissibile il conteggio del part-time, ai fini della copertura della predetta quota, secondo le modalità specificate dal citato art. 6 del d.lgs 61/2000.

A supporto di tale considerazione si evidenzia, altresì, quanto segue.

La giurisprudenza si è già espressa ritenendo che l'iniziale impiego a tempo parziale, anziché a tempo pieno, del lavoratore invalido o assimilato assunto a seguito di collocamento obbligatorio "costituisce legittima esplicazione dell'esercizio dell'autonomia negoziale delle parti, non essendo vietata la limitazione convenzionale dell'orario di lavoro e non essendo al riguardo stabilita, dalla disciplina protettiva ... alcuna particolare regolamentazione dei rapporti di lavoro instaurati in forza di essa. Pertanto è pienamente legittima - in presenza di un libero consenso del lavoratore protetto - la costituzione di un rapporto di lavoro *part-time* a seguito di avviamento obbligatorio." (Cassazione civile sez. lav. - 29 novembre 1990, n. 11474).

L'interpretazione che l'assunzione in *part-time* di personale disabile sia condizionata al computo secondo i criteri sopra descritti è l'unica che salvaguarda l'esigenza di un effettivo rispetto della percentuale di quota di riserva che le amministrazioni devono garantire per questa categoria di soggetti. Un conteggio fondato sulle unità, piuttosto che sulla quota di prestazione lavorativa oggetto del contratto di assunzione, finirebbe per rendere meno significativa la percentuale di quota d'obbligo prevista dall'art. 3 della legge 68/1999.

Sciolto il nodo interpretativo nei termini sopra indicati, occorre svolgere qualche ulteriore considerazione che attiene prevalentemente alla valenza sociale della tematica ed alla compatibilità finanziaria della lettura illustrata.

E' necessario che la richiesta prospettata dall'amministrazione sia coerente con i principi di collocamento mirato che sono alla base della legge 12 marzo 1999, n. 68. Si richiama, in particolare l'art. 2, della citata legge che fornisce la seguente definizione: "Per collocamento mirato dei disabili si intende quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione."

In sostanza, codesta amministrazione dovrà valutare, d'intesa con l'ufficio provinciale competente, la praticabilità concreta della soluzione che intende perseguire, affinché l'assunzione con prestazione lavorativa a tempo parziale, anche se da un lato certamente favorisce il risultato meritevole di un'inclusione nel mondo del lavoro di un maggior numero di soggetti disabili, dall'altro sia adeguatamente sostenibile da codesto ministero sotto l'aspetto organizzativo, senza, tra l'altro, andare a ledere possibili aspettative di un'assunzione a tempo pieno da parte dei soggetti interessati. In sostanza, si vuole significare che codesta amministrazione potrà procedere ad assolvere alle proprie procedure di reclutamento per la copertura della quota di riserva imposta dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 sia andando a occupare personale in *full-time* sia occupando personale in *part-time* - in questo caso computando tali lavoratori in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto - sia naturalmente attraverso una combinazione di entrambe le modalità previste. In proposito, si rappresenta la mancanza di una preferenza nell'ordinamento per l'una o l'altra modalità di reclutamento, rilevando esclusivamente le scelte discrezionali della stessa amministrazione dal punto di vista delle proprie esigenze organizzative, di politica del reclutamento e soprattutto di collocamento mirato.

In merito agli aspetti finanziari, si evidenzia che già la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005, art. 1, comma 95) escludeva dal blocco delle assunzioni quelle relative alle categorie protette. Altrettanto ha fatto l'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Da ultimo, nello stesso senso, anche l'art. 66, comma 11, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112.

Le disposizioni citate, a fronte dell'introduzione di un regime limitativo delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, escludono dai vincoli assunzionali le categorie protette, evidenziando la volontà del legislatore di tenere in alta considerazione le politiche di inclusione sociale previste dalla normativa di riferimento in favore delle fasce più deboli della popolazione.

Ovviamente la deroga è subordinata al rigido rispetto delle quote d'obbligo.

L'assunzione di categorie protette in regime di tempo parziale, non si ritiene che contrasti con i vincoli finanziari in materia di assunzioni in quanto l'articolo 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 stabilisce che "Per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta."

Ne deriva che l'eventuale incremento della prestazione lavorativa dei soggetti interessati, se non è finalizzata alla copertura della quota d'obbligo, deve essere in linea con le disposizioni vigenti in materia di *turn-over*.

Quanto sopra, salvo diverso avviso dei due ministeri che leggono per conoscenza.

Il capo dipartimento
Cons. Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Parere n. 6 del 2 agosto 2010

Al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
Direzione protezione della natura e del mare
Via Capitan Bavastro, n. 174
00154 - Roma

e, p.c.

al Ministero dell'economia e delle finanze
Dipartimento della R.G.S. IGOP - Ufficio II
Via XX Settembre, 94
00187- Roma

Oggetto: interpretazione ed applicazione agli enti parco nazionali delle disposizioni recanti l'obbligo di riduzione delle dotazioni organiche - Decreto legge 30 dicembre 2009, n.194 convertito con modificazioni in legge 26 febbraio 2010, n.25 successive modifiche ed integrazioni.

Si intende con la presente nota fornire indicazioni sulle modalità applicative della normativa in oggetto nei confronti degli enti parco nazionali vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, tenuto conto del quesito prodotto da codesta amministrazione con nota n. 5390 del 19 marzo 2010, nonché con la successiva lettera n.13094 del 14 giugno 2010 e, da ultimo, con nota del 23 luglio 2010, n. 16222.

Si rappresenta preliminarmente che le indicazioni che seguono sono state concordate con il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - I.G.O.P e che, pertanto, costituiscono un orientamento comune dello scrivente e del dipartimento da ultimo citato.

In particolare, poi, sull'argomento è stata emanata apposita circolare del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, n. 9 del 28 luglio 2010, pubblicata al seguente indirizzo internet: </media/571562/circolare%20n.9.2010.pdf> a cui si fa rinvio per gli approfondimenti della materia.

Ciò premesso, si ricorda che la normativa in argomento detta misure di riduzione e riorganizzazione degli assetti di alcune amministrazioni pubbliche. Tali misure descritte dall'art. 2, comma 8-bis, del decreto legge 30 dicembre 2009, n.194 convertito con la legge 26 febbraio 2010, n.25, sanciscono l'obbligo, per le amministrazioni destinatarie dell'art.74, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112 convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, all'esito delle riduzioni di cui allo stesso art.74, di:

- ridurre il numero degli uffici dirigenziali di livello non generale in misura non inferiore alla percentuale del 10%;
- rideterminare le dotazioni organiche del personale non dirigenziale apportando una riduzione non inferiore al 10% della spesa complessiva di organico.

I dubbi interpretativi che il Ministero dell'ambiente adduce nel quesito pervenuto con le note sopra richiamate, attengono all'effettiva appartenenza degli enti parco alla platea delle amministrazioni pubbliche tenute alle riduzioni dei fabbisogni, successivamente all'esecuzione degli adempimenti imposti dal citato art.74 del d.l. 112/2008.

Tali dubbi scaturiscono da quanto contenuto nell'art. 2, comma 8-*quiquies*, della legge 25/2010, il quale, nel disciplinare le esclusioni dall'applicazione degli obblighi di riduzione degli organici e del divieto a procedere alle assunzioni nell'ipotesi di mancato adempimento al citato obbligo riduttivo entro il 30 giugno c.a., afferma, tra l'altro, che restano escluse le amministrazioni che abbiano subito la riduzione delle risorse ai sensi dell'art. 17, comma 4, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 e del comma 6 del medesimo art. 17.

In attuazione del predetto art.17 comma 4, il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto del 23 dicembre 2009, n. 95821, ha accantonato e reso indisponibili in maniera lineare una quota delle risorse stanziata nelle unità previsionali di base del bilancio dello Stato destinate ad alcuni ministeri per il contributo relativo ad alcuni enti pubblici. Il predetto decreto ha apportato anche una riduzione della spesa nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ricomprendendo tra l'altro le spese di funzionamento degli enti parco nazionali. Il relativo accantonamento delle risorse effettuato per l'anno 2009 è stato reso definitivo, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno in corso, ai sensi dell'art. 2, comma 8-septies, della legge 25/2010. Detta norma riduce, infatti, definitivamente le dotazioni di bilancio rese indisponibili dal provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze.

Secondo l'interpretazione proposta da codesta amministrazione, con l'intervento di tale decreto sarebbe dunque integrata una delle condizioni in virtù della quale gli enti in questione non sarebbero obbligati a ridurre le proprie dotazioni in applicazione del più volte richiamato art. 2 comma 8-*bis* della legge 25/2010.

La seconda condizione, ovvero la riduzione prevista dal comma 6 dello stesso art.17, è quella che si riferisce ai principi e criteri direttivi previsti per il riordino da effettuarsi ai sensi dell'art. 2 comma 634 della legge 244/2007. Rispetto a tale elemento l'amministrazione vigilante degli enti parco asserisce che anche detta condizione sarebbe soddisfatta in quanto questi ultimi enti sono espressamente esonerati dall'obbligo di riordino in virtù dell'interpretazione delle relative disposizioni scaturite dall'art. 10-*bis* della legge 25/2010. A tal proposito si evidenzia che l'art. 10-*bis* non implica un'esclusione degli enti parco dall'applicazione dell'art. 2, comma 634, della legge 244/2008.

Lo scrivente ufficio, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, esaminata l'interpretazione proposta e considerato il contenuto della citata circolare n. 9, del 28 luglio 2010, osserva quanto di seguito.

Prioritariamente, le misure legislative che impongono la riduzione dei fabbisogni, contenute nell'art. 2 comma 8-*bis*, sono chiaramente ed espressamente destinate alle amministrazioni già

assoggettate alle misure contenute all'art. 74 del d.l. 112/2008, ivi compresi dunque gli enti parco nazionali.

Tuttavia, il successivo art. 2, comma 8-*quiquies*, della legge 25/2010 stabilisce che restano escluse, appunto, le amministrazioni destinatarie del taglio lineare di cui al d.m. 95821/2009 e degli interventi di riordino secondo le modalità tracciate dall'art.2, comma 634, della legge 244/2007. Si osservi che il rinvio al comma 634 costituisce un richiamo formale ai criteri di riorganizzazione ivi previsti, non rilevando pertanto che l'art. 26 del d.l. 112/2008 come integrato dall'art. 10-*bis* della legge 25/2010, abbia escluso gli enti parco dall'effetto soppressivo sancito dallo stesso articolo.

Come meglio chiarito nella citata circolare n. 9/2010 la diminuzione dei trasferimenti si traduce in una contrazione del fabbisogno degli enti, che richiede un necessario momento di verifica volto a definire l'ambito di applicazione delle misure di riorganizzazione di cui all'art. 2, comma 8-*bis*. A tal fine i ministeri vigilanti sono tenuti a comunicare ai propri enti vigilati la misura della riduzione operata per singolo ente in applicazione del decreto 95821/2009.

La mancata dimostrazione della riduzione del fabbisogno in coerenza con la riduzione della risorse operata per singolo ente determina l'applicazione delle misure di riorganizzazione previste dall'articolo 2, comma 8-*bis*, della citata legge 25/2010.

In qualche modo le misure descritte consentono alle amministrazioni vigilanti, destinatarie del decreto 95821/2009, ed ai loro enti di operare una scelta tra le due possibili soluzioni sopra descritte. Qualora si intenda seguire il percorso indicato dall'art. 2, comma 8-*quiquies*, il ministero vigilante dovrà prioritariamente dare espressa indicazione della quota parte di riduzione operata per ciascun ente parco, considerato che nel decreto del 23 dicembre 2009 è stato disposto il taglio lineare in maniera indistinta per più enti. La stessa amministrazione vigilante dovrà comunicare a questo dipartimento e al Dipartimento della ragioneria generale dello stato del Ministero dell'economia e delle finanze le misure di razionalizzazione, intese come riduzione dei fabbisogni, poste in essere dagli enti vigilati.

In mancanza di detti adempimenti, rimane fermo l'obbligo per gli enti parco di applicare le misure di riorganizzazione previste dall'articolo 2, comma 8-*bis*, della citata legge 25/2010.

Con specifico riferimento ai provvedimenti rimessi a questo ufficio da parte di alcuni enti parco (Alta Murgia: deliberazioni nn.7 e 8 del 2010 rispettivamente trasmesse con note n.1840 e 1849 del 22.06.2010; Parco nazionale dell'arcipelago toscano: deliberazioni n.23 e 24 del 28.06.2010 trasmesse con nota n.4493 del 7.07.2010; ente Parco nazionale dell'arcipelago della Maddalena: deliberazione n.14 del 23.06.2010 trasmessa con nota n.3691 del 28.06.2010; Parco nazionale foreste casentinesi, monte Falterona, Campigna: deliberazione n.18 del 23.06.2010, trasmessa con nota n.2924 del 30.06.2010), si rappresenta che la valutazione degli stessi da parte dello scrivente e del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato rimane sospesa in attesa di conoscere le necessarie determinazioni che codesto competente ministero vigilante intenderà assumere in materia.

Il capo dipartimento
Cons Antonio Naddeo

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Parere n. 7 del 22 luglio 2010

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Direzione generale tutela delle condizioni di lavoro
Divisione VII
Roma

Oggetto: impugnazione sanzioni disciplinari - Applicabilità art. 7, commi 6 e 7, l. n. 300 del 1970 alle controversie relative al lavoro pubblico.

Si fa riferimento alla lettera del 18 giugno 2010, prot. 15/VII/13681/14.01.12, con la quale codesta direzione ha chiesto l'avviso del Dipartimento della funzione pubblica circa l'applicabilità alle controversie inerenti le sanzioni disciplinari irrogate nei confronti dei pubblici dipendenti della procedura prevista nell'art. 7, commi 6 e 7, dello Statuto dei lavoratori, l. n. 300 del 1970, a seguito dell'entrata in vigore della riforma operata con il d.lgs. n. 150 del 2009.

In proposito, si espongono le seguenti considerazioni.

Come noto, il d.lgs. n. 150 del 2009, approvato in attuazione della delega contenuta nella l. n. 15 del 2009, ha introdotto rilevanti novità nella materia disciplinare relativa ai pubblici dipendenti novellando il d.lgs. n. 165 del 2001. In particolare, l'art. 68 del d.lgs. n. 150 ha sostituito l'art. 55 del d.lgs. n. 165, del 2001; l'art. 69 ha introdotto nel corpo del medesimo decreto i nuovi artt. da 55 bis a 55 sexies, mentre l'art. 72 ha abrogato l'art. 56.

La riforma ha riguardato anche la disciplina delle procedure conciliative precontenziose e delle impugnazioni delle sanzioni.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il nuovo art. 55 ha sostituito la disciplina del c.d. patteggiamento di cui al previgente art. 55 comma 6 con la possibilità per la contrattazione collettiva di disciplinare procedure di conciliazione non obbligatoria, con il vincolo dell'esclusione delle ipotesi per le quali è prevista la sanzione del licenziamento. La norma stabilisce inoltre che la sanzione concordemente determinata all'esito della procedura non può essere di specie diversa da quella prevista dalla legge o dal contratto per l'infrazione per la quale si procede e che la sanzione stessa non è soggetta ad impugnazione.

In ordine alla disciplina delle impugnazioni, il vigente art. 55 comma 3 stabilisce che “La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari.”. L’art. 72 comma 1 del d.lgs. n. 150 ha abrogato l’art. 56 del d.lgs. n. 165 del 2001. Questo articolo prevedeva: “Se i contratti collettivi nazionali non hanno istituito apposite procedure di conciliazione e arbitrato, le sanzioni disciplinari possono essere impugnate dal lavoratore davanti al collegio di conciliazione di cui all’articolo 66, con le modalità e con gli effetti di cui all’articolo 7, commi sesto e settimo, della legge 20 maggio 1970, n. 300”. L’art. 73 ha poi stabilito che “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.”, disponendo anche per il periodo transitorio. Queste norme si basano sul criterio di delega contenuto nell’art. 7 della l. n. 15 del 2009 (Principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici), che al comma 2, lett. o), prevede: “abolire i collegi arbitrali di disciplina vietando espressamente di istituirli in sede di contrattazione collettiva;”.

Dal quadro appena descritto sembra emergere un disegno di razionalizzazione delle procedure di conciliazione e di impugnazione ispirato dalla volontà di evitare il rischio di collusione che potrebbe derivare dallo svolgimento di procedure, regolate dalla contrattazione o dalla legge, di carattere arbitrale o svincolate dai presupposti sostanziali fissati dalla legge. Si evince inoltre la volontà del legislatore delegato di delineare un sistema di disciplina tendenzialmente completo circa la materia delle procedure di conciliazione e di impugnazione.

Queste considerazioni inducono a pensare che dopo l’abrogazione dell’art. 56 del d.lgs. n. 165 del 2001, non sia possibile ritenere vigente l’art. 7 stesso in virtù del semplice rinvio generale compiuto dall’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 alla “legge sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa”. Infatti, nell’ambito delle nuove norme, che, come detto, contengono una disciplina pressoché completa della materia, il citato art. 7 non è stato mai richiamato. Il riferimento a questa disposizione è sparito non solo dall’art. 56, per effetto della sua abrogazione, ma anche dall’art. 55 novellato, mentre ne sono stati ripresi quasi completamente i contenuti normativi, modificati in considerazione delle esigenze del settore pubblico (affissione, procedimento disciplinare, infrazioni e sanzioni demandate alla contrattazione collettiva, disciplina di fattispecie di licenziamento disciplinare per legge).

In questo contesto, ad avviso dello scrivente, la volontà di applicare al settore del lavoro pubblico la procedura di cui all’art. 7 in questione avrebbe dovuto essere espressa in maniera esplicita, mediante richiamo o ridisciplina. Al contrario, con l’abrogazione dell’art. 56, che faceva riferimento all’art. 7 in maniera indiretta e comunque in subordine rispetto alle procedure regolate dalla contrattazione collettiva (procedure a cui oggi è precluso accedere), è stato soppresso anche il rinvio alle modalità e agli effetti della norma. Pertanto, in mancanza di una chiara indicazione di legge non sembra possibile far riferimento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni alla procedura di cui all’art. 7 in questione.

Le conclusioni esposte sembrano confermate dalla circostanza che, in attuazione del menzionato criterio di delega, è stata definitivamente eliminata la possibilità di ricorrere ai collegi arbitrali di disciplina. Tale previsione, che in senso stretto si riferisce ai collegi previsti nei corni 7-9 dell’abrogato art. 55, in una lettura combinata con l’art. 55, comma 3, primo periodo, che comporta l’impossibilità di impugnare le sanzioni utilizzando la procedura di arbitrato prevista dal CCNQ, pare indice della volontà di escludere decisioni arbitrali nella materia delle impugnazioni disciplinari, con la conseguenza che anche l’impugnazione ex art. 7 commi 6 e 7

dello Statuto, in quanto svolta di fronte ad un collegio di conciliazione e di arbitrato, deve ritenersi preclusa.

Il capo dipartimento
Cons. Antonio Naddeo



*Palazzo Vidoni.
Una galleria al piano nobile*

CIRCOLARI

E

DIRETTIVE

<i>Indice</i>

		<i>Pag.</i>
Direttiva n. 6 dell'11 maggio 2010	Utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche.	115
Circolare n. 7 del 13 maggio 2010	Contrattazione integrativa. Indirizzi applicativi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.	122
Circolare n. 8 del 19 luglio 2010	Assenze dal servizio per malattia dei pubblici dipendenti.	136
Circolare n. 9 del 28 luglio 2010	Indicazioni interpretative delle misure di riduzione degli assetti organizzativi e degli interventi di razionalizzazione previsti dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194. In particolare l'art. 2, commi 8- <i>bis</i> e seguenti.	139
Direttiva n. 10 del 30 luglio 2010	Programmazione della formazione delle amministrazioni pubbliche.	148
Circolare n. 11 del 6 agosto 2010	Art. 53, comma 1- <i>bis</i> , del decreto legislativo n. 165 del 2001 - requisiti per il conferimento di incarichi di direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni.	155

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

Direttiva n. 6 dell'11 maggio 2010

Oggetto: utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche.

Premessa

I recenti provvedimenti normativi sulla pubblica amministrazione, tesi ad un generale miglioramento dell'efficienza dell'apparato burocratico nel suo complesso, in tutte le sue molteplici articolazioni ed attività, hanno posto al centro dell'azione riformatrice i principi della razionalizzazione e della trasparenza, assunta a cardine del perseguimento degli obiettivi di miglioramento dell'organizzazione del lavoro e dell'utilizzazione delle risorse, anche strumentali, della pubblica amministrazione, dell'elevazione degli *standard* qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, del contenimento dei costi.

L'art. 11, comma 1, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, pone in specifica evidenza il ruolo fondamentale assegnato dalla riforma al principio della trasparenza, "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".

Il principio della trasparenza, propedeutico e funzionale alla realizzazione dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità, deve, secondo la disposizione richiamata, essere applicato ad ogni aspetto dell'organizzazione e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, sia di tipo istituzionale, sia relative ai compiti strumentali.

Tra questi ultimi, risultano di particolare rilevanza, in considerazione della quantità di risorse impiegate, i compiti inerenti all'approvvigionamento ed alla gestione del parco autovetture in dotazione alle pubbliche amministrazioni, le cosiddette "auto blu".

Il tema delle autovetture in dotazione alle pubbliche amministrazioni è stato affrontato, in ripetute occasioni, da diverse disposizioni di legge e regolamento e da varie direttive ministeriali, che hanno avuto il costante intento di razionalizzare il regime giuridico e le modalità di utilizzazione dei veicoli, al fine precipuo di ridurre i costi sostenuti dalle amministrazioni per questo servizio.

Anche il ministro per la Funzione pubblica è intervenuto sulla materia con la direttiva del 30 ottobre 2001 avente ad oggetto “Modi di utilizzo delle autovetture di servizio delle amministrazioni civili dello Stato e degli enti pubblici non economici” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 dicembre 2001, n. 289).

Nonostante i richiami operati dal legislatore, i provvedimenti sino ad ora adottati non hanno sortito, almeno a lungo termine, tutti gli effetti auspicati. Occorre, infatti, un più efficace impegno per la diminuzione del numero complessivo di autovetture in uso alle pubbliche amministrazioni e per rendere più omogenee e razionali le modalità prescelte per l'utilizzo e la gestione delle medesime.

Si ritiene, pertanto, opportuno fornire indicazioni atte a favorire la semplificazione delle procedure di acquisizione delle autovetture ed il loro migliore utilizzo, la riduzione dei costi ed il miglioramento complessivo del servizio, anche attraverso l'adozione di modalità innovative di gestione, che sono già state oggetto di sperimentazione, specie a livello di amministrazioni locali.

1. Utilizzo delle autovetture

La normativa vigente contiene una disciplina relativa alle autovetture in dotazione delle pubbliche amministrazioni che fa specifico riferimento alle amministrazioni dello Stato ed alle magistrature.

Le disposizioni prevedono l'attribuzione dell'autovettura in uso esclusivo, ovvero per l'utilizzo non esclusivo.

- In via esclusiva

Le disposizioni di legge e regolamentari emanate sulla fattispecie in oggetto hanno individuato le autorità cui è consentito l'utilizzo in via esclusiva delle autovetture.

In particolare, si richiama quanto previsto dall'art. 2, commi 117 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (legge finanziaria 2007), e dal dpcm 30 ottobre 2001 (che ha modificato il precedente dpcm 28 febbraio 1997), con cui, in forza del comma 121 del medesimo articolo 2, sono state individuate le ulteriori categorie cui è consentito l'uso esclusivo delle autovetture.

In base alle norme citate, l'uso esclusivo dell'autovettura di servizio è concesso alle sole autorità politiche, e ad alcune categorie di funzionari pubblici individuati, nell'ambito delle amministrazioni dello Stato e delle magistrature, con riferimento alla salvaguardia delle esigenze funzionali di servizio e di sicurezza personale. Pertanto, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e vice Presidente del Consiglio dei ministri, ministri e vice ministri, sottosegretari di Stato, l'autovettura di servizio in uso esclusivo può essere assegnata a:

primo presidente e procuratore generale della Corte di cassazione e presidente del tribunale superiore delle acque pubbliche, presidente del Consiglio di Stato, presidente e procuratore generale della Corte dei conti, avvocato generale dello Stato, segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, presidente del Consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana; presidenti di autorità indipendenti.

- In uso non esclusivo

L'assegnazione di vetture in uso non esclusivo può essere, invece, prevista, con apposito provvedimento adottato da ciascuna amministrazione, a favore dei soggetti preposti a:

- a) uffici di gabinetto di ministri;
- b) uffici di segretariato generale di ministeri;
- c) dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri ed uffici equiparati, nonché direzioni generali delle amministrazioni dello Stato ed uffici equiparati ancorché periferici;
- d) uffici di livello dirigenziale generale;
- e) uffici territoriali del governo nelle funzioni di commissario del governo;
- f) tribunali amministrativi regionali, sezioni e procure regionali della Corte dei conti, procure distrettuali dello Stato;
- g) uffici legislativi, segreterie particolari ed uffici stampa di ministri e uffici centrali del bilancio;
- h) direzione nazionale antimafia, Corti di appello, procure generali della repubblica presso le Corti di appello, tribunali, procure della repubblica presso i tribunali, tribunali per i minori, procure della repubblica presso i tribunali per i minori, tribunali ed uffici di sorveglianza.

L'uso dell'autovettura di servizio è concesso per le sole esigenze di servizio del titolare, ivi compresi gli spostamenti verso e dal luogo di lavoro.

Si ricorda, altresì, che ai sensi dell'art. 2, comma 122, della richiamata legge n. 662/1996, "Tutti coloro che hanno ricoperto cariche pubbliche a qualsiasi titolo e che sono cessati dalla carica perdono il diritto all'uso dell'autovettura di Stato".

Si evidenzia, infine, che la disciplina dell'art. 2 della legge n. 662/1996, non riguarda le autovetture protette assegnate al personale di magistratura, ai fini della tutela e sicurezza, o ad altri soggetti esposti a pericolo (art. 7, comma 3, legge 4 maggio 1998, n. 133).

2. Ambito dei destinatari della disciplina

Come sopra ricordato, la disciplina relativa alle autovetture in dotazione delle pubbliche amministrazioni è stata dettata con riferimento specifico alle amministrazioni dello Stato ed alle magistrature.

Deve, tuttavia, evidenziarsi che le esigenze di contenimento della spesa pubblica, che hanno portato alla progressiva riduzione anche dei costi sostenuti per le autovetture in dotazione, sono applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, la legge finanziaria per l'anno 2007 (l. n. 296/2006), all'art. 1, comma 505, impone l'applicazione "alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, di cui all'elenco ISTAT" pubblicato annualmente ai sensi dell'art. 1, comma 5, della l. n. 311/2004, di alcune norme di contenimento e razionalizzazione della spesa contenute nella legge finanziaria per il 2006. In particolare, si tratta degli articoli relativi al contenimento di varie voci di spesa, tra le quali vi sono anche quelle per le auto di servizio (legge n. 266/2005, art. 1, comma 11).

Si ritiene, pertanto, che le disposizioni sulle modalità di utilizzo delle autovetture in dotazione delle pubbliche amministrazioni, dettate con particolare riferimento alle amministrazioni dello Stato, siano richiamabili anche in relazione a tutti gli enti inseriti nel richiamato elenco ISTAT (al riguardo, si fa rinvio al comunicato del 31 luglio 2009, pubblicato nella Gazzetta ufficiale 31 luglio 2009, n. 176), tenuti, in generale, al perseguimento di politiche di contenimento della spesa, oltre che all'osservanza di tutte le disposizioni normative di risparmio la cui diretta applicabilità sia espressamente prevista dal legislatore.

Al riguardo, al fine di identificare gli aventi diritto all'uso, esclusivo o non esclusivo, dell'autovettura di servizio ("auto blu"), le amministrazioni diverse dallo Stato adotteranno criteri di equiparazione delle cariche istituzionali previste dal proprio ordinamento rispetto a quanto stabilito dalle norme di legge e regolamentari per le amministrazioni statali.

Con particolare riferimento agli enti pubblici non economici, si ritiene che l'uso esclusivo dell'autovettura di servizio sia riservato al solo vertice dell'ente (presidente).

3. Modalità di utilizzo e gestione delle autovetture in dotazione

3.1. Disciplina vigente

Già la legge n. 421/1991, art. 21, e la legge n. 662/1996, avevano imposto alle pubbliche amministrazioni di procedere al censimento sia degli autoveicoli in dotazione, sia delle modalità di utilizzo e gestione adottate, allo scopo iniziale di ridurre il numero complessivo delle vetture per poi, successivamente, dismettere la gestione diretta dei veicoli (oltre ai veicoli stessi) per affidarla, previa analisi tecnico-economica, a società private (l. n. 662/1996, art. 2, comma 119).

Con il dpcm 11 aprile 1997, recante "Utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche" e con la successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 1998 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale 11 aprile 1998, n. 85) sulle "Autovetture di servizio in dotazione alle amministrazioni civili dello Stato ed agli enti pubblici non economici" erano stati dettati i criteri cui le amministrazioni dovevano attenersi nell'individuazione di un sistema alternativo a quello della gestione diretta. Tali criteri prevedevano: a) l'utilizzo cumulativo delle autovetture a fronte di esigenze di servizio programmate periodicamente; b) la razionalizzazione dell'uso delle autovetture per percorsi in tutto o in parte coincidenti; c) la riduzione del chilometraggio complessivo su base annua.

L'esternalizzazione del servizio di trasporto di beni e persone - che ha implicato anche la dismissione del parco automobilistico, lo smantellamento delle officine esistenti, la riorganizzazione delle strutture interne delle amministrazioni adibite alla gestione della mobilità e la riallocazione del personale - aveva lo scopo di ottenere una consistente riduzione dei costi sostenuti dalle amministrazioni.

Al riguardo, la direttiva del ministro per la Funzione pubblica del 30 ottobre 2001 precisava che le amministrazioni erano tenute ad aderire alle convenzioni stipulate dalla CONSIP s.p.a., che contemplavano il noleggio a lungo termine di autoveicoli per la durata e la percorrenza chilometrica scelta dall'amministrazione contraente, che doveva indicare le tipologie di autovetture necessarie ai propri fabbisogni; inoltre, nel canone di noleggio erano da ricomprendersi i servizi accessori quali la pre-assegnazione di un automezzo equivalente a quello ordinato, il costo dell'assicurazione, il servizio di soccorso stradale, la disponibilità di carte petrolifere, il ritiro dell'usato. Infine, le convenzioni in questione dovevano contenere clausole che consentissero la personalizzazione delle forniture, anche allo scopo di pervenire ad una razionalizzazione nell'uso degli autoveicoli e della spesa.

3.2. Modalità innovative di utilizzo e gestione

La normativa sulle autovetture in dotazione della pubblica amministrazione, dettata dal legislatore per mezzo di apposite norme di legge e regolamentari, ha avuto, come già evidenziato, il costante obiettivo del contenimento della spesa per la gestione e l'utilizzo del servizio di trasporto.

Per il più efficace raggiungimento di tale obiettivo prioritario, e per il mantenimento, nel tempo, degli effetti delle misure di contenimento della spesa, si ritiene opportuno che le amministrazioni adottino:

- modalità trasparenti e razionali di gestione e utilizzo delle autovetture, anche attraverso la sperimentazione di forme innovative di approvvigionamento delle autovetture;
- provvedimenti con cui vengano ridefiniti i soggetti aventi diritto all'utilizzo dell'autovettura per ragioni di servizio, con assegnazione in via non esclusiva.

Al riguardo, appare utile procedere, preliminarmente, ad un monitoraggio generale delle autovetture in uso.

Il monitoraggio riguarderà l'intero parco auto in uso alle pubbliche amministrazioni (con esclusione delle autovetture o dei mezzi adibiti a servizi specifici, come, ad esempio, le vetture in dotazione alla polizia municipale) e, dal punto di vista temporale, terrà conto dei dati relativi agli ultimi due anni. In particolare, ciascuna amministrazione dovrà evidenziare:

1. il numero di "auto blu" utilizzate, assegnate in uso esclusivo e non esclusivo;
2. il numero e la qualifica degli assegnatari delle "auto blu";
3. il numero di auto di servizio a disposizione per le esigenze degli uffici;
4. il costo complessivo delle autovetture.

Ai fini del monitoraggio, le amministrazioni dovranno compilare l'apposita scheda-questionario allegata alla presente direttiva.

Il questionario sarà trasmesso alle amministrazioni da Formez PA e dovrà essere compilato esclusivamente on line, utilizzando il link che verrà inviato a ciascuna amministrazione da Formez PA stesso.

Le amministrazioni, inoltre, dovranno procedere ad inviare una certificazione relativa alla spesa complessiva sostenuta per le autovetture, con riferimento al medesimo periodo dei due anni precedenti. Tale certificazione dovrà essere inviata tramite PEC (posta elettronica certificata) a Formez PA, all'indirizzo autoblu@pec.formez.it.

I dati dovranno essere inviati entro la data del 15 giugno 2010.

Ai fini della corretta attuazione del principio della trasparenza, le schede di monitoraggio ed i dati relativi alla certificazione della spesa dovranno essere pubblicati, da ciascuna amministrazione, sul proprio sito istituzionale, nell'apposita sezione "Trasparenza, valutazione e merito" prevista dall'art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 150 del 2009. Inoltre, gli stessi dati saranno oggetto di pubblicazione sul sito del Dipartimento della funzione pubblica.

Si raccomanda, pertanto, la massima puntualità nell'invio delle informazioni e nella pubblicazione delle stesse sui siti istituzionali. A tale riguardo, lo scrivente dipartimento attiverà le opportune verifiche ispettive, finalizzate anche alla valutazione, in base alla normativa vigente, di eventuali non corretti adempimenti da parte delle amministrazioni.

All'esito del monitoraggio sarà avviato, in accordo con le amministrazioni, un censimento puntuale delle autovetture in uso. Obiettivo del censimento sarà l'acquisizione di un dato certo complessivo, in base al quale approfondire gli strumenti di rilevazione e di intervento. Il censimento sarà riferito a tutte le autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche ed agli enti di cui al richiamato elenco ISTAT, classificate in base ad elementi che terranno conto dell'anzianità del veicolo e della classe della vettura.

Ulteriore obiettivo del censimento sarà quello di giungere alla definizione di un "costo standard".

A tal fine, ciascuna amministrazione provvederà a monitorare la percorrenza chilometrica annua delle autovetture e la spesa sostenuta, al fine di ricavare un dato riferibile al "costo standard per chilometro". Tale dato di costo potrà, infatti, consentire di individuare modelli contrattuali che favoriscano la trasparenza e l'economicità della gestione, attraverso la definizione di un importo onnicomprensivo (atto, cioè, a ricomprendere, oltre al canone per l'uso, tutte le altre voci di costo che gravano sul veicolo: assicurazione, bollo auto, manutenzione, ecc.), che permetta, ad esempio, acquisti basati su "pacchetti di chilometri".

3.3. Modalità innovative di utilizzo e gestione delle auto di servizio a disposizione dell'amministrazione

Per le autovetture di servizio - di cui alla lettera c) del precedente punto 3.2.- non assegnate in uso a soggetti titolari di incarichi, ma tenute a disposizione degli uffici, al fine del raggiungimento degli obiettivi di trasparenza ed economicità della gestione, appare, altresì, necessaria la massimizzazione dell'utilizzo attraverso l'adozione di modalità di *car sharing* che, oltre a consentire la messa a disposizione dell'autoveicolo solo nel caso di effettivo utilizzo, permette la facile tracciabilità e rendicontazione, con cadenza periodica (ad esempio, mensile o trimestrale), della percorrenza chilometrica e dei consumi.

4. Misure incentivanti della mobilità collettiva

La razionalizzazione del sistema dei trasporti in uso nelle pubbliche amministrazioni può passare anche attraverso l'incentivazione di forme di mobilità collettiva. A tale proposito, alcune amministrazioni locali hanno già istituito e sperimentato con successo il "buono della mobilità sostenibile" che, analogamente al "buono pasto", assolve la funzione di dare al

dipendente un'incentivazione per l'assolvimento di una necessità primaria, quale la mobilità, con particolare riguardo agli spostamenti casa-lavoro.

Forme incentivanti potranno, pertanto, essere studiate e sperimentate da ciascuna amministrazione nell'ambito dei propri autonomi poteri organizzativi - anche attraverso la conclusione di apposite convenzioni con le aziende di trasporto pubblico - al fine di fornire ai dipendenti agevolazioni (ad esempio, riduzioni di costi o facilitazioni di pagamento) nella fruizione dei mezzi di trasporto.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Pubblicata sulla G.U. S.G. n. 163 del 15/7/2010

Alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1,
comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

Circolare n. 7 del 13 maggio 2010

Contrattazione integrativa. Indirizzi applicativi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

1. Premessa: il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e la contrattazione integrativa.

La legge delega 4 marzo 2009, n. 15, ed il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che attua la predetta legge, ridefiniscono il ruolo della contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa in relazione a molteplici profili attinenti alla competenza della fonte negoziale anche nel rapporto con la legge, ai controlli, intervenendo anche in merito al procedimento, ai soggetti di parte pubblica ed 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 disciplinato prevalentemente dalle norme civilistiche (salve le deroghe stabilite dallo stesso decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), tuttavia modificano incisivamente le regole della contrattazione collettiva.

In particolare, 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 e le forme di trasparenza nonché le sanzioni in caso di stipulazione di contratti integrativi illegittimi per violazione dei vincoli derivanti dai contratti nazionali ovvero dalla legge.

Il nuovo articolo 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009, 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 (si veda, precedentemente, anche l'articolo 67, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008,

n. 112, convertito con la legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché l'articolo 2, comma 32, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, legge finanziaria per l'anno 2009).

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) che è necessario rispettare il 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, del d.lgs. n. 165 del 2001, come innovato dall'articolo 57, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 150 del 2009. Quest'ultimo, a sua volta, stabilisce che ogni trattamento economico accessorio deve derivare dalla remunerazione della *performance* individuale; dalla *performance* organizzativa, con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; dall'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute. Si tratta di vincoli, nella gestione delle risorse per i trattamenti accessori, che debbono esplicitamente essere rispettati in sede di contrattazione integrativa;
- c) che la contrattazione collettiva destina al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato (articolo 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, come novellato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009 ed articolo 19, comma 6, di quest'ultimo decreto).

Il successivo comma 3-*quater* dell'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, chiarisce, nuovamente nell'ottica “di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”, un importantissimo ed ulteriore ruolo della commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, prevista dall'articolo 13 del d.lgs. n. 150 del 2009.

La *commissione*, infatti, fornirà all'ARAN, entro il 31 maggio di ogni anno, attuato il sistema di valutazione previsto dal titolo III del d.lgs. n. 150 del 2009, 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. Al riguardo, si evidenzia che ai sensi dell'articolo 45, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 57 del d.lgs. n. 150 del 2009, sono destinate apposite risorse finalizzate a premiare il merito ed il miglioramento della *performance* dei dipendenti nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale.

Il comma 3-*quinqüies* dell'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, disciplina innanzitutto i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa, stabilendo il diretto collegamento della contrattazione nazionale con quella integrativa e disponendo le modalità di utilizzo delle risorse ad essa destinate.

Detto comma è ovviamente da leggersi in combinato disposto con il comma 3-bis del medesimo articolo, che assicura il carattere selettivo e premiale alle erogazioni della contrattazione di secondo livello nell'interesse dell'efficienza e della produttività dei servizi pubblici.

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, come modificato dall'articolo 56 del d.lgs. n. 150 del 2009) 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, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, ed in particolare i commi 3 e 3-bis), ricavando così il quadro normo-comportamentale e soprattutto finanziario in cui si dovrà esercitare la contrattazione integrativa.

Le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 45 sopra citato nonché dall'articolo 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, possono destinare "risorse aggiuntive" alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e dei parametri di virtuosità fissati per la spesa del personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa.

I già citati commi 3-bis e 3-*quinquies* dell'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, insieme ai commi 1 e 2 dell'articolo 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, sono rilevanti anche per quanto attiene ai controlli, i quali risultano potenziati ed estesi alla finalizzazione della contrattazione integrativa, al raggiungimento di risultati ed obiettivi ed alla selettività delle erogazioni.

Infine, le sanzioni relative alla contrattazione integrativa sono definite dal predetto comma 3-*quinquies* e dai commi 1 e 7 dell'articolo 40-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, e sono previste qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, in caso di violazioni dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale e dalla legge, nonché per mancato rispetto degli obblighi di comunicazione e pubblicazione di cui al medesimo articolo 40-bis.

Tutto ciò premesso, in considerazione dell'importanza delle novità introdotte in materia di contrattazione integrativa e preso atto del sistema graduale di attuazione delineato dal decreto in esame, la presente circolare intende fornire - con l'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze (resa attraverso la nota del gabinetto del ministro n. 9082, del 21 aprile 2010) - alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i primi indirizzi applicativi.

2. Il sistema graduale di applicazione delle disposizioni in materia di contrattazione integrativa: disposizioni di diretta ed immediata applicazione, obbligo di adeguamento e applicazione subordinata e differita.

Come già accennato, il decreto legislativo n. 150 del 2009 prevede un sistema graduale di applicazione delle disposizioni in materia di contrattazione integrativa.

In particolare, dalla lettura delle norme si evince che alcune disposizioni sono di diretta ed immediata applicazione, per altre è previsto un "adeguamento" entro termini prefissati, per altre ancora è necessario attendere la stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali.

E' l'articolo 65 del d.lgs. n. 150 del 2009 che porta a tali conclusioni, in quanto stabilisce, che i contratti integrativi vigenti dovranno essere adeguati ad alcune delle nuove disposizioni entro i termini ivi previsti (v. paragrafo 4). Nello specifico, il comma 1 prevede l'adeguamento dei contratti integrativi alle disposizioni relative alla definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione ed alla legge, nonché a quelle del Titolo III del nuovo decreto (Merito e premi).

Ragionando per converso, tutte le altre disposizioni in materia, non menzionate cioè dal comma 1 dell'articolo 65 del decreto citato, devono intendersi applicabili dall'entrata in vigore del medesimo, purché non vincolate alla stipulazione di clausole di competenza della nuova contrattazione nazionale.

3. Applicazione diretta ed immediata.

Tutto ciò premesso, con riferimento ai contratti integrativi, possono quindi individuarsi, quali disposizioni di diretta ed immediata applicazione, alcune norme relative alle relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa, al sistema dei controlli ed altre ancora attinenti alle sanzioni.

A) Relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa.

Secondo la nuova normativa (articolo 40, comma 3-sexies, d.lgs. n. 165 del 2001) è indispensabile che i contratti integrativi sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, siano corredati dalle relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa, redatte sulla base di appositi schemi predisposti dal Ministero dell'economia e finanze d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e certificate dai competenti organi di controllo.

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, l'interesse specifico della collettività.

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 (articolo 40-bis, comma 4, nuovo testo).

La relazione illustrativa dovrà distintamente illustrare il rispetto dei principi di legge e di contratto, anche con riferimento alle materie oggetto di contrattazione integrativa.

Inoltre, nei casi previsti dall'articolo 65, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, la relazione illustrativa dovrà evidenziare il rispetto dell'applicazione dei principi e criteri necessari per l'adeguamento dei contratti integrativi vigenti (ambiti riservati, rispettivamente, a legge e contratto collettivo e verifica dell'avvenuta osservanza dell'espressa devoluzione di materie alla competenza del contratto integrativo da parte del contratto nazionale).

B) Il sistema dei controlli.

L'articolo 55 del d.lgs. n. 150 del 2009 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'oggetto dello stesso, nonché l'*iter* di certificazione e la rilevazione del costo della contrattazione integrativa di tutte le pubbliche amministrazioni.

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 integrativa ai fini di una maggiore conoscibilità e quindi verificabilità 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".

Il comma 3-bis dell'articolo 40, nuovo testo, 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-*quiquies* dell'articolo 40, nuovo testo, 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 nazionali, 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.

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, che devono essere espressamente delegate dal contratto nazionale alla contrattazione decentrata;
- b) dei vincoli derivanti da norme di legge e dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001, che per espressa disposizione legislativa sono definite "imperative" e, quindi, inderogabili da tutti i livelli contrattuali;

- c) delle disposizioni sul trattamento accessorio, secondo i già descritti criteri in relazione alla finalizzazione “teleologica” della contrattazione integrativa a merito e produttività (con la necessaria selettività delle integrazioni retributive e delle progressioni orizzontali);
- d) della compatibilità economico-finanziaria;
- e) dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

In sintesi, agli organi preposti al controllo spetta il compito di effettuare la verifica di compatibilità economica-finanziaria dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio, nonché la funzione di verificare la legittimità relativamente al rispetto delle competenze del contratto integrativo (materie espressamente devolute dal livello nazionale, ambiti riservati alla legge), estendendosi alla finalizzazione della contrattazione integrativa con riferimento al rispetto dei criteri di meritocrazia ed al perseguimento dell’obiettivo di una maggiore produttività.

B1) Controlli per le amministrazioni di cui al comma 2 dell’articolo 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo.

Il comma 2, dell’articolo 40-*bis*, nuovo testo, riconduce nel corpo del d.lgs. n. 165 del 2001, la particolare forma di controllo in precedenza regolata dall’articolo 39, comma 3-*ter*, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni.

Tale controllo riguarda i contratti integrativi nazionali delle amministrazioni statali, con esclusione di quelle periferiche, di sede o istituto, le amministrazioni statali ad ordinamento autonomo, gli enti ed amministrazioni di cui all’articolo 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché tutti gli enti pubblici non economici nazionali, 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.

La nuova normativa (articolo 40-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo) prevede che per le amministrazioni precedentemente elencate i contratti integrativi sottoscritti, corredati dalle relazioni tecnico-finanziaria ed illustrativa certificate dai competenti organi di controllo (si veda paragrafo 3, *sub* A), siano 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 (si veda paragrafo 3, *sub* B).

Pertanto, dovrà essere presentata la seguente documentazione:

- l’ipotesi di contratto integrativo sottoscritta dai dirigenti responsabili dell’amministrazione e dalle controparti sindacali;
- le relazioni tecnico-finanziaria e illustrativa, certificate dai competenti organi di controllo;
- nel caso di definizione dei profili professionali, il parere espresso dall’ARAN, ove previsto dai contratti collettivi nazionali.

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, dalla ricezione dei quali decorrono ulteriori 30 giorni.

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, con la conseguenza che una nuova formulazione del testo comporta l'avvio di una nuova procedura di controllo.

C) Le sanzioni.

Le sanzioni relative alla contrattazione integrativa sono definite dall'articolo 40, comma 3-*quinqies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Detta disposizione prevede che nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge (si veda il paragrafo 3, *sub B*), 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, a disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, a disposizioni del contratto nazionale ovvero nei casi i cui i contratti integrativi disciplinino materie non espressamente devolute a tale livello negoziale.

Inoltre, il medesimo articolo, dispone che in caso di superamento dei vincoli finanziari, comunque 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 (articolo 40, comma 3-*quinqies*, sesto periodo). La possibilità di rilevare il superamento dei vincoli finanziari può essere rilevata anche dagli organi di controllo di cui al comma 1 dell'articolo 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo.

Si sottolinea che le suddette disposizioni si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ed a tutti i contratti integrativi sottoscritti successivamente al 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, indipendentemente dall'anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

Con particolare riferimento agli obblighi di pubblicazione e comunicazione previsti dall'articolo 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo, relativamente alla contrattazione integrativa, per i quali si rinvia al successivo paragrafo 6, si segnala che il mancato adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni comporta il divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa (articolo 40-*bis*, comma 7, nuovo testo).

Da ultimo, si rammenta il potere sanzionatorio riconoscibile in capo alla Corte dei conti (si veda la delibera n. 43 del 2008 della medesima Corte).

C1) Le sanzioni per le amministrazioni di cui al comma 2 dell'articolo 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo.

Con specifico riferimento alle amministrazioni soggette al controllo congiunto previsto dal comma 2 del medesimo articolo 40-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo (si veda il paragrafo 3, *sub* B1), la sanzione del divieto di adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa (comma 7, articolo 40-bis) è prevista anche in caso di mancato invio del contratto integrativo, con le documentazioni richieste, al Dipartimento della funzione pubblica - Ministero dell'economia e delle finanze.

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.

4. Adeguamento dei contratti integrativi vigenti: le disposizioni relative alla ripartizione delle materie tra contratto e legge e quelle del Titolo III del d.lgs. n. 150 del 2009.

Ai sensi dell'art. 65, c. 1, del decreto legislativo n. 150 del 2009, le amministrazioni sono tenute, in particolare, all'adeguamento entro il 31 dicembre 2010 dei contratti integrativi vigenti ai principi di ripartizione di competenza della legge e della contrattazione collettiva ed alle disposizioni del Titolo III (Merito e premi), a prescindere dall'anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

E' da sottolineare che il comma 2 del citato articolo 65 prevede una sanzione nel caso di mancato adeguamento entro il termine finale, che comporta la cessazione e la conseguente non applicabilità dei contratti integrativi a partire dal 1° gennaio 2011.

I termini su indicati, di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 65, sono posticipati, rispettivamente, al 31 dicembre 2011 ed al 31 dicembre 2012, per le amministrazioni dell'attuale comparto Regioni ed autonomie locali nonché - ai sensi del combinato disposto degli articoli 16, 31, comma 2, e 65, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2009 - del Servizio sanitario nazionale.

In merito all'applicabilità delle disposizioni dei Titoli II e III del d.lgs. n. 150 del 2009, per le Regioni e gli enti locali resta la necessità di adeguamento dei propri ordinamenti ai relativi principi entro il termine del 31 dicembre 2010, in assenza del quale verranno applicate integralmente le disposizioni previste dallo stesso decreto legislativo.

Quanto sopra va riferito anche agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali occorre procedere ad una lettura sistematica degli articoli 16, commi 1 e 2; 31, comma 4, 65, comma 4 e 74, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009, dalla quale appare evidente la volontà di garantire a tali enti il medesimo trattamento previsto ai suddetti fini (adeguamento alle disposizioni dei Titoli II e III) previsti per il sistema delle autonomie.

I limiti e le modalità di applicazione del titolo II e III del nuovo decreto al solo personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai soli tecnologi e ricercatori degli enti di ricerca saranno definiti ai sensi del comma 4 dell'articolo 74 del d.lgs. n. 150 del 2009, fermo restando l'assoggettamento dei contratti integrativi stipulati

alle regole previste dagli articoli 40 e 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, come rispettivamente modificati dagli articoli 54 e 55 del d. lgs. n. 150 del 2009.

Parimenti, ai sensi dell'articolo 74, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2009, saranno definiti i limiti e le modalità di applicazione del medesimo decreto alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

In ogni caso, le norme che dispongono un termine finale per l'adeguamento non valgono ovviamente a sanare le eventuali illegittimità contenute nei contratti integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009 e maturate sulla base dei principi previgenti (ad esempio con riferimento all'erogazione della retribuzione di produttività in modo non selettivo o indifferenziato o sulla base di automatismi ovvero in relazione alla regolazione con il contratto integrativo di materie non espressamente devolute dal CCNL o, a maggior ragione, disciplinanti materie escluse dalla contrattazione collettiva o, ancora, alla violazione del vincolo di bilancio e delle regole di finanziamento dei fondi di amministrazione).

Tali illegittimità, che comportano la nullità delle singole clausole del contratto integrativo (nonché le forme di responsabilità secondo le norme vigenti anche alla luce della giurisprudenza contabile e di merito), rimangono pienamente rilevabili.

Posto quanto sopra, entro il 31 dicembre 2010 quindi, i contratti integrativi, per evitare la sanzione dell'inapplicabilità (articolo 65, comma 2, d.lgs. n. 150 del 2009), dovranno adattare i contenuti sulla base di quanto previsto dalle disposizioni riguardanti la definizione degli "ambiti riservati", rispettivamente, alla contrattazione collettiva ed alla legge, e dalle disposizioni del Titolo III (Merito e premi) del d.lgs. n. 150 del 2009.

Tale inapplicabilità per Regioni, enti Locali e Servizio sanitario nazionale si verifica, come prima evidenziato, al 31 dicembre 2012, fermo restando il termine di adeguamento fissato al 31 dicembre 2011.

Per quanto attiene l'adeguamento previsto "alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati" occorrerà verificare attentamente se i contratti integrativi dispongono in materie riservate ovvero non espressamente rinviate a questo livello contrattuale. Al riguardo, rileva sia il comma 3-bis che il comma 1 dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come novellato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 150 del 2009.

In particolare, le citate disposizioni stabiliscono che:

- a) la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali;
- b) sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale (ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo), quelle afferenti alle prerogative dirigenziali (ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo), 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;
- c) la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche;
- d) la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali;

e) la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della *performance*; a tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

Relativamente al punto b), si ritiene opportuno sottolineare che ai sensi del comma 2 dell'articolo 5 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 34 del d.lgs. n. 150 del 2009, "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunti in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati ove prevista" nei contratti collettivi nazionali.

Atteso quanto previsto anche dall'articolo 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 54 del d. lgs. n. 150 del 2009, quindi:

a) la contrattazione nazionale ed a maggior ragione quella integrativa non potranno aver luogo sulle materie appartenenti alla sfera della organizzazione e della micro-organizzazione, su quelle oggetto di partecipazione sindacale e su quelle afferenti alle prerogative dirigenziali (articolo 40, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001); ciò, in particolare, con riferimento alle materie dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane, che costituiscono l'ambito elettivo tipico delle prerogative dirigenziali;

b) in tali materie - esclusa la contrattazione - la partecipazione sindacale potrà svilupparsi esclusivamente nelle forme dell'informazione, qualora prevista nei contratti collettivi nazionali.

Resta ferma in ogni caso la consultazione nei casi previsti dall'articolo 6, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Queste disposizioni, non essendo previsto dalla legge un termine di adeguamento, operano dal 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009. Nei confronti dei contratti collettivi che dispongano in modo diverso vengono applicati i meccanismi di etero-integrazione contrattuale previsti dagli articoli 1339 ed 1414, secondo comma, codice civile, ai sensi dell'articolo 2, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dall'art. 33 del d. lgs. n. 150 del 2009). In queste ipotesi la norma contrattuale difforme viene automaticamente sostituita da quella primaria contenuta nell'articolo 5, comma 2 (come modificato dall'art. 34 del d. lgs. n. 150 del 2009), che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha carattere imperativo ed è quindi inderogabile, al pari di tutte le norme del d.lgs. n. 165 del 2001. Per cui, nelle predette materie, le forme di partecipazione sindacale, se già previste dai contratti nazionali, "regrediscono" all'informazione.

A maggior ragione, per dettato testuale ed esegesi sistematica, nelle materie oggetto di macro-organizzazione, nei cui margini è contenuta l'attività di micro-organizzazione ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, non possono attivarsi forme di partecipazione sindacale diverse dall'informazione.

Tutte le norme dei contratti collettivi che dispongono in materie precluse alla contrattazione integrativa (come quelle riguardanti materie organizzative o non espressamente delegate al contratto nazionale ovvero che distribuivano premi "a pioggia") erano già antecedentemente la novella normativa da considerare nulle e da questo punto di vista le nuove disposizioni non comportano certamente una "sanatoria" dei contratti integrativi illegittimi fino al 31 dicembre 2010.

Relativamente a quanto previsto dal titolo III del d.lgs. n. 150 del 2009 (Merito e premi), vengono, tra le altre, in rilievo le disposizioni che attengono all'attribuzione delle progressioni economiche/orizzontali, che andranno previste selettivamente sulla base dei risultati conseguiti ed allo sviluppo delle competenze professionali ed esclusivamente nei confronti di una quota di personale (articolo 23), e quelle relative alle progressioni verticali, che rimangono equiparate al pubblico concorso e sono precluse dalla contrattazione (articolo 24); ovvero quelle che promuovono il merito e la *performance* organizzativa e individuale attraverso sistemi premianti selettivi secondo logiche meritocratiche (articolo 18).

Si sottolinea, tuttavia, che, per tutte le amministrazioni, ad esclusione delle Regioni, enti locali e Servizio sanitario nazionale e del personale di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 74 del d.lgs. n. 150 del 2009, l'applicazione di parte delle disposizioni dettate dal Titolo III presuppongono l'operatività del sistema di valutazione previsto dal Titolo II del d.lgs. n. 150 del 2009 (Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*); per tale sistema l'articolo 30, commi 2 e 3, prevede specifici termini di entrata a regime:

- entro il 30 aprile 2010 sono costituiti gli organismi indipendenti di valutazione;
- entro il 30 settembre 2010, gli organismi indipendenti di valutazione provvedono a definire i sistemi di valutazione della *performance*;
- dal 1° gennaio 2011, decorre la piena operatività dei sistemi di valutazione sulla base della Relazione sulla *performance* di cui all'articolo 10, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 150 del 2009 (si veda la delibera n. 3 del 2010 della *commissione* indipendente per la valutazione, trasparenza ed integrità delle amministrazioni pubbliche).

Fino al 30 settembre 2010, quindi, le amministrazioni non potranno procedere all'applicazione puntuale delle disposizioni contenute nel Titolo III.

Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 19 (criteri per la differenziazione delle valutazioni), all'articolo 25 (attribuzione di incarichi di responsabilità), nonché all'articolo 27 (premio di efficienza).

Tuttavia, non è pensabile che tale tempistica determini di fatto l'impossibilità per le amministrazioni di predisporre nuovi contratti integrativi.

Conseguentemente, dal combinato disposto dell'articolo 65, del Titolo III, e dell'articolo 30 del decreto legislativo, i nuovi contratti integrativi, anche in attesa della "definizione" dei sistemi di valutazione, e quindi non oltre il 30 settembre 2010, potranno comunque essere stipulati, riferendosi in ogni caso ai principi enunciati dalle singole disposizioni del Titolo III, che l'articolo 17 del d.lgs. n. 150 del 2009, sinteticamente, identifica nei principi di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera e differenziazione nel riconoscimento degli incentivi. In particolare, nella materia delle progressioni orizzontali/economiche, atteso anche il disposto del comma 2 dell'articolo 52, del d.lgs. n. 165 del 2001 (norma di immediata applicazione), le stesse potranno essere previste in modo necessariamente selettivo in funzione dell'attività svolta e sulla base dei risultati conseguiti, nonché delle qualità professionali e culturali possedute ed o esclusivamente nei confronti di una quota del personale.

Tutte le amministrazioni dovranno procedere, entro il 31 dicembre 2010 ed in attesa della definizione dei sistemi di valutazione, ad "adeguare" i vigenti contratti integrativi ai principi di selettività e concorsualità enunciati dal Titolo III del decreto legislativo citato.

Ne discende, peraltro, che i “nuovi” contratti integrativi, cioè quelli stipulati successivamente alla data del 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del n. d.lgs. 150 del 2009, sono soggetti all’applicazione delle nuove regole. I contratti integrativi attualmente vigenti, ma stipulati in data antecedente, invece, potranno essere applicati sino a quando non intervenga un nuovo contratto integrativo che proceda all’adeguamento di cui all’articolo 65, comma 1, entro la data del 31 dicembre 2010, termine ultimo per disporre l’adattamento, dopo il quale si determina *ex lege* la cessazione delle vecchie regole.

I criteri ed i principi sopra ricordati si applicano a tutti i contratti integrativi sottoscritti successivamente alla data del 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, indipendentemente dall’anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

5. Disposizioni la cui applicazione decorre a partire dalla stipulazione contratti collettivi relativi al periodo contrattuale 2010-2012.

Altre norme del d.lgs. n. 150 del 2009 non risultano invece applicabili se non a partire dalla stipulazione dei contratti collettivi relativi al periodo contrattuale 2010-2012, in quanto ne presuppongono l’entrata in vigore.

È questo il caso:

- della norma che impone di destinare alla produttività individuale la quota prevalente della retribuzione accessoria, la quale presuppone un intervento sulla struttura della retribuzione che può essere attuata solo con i successivi contratti collettivi (comma 3-*bis* dell’art 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo);
- delle disposizioni relative al trattamento accessorio dei dirigenti collegato ai risultati di cui all’articolo 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall’articolo 45 del d.lgs. n. 150 del 2009;
- del *bonus* annuale delle eccellenze e del premio annuale per l’innovazione, che richiedono comunque l’intervento del contratto nazionale per la determinazione dell’ammontare (articoli 21 e 22 del d.lgs. n. 150 del 2009);

Analogamente, l’applicazione delle disposizioni che prevedono la possibilità di distribuire le risorse della contrattazione decentrata sulla base della “graduatoria di *performance*” di cui all’articolo 40, comma 3-*quater*, è direttamente collegata alla stipulazione dei nuovi contratti nazionali per il periodo 2010-2012, la quale dovrà definire le modalità di ripartizione delle stesse tra i diversi livelli di merito delle amministrazioni.

6. Pubblicazione e comunicazione e connesse sanzioni in caso di inadempimento.

Il comma 4 dell’articolo 40-*bis*, 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, certificata dagli organi di controllo;
- c) la relazione illustrativa, certificata dagli organi di controllo;

- d) 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);
- e) gli esiti della valutazione, da parte dei cittadini-utenti, sugli effetti attesi sul funzionamento dei servizi pubblici in esito alla contrattazione integrativa.

Per l'adempimento di cui al punto e) le amministrazioni dovranno attendere la pubblicazione sul sito istituzionale dell'apposito modello di rilevazione previsto dalla nuova normativa, che è in corso di predisposizione.

Per quanto attiene la pubblicazione sui siti web, si segnala, inoltre, l'articolo 11, comma 8, del d.lgs. n. 150 del 2009, che dispone, nell'ambito degli obblighi finalizzati a garantire una maggiore trasparenza, la pubblicazione sul sito istituzionale delle amministrazioni, tra l'altro, dell'ammontare complessivo dei premi collegati alla *performance* stanziati e dell'ammontare dei premi effettivamente distribuiti, nonché dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti che per i dipendenti

Agli obblighi di pubblicazione del contratto integrativo fanno riscontro gli ulteriori obblighi di comunicazione (anche a fini di controllo oltre che di monitoraggio), previsti dai commi 3 e 5 dell'articolo 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, nuovo testo.

Il comma 3 dell'articolo 40-*bis*, nuovo testo, 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 dell'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, aggiorna annualmente una scheda di rilevazione appositamente dedicata alla contrattazione integrativa unitamente a tabelle volte a rilevare le modalità di costituzione e di destinazione dei fondi per la contrattazione integrativa (denominate rispettivamente Schede informative 2 e Tabelle 15 nell'ambito della rilevazione del Conto annuale). Tali schemi sono stati già predisposti 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 raccolte 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.

Infine, il comma 5 dell'articolo 40-*bis* sancisce 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.

In materia di comunicazione e pubblicazione le amministrazioni dovranno provvedere a:

- inviare il contratto integrativo con le documentazioni richieste all'Aran o al CNEL;
- inviare le 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;
- con esclusivo riferimento alle amministrazioni soggette al controllo congiunto di cui al comma 2 dell'articolo 40-bis, inviare il contratto integrativo, con le documentazioni richieste, al Dipartimento della funzione pubblica - Ministero dell'economia e delle finanze (sul punto si veda il paragrafo 3, sub. B1 e C1);
- pubblicare sui siti istituzionali delle amministrazioni il contratto integrativo, con le certificazioni degli organi di controllo e le relazioni illustrative e tecnico finanziaria;
- pubblicare sui siti istituzionali delle amministrazioni le informazioni trasmesse annualmente al Ministero dell'economia e finanze e degli esiti della valutazione da parte dell'utenza dell'impatto della contrattazione integrativa sui servizi pubblici, una volta emanato il relativo modello di rilevazione.

In tutti i casi di mancato adempimento dei predetti obblighi è prevista la sanzione generale consistente nel divieto di qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa (v. paragrafo 3, sub C)

Sul complesso di tali adempimenti sono tenuti a vigilare il collegio dei revisori dei conti, il collegio sindacale, gli uffici centrali del bilancio o gli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti (articolo 40-bis, comma 7).

Anche in questo caso, queste disposizioni, sulla base del principio del *tempus regit actum*, si applicano a tutti i contratti integrativi sottoscritti successivamente al 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, indipendentemente dall'anno di riferimento finanziario del fondo di amministrazione regolato.

Il ministro per la pubblica amministrazione ed 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. 8 del 19 luglio 2010

Oggetto: assenze dal servizio per malattia dei pubblici dipendenti.

Come noto, uno degli obiettivi perseguiti dall'inizio del mandato è stato quello della riduzione del fenomeno dell'assenteismo nelle pubbliche amministrazioni, ricercato sia attraverso l'introduzione di misure normative sia mediante la diffusione della cultura della trasparenza, finalizzata ad evidenziare buone e cattive prassi.

A distanza di quasi due anni dall'entrata in vigore delle nuove norme in materia, introdotte con l'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in l. n. 133 del 2008, la tematica è ancora attuale e costante deve essere l'impegno dei dirigenti contro le prassi di assenteismo. Le risultanze del monitoraggio delle assenze per malattia curato dal Dipartimento della funzione pubblica in collaborazione con l'ISTAT mostrano che al termine del primo anno di applicazione della l. n. 133 del 2008 si riscontra una riduzione media delle assenze del 38%¹. Nel corso del secondo anno, fino al mese di giugno 2010, le assenze registrano, rispetto ai valori prevalenti prima dell'entrata in vigore della norma, una riduzione media dei giorni di assenza per malattia pro-capite del 31,1%².

E' utile richiamare innanzi tutto le indicazioni già fornite in passato sull'argomento, che sono contenute nelle circolari n. 7³ e 8 del 2008 e 7 del 2009, facendo presente che la loro lettura deve tener conto della normativa successivamente intervenuta e, in particolare, del d.m. 18 dicembre 2009, n. 206, recante "Determinazione delle fasce orarie di reperibilità per i pubblici dipendenti in caso di assenza per malattia.". L'entrata in vigore di tale decreto rende peraltro superata la circolare n. 1 del 2009, relativa alle fasce orarie di reperibilità per i malati

¹ Dal resoconto sul monitoraggio risulta che la stima è riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e sicurezza.

² Idem c.s.

³ Tutte le circolari ed i pareri di seguito richiamati sono reperibili sul sito internet del dipartimento all'indirizzo <http://www.innovazionepa.gov.it/i-dipartimenti/funzione-pubblica/documentazione.aspx>.

oncologici, salve le indicazioni sull'utilizzo di modalità flessibili di lavoro da favorire nel caso in cui ricorrano le patologie che richiedono terapie salvavita. Infatti, l'art. 2 del decreto ministeriale prevede tra i casi di esclusione dall'obbligo di reperibilità le assenze eziologicamente riconducibili a "patologie gravi che richiedono terapie salvavita".

Più recentemente, con la circolare n. 5 del 2010 sono stati dati indirizzi sullo specifico tema della responsabilità connessa alla violazione delle norme sulla presenza in servizio e sul rilascio di certificati con particolare riguardo ai medici e con la circolare n. 1 DFP-DDI sono state diramante le indicazioni per l'avvio del sistema di trasmissione telematica dei certificati.

Alcuni chiarimenti sono stati forniti, inoltre, nell'ambito di pareri resi alle amministrazioni e pubblicati sul sito internet del dipartimento, sezione pareri e note circolari. In particolare, si segnalano i pareri n. 53 del 2008 relativo al *post* ricovero, n. 1 del 2009 sull'individuazione di alcune voci ai fini della decurtazione del trattamento economico previsto per il personale del comparto regioni - enti locali, n. 2 del 2010 sull'obbligatorietà delle visite fiscali in caso di esenzione dalla reperibilità del dipendente.

Considerate le segnalazioni pervenute dalle amministrazioni e dai dipendenti interessati, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione su alcuni aspetti applicativi delicati della disciplina.

Si raccomanda alle amministrazioni l'osservanza dell'obbligo di attuare la decurtazione retributiva in caso di assenza per malattia, secondo le indicazioni fornite nelle predette circolari n. 7 e 8 del 2008.

E' utile ricordare che per talune ipotesi è stato previsto dalle norme un regime di maggior favore. Infatti, l'art. 71, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 stabilisce che "Resta fermo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a *day hospital*, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita".

Nel sottolineare la volontà del legislatore di salvaguardare situazioni particolari e delicate, si segnala che il regime applicabile va ricavato da ciascun CCNL di riferimento. Dai vigenti contratti si evince in generale l'esclusione delle assenze riconducibili a queste cause dalla decurtazione e dal computo dei giorni dal periodo di comparto, in qualche caso salvaguardando espressamente pure "i giorni di assenza dovuti alle conseguenze certificate delle terapie" (cfr.: CCNL comparto scuola 29 settembre 2007, art. 17, comma 9).

Rimane fermo anche in questa sede quanto già detto a proposito dell'esenzione dalla reperibilità (cfr.: parere n. 2 del 2010) ai fini dell'applicazione del regime di maggior favore e, cioè, il dovere dell'amministrazione di esentare il dipendente dalla decurtazione solo se per lo stesso sussiste la relativa documentazione medica a supporto.

Si ricorda che il comma 1 *bis* dell'art. 71 menzionato, nel quale era contenuta una disciplina speciale di deroga per il personale del comparto sicurezza e difesa in relazione alle malattie conseguenti a lesioni riportate in attività operative ed addestrative, è stato sostituito dal d.l. n. 78 del 2009, convertito in l. n. 102 del 2009. La novella riguarda, oltre che il personale del comparto sicurezza e difesa, anche il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. La norma attualmente prevede che "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto,

limitatamente alle assenze per malattia di cui al comma 1 del personale del comparto sicurezza e difesa nonché del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, gli emolumenti di carattere continuativo correlati allo specifico *status* e alle peculiari condizioni di impiego di tale personale sono equiparati al trattamento economico fondamentale.”.

Per quanto riguarda le voci retributive da considerare ai fini della decurtazione, considerati i quesiti pervenuti relativamente alla retribuzione di risultato dei dirigenti, si precisa che la stessa non è soggetta a decurtazione. Essa infatti costituisce l'emolumento volto a remunerare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi da parte del dirigente e viene corrisposta a consuntivo, in esito all'apposito procedimento di valutazione. Tale voce retributiva non può essere assimilata ad un'indennità giornaliera, legata alla presenza in servizio, poiché viene corrisposta solo se e nella misura in cui gli obiettivi assegnati risultino conseguiti e l'attività svolta risulti valutabile a tal fine. Analogo ragionamento vale per le voci corrispondenti previste anche per le altre categorie di personale, compreso il personale ad ordinamento pubblicistico, aventi la medesima natura.

Infine, si richiama ancora una volta l'attenzione sul regime sanzionatorio vigente per le ipotesi di mancata osservanza della normativa in materia di assenza per malattia già illustrato nelle precedenti circolari n. 7 del 2009 e 5 del 2010.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Circolare n. 9 del 28 luglio 2010

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato Generale
Roma

Alle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
Loro sedi

Al Consiglio di Stato
Ufficio del segretario generale
Roma

Alla Corte dei conti
Ufficio del segretario generale
Roma

All'Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del segretario generale
Roma

A tutte le Agenzie
Loro sedi

Agli enti pubblici non economici ed agli enti di ricerca
(tramite i ministeri vigilanti)
Loro sedi

Agli enti pubblici
(ex art. 70 del d.lgs. n. 165/01)
Loro sedi

e, p.c.:

Al Ministero dell'economia e delle finanze
- Gabinetto del ministro
- Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - IGOP
Roma

Oggetto : Indicazioni interpretative delle misure di riduzione degli assetti organizzativi e degli interventi di razionalizzazione previsti dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194. In particolare l'art. 2, commi 8-bis e seguenti.

Premessa

L'art. 2, commi 8-bis e seguenti, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, avente ad oggetto "Proroga di termini previsti da disposizioni

legislative”, reca un nuovo intervento di riduzione degli assetti organizzativi riguardante alcune amministrazioni centrali, che si aggiunge a quello già prescritto dall’art. 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, ed è ad esso assimilabile per analogia delle misure e per coincidenza delle amministrazioni destinatarie, fatte salve le deroghe specifiche e le esclusioni che saranno evidenziate nel corso della presente circolare.

Il nuovo intervento di riorganizzazione previsto giunge all’esito di un percorso normativo articolato e complesso, che trova quale comune denominatore delle diverse disposizioni di legge interessate un duplice obiettivo:

- da un lato la volontà di realizzare un progetto di riordino di enti ed organismi pubblici;
- dall’altro il conseguimento di un miglioramento dell’indebitamento netto il cui ammontare è stato definito precisamente dalla legge.

Al fine di fornire un quadro di riferimento sistematico e coordinato delle disposizioni che riguardano la materia e che sono correlate alla misura contenuta nella legge 25/2010, si ritiene propedeutico un loro specifico richiamo e commento. La ricostruzione esegetica delle fonti interessate è, altresì, utile per definire la portata applicativa della norma di riduzione degli assetti organizzativi e per fornire indicazioni, criteri e modalità operative univoci e coerenti.

La presente circolare è stata condivisa con il Ministero dell’economia e delle finanze, come da nota del 20 luglio 2010, n. 17083.

Excursus normativo

Sono risalenti nel tempo le misure adottate dal legislatore per la riorganizzazione dell’apparato amministrativo attraverso una razionalizzazione degli enti pubblici volta ad eliminare inefficienze e costi superflui.

Senza andare troppo indietro, è sufficiente richiamare l’art. 1, comma 482, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) che interveniva a modificare l’articolo 28 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e successive modificazioni, allo scopo di dare nuovamente attualità all’esigenza di un intervento di riordino, trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti ed organismi pubblici, nonché di strutture amministrative pubbliche al fine di conseguire obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementare l’efficienza e di migliorare la qualità dei servizi.

Al fine di dare maggior vigore alla norma che ribadiva la necessità di una riorganizzazione degli enti pubblici per ridurre le duplicazioni e gli sprechi, il legislatore ha associato alla misura di riordino un obiettivo finanziario di risparmio precisamente quantificato, utile ai fini della manovra finanziaria e perciò da realizzare ineludibilmente.

Il successivo comma 483 dell’art. 1 della legge 296/2006, infatti, sanciva che dall’attuazione del comma 482 dovesse derivare un miglioramento dell’indebitamento netto non inferiore a 205 milioni di euro per l’anno 2007, a 310 milioni di euro per l’anno 2008 e a 415 milioni di euro a decorrere dall’anno 2009. La relativa clausola di salvaguardia veniva indicata dall’articolo 1, comma 621, della medesima legge. Sulla materia è poi intervenuta la legge 24 dicembre 2007,

n. 244 (legge finanziaria 2008) che all'articolo 2, comma 634, ha riproposto nuovamente la necessità, in relazione agli obiettivi di stabilità e crescita, di una riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, mediante riordino, trasformazione o soppressione di enti ed organismi pubblici statali, nonché strutture pubbliche statali o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi espressamente elencati.

La legge finanziaria 2008 ha riaffermato l'obiettivo finanziario di miglioramento dell'indebitamento netto di cui al citato articolo 1, comma 483, della legge 296/2006, tenuto conto anche degli effetti in termini di risparmio di spesa derivanti dai regolamenti emanati in applicazione dell'articolo 28 della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Successivamente il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha introdotto, con l'art. 26, la misura c.d. "Taglia-enti" che, per gli enti confermati, rinvia alle misure di riordino di cui al citato articolo 2, comma 634, della legge 244/2007 e su cui si dirà a seguire.

L'art. 17, comma 3, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha previsto che, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, fossero assegnati a ciascuna amministrazione vigilante obiettivi di risparmi di spesa da conseguire a decorrere dall'anno 2009, nella misura complessivamente indicata dall'articolo 1, comma 483, della legge 296/2006. Detta disposizione è stata abrogata dall'art. 2, comma 8-septies, del decreto legge 194/2009, convertito in legge 25/2010. Conseguentemente, sono stati soppressi nell'art. 17 anche alcuni dei commi successivi al terzo, connessi con i suddetti adempimenti, quale in particolare il comma 7, che prevedeva il blocco delle assunzioni fintanto che le amministrazioni non avessero dato conto del raggiungimento degli obiettivi di risparmio assegnati. Si chiarirà più avanti l'attuale disciplina relativa alle assunzioni per le amministrazioni interessate.

Ha trovato invece applicazione il comma 4, del citato articolo 17, del decreto legge 78/2009 che stabiliva, nelle more della definizione degli obiettivi di risparmio, l'autorizzazione per il ministro dell'Economia e delle finanze di accantonare e rendere indisponibile in maniera lineare, una quota delle risorse disponibili delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, individuate ai sensi dell'articolo 60, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai fini dell'invarianza degli effetti sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione. Con decreto del 23 dicembre 2009, n. 95821 sono stati, infatti, adottati per l'anno 2009 i predetti tagli lineari che hanno interessato alcuni ministeri per la parte riguardante i trasferimenti stanziati per enti pubblici da essi vigilati. La misura non ha interessato gli enti pubblici nazionali che non ricevono contributi direttamente a carico del bilancio dello Stato.

A decorrere dal 1° gennaio 2010, detti tagli lineari sono stati resi definitivi dall'art. 2, comma 8-septies, del citato decreto legge 194/2009 convertito in legge 25/2010.

Si rammenta che, della parte dell'art. 17 del decreto legge 78/2009, dedicata al riordino degli enti pubblici, rimangono, altresì, vigenti il comma 6 ed il secondo periodo del comma 8.

Il comma 6 integra i principi ed i criteri direttivi di riordino degli enti, come previsti dall'articolo 2, comma 634, della legge 244/2007, introducendo i seguenti nuovi criteri di riorganizzazione:

- riduzione del numero degli uffici dirigenziali esistenti presso gli enti con corrispondente riduzione degli organici del personale dirigenziale e non dirigenziale e contenimento delle spese relative alla logistica ed al funzionamento;
- riduzione da parte delle amministrazioni vigilanti del numero dei propri uffici dirigenziali con corrispondente riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale nonché il contenimento della spesa per la logistica ed il funzionamento.

Rimane altresì vigente il secondo periodo del comma 8 dell'art. 17 del d.l. 78/2009 secondo cui le economie conseguite dagli enti pubblici che non ricevono contributi a carico dello Stato, inclusi nell'elenco adottato dall'ISTAT ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ad eccezione delle autorità amministrative indipendenti, sono rese indisponibili fino a diversa determinazione del ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con i ministri interessati.

Per tali enti, a seguito dell'attuazione dell'art. 2, comma 8bis, della legge 25/2010, gli eventuali risparmi conseguiti sono accantonati nei rispettivi bilanci e resi indisponibili ai sensi del predetto art. 17, comma 8, secondo periodo del decreto legge 78/2009 e, per gli enti previdenziali, sono comunque utili al raggiungimento dell'obiettivo finanziario previsto dall'art. 1, comma 8, della legge 247/2007.

Amministrazioni destinatarie

Il quadro normativo sopra illustrato ci consente di definire le amministrazioni destinatarie della nuova misura nell'ambito di quelle individuate dall'art. 74 del d.l. 112/2008, come richiamato dall'art. 2, comma 8-bis, del d.l. 194/2009, tenuto conto delle deroghe previste e delle esclusioni che si ricavano dal predetto percorso normativo.

I destinatari contemplati dall'art. 74 sono i seguenti:

- amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;
- agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni e integrazioni;
- enti pubblici non economici;
- enti di ricerca;
- enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni.

Sono esclusi per espressa previsione di legge (art. 2, comma 8-quinquies, d.l. 194/2009):

1. le amministrazioni che abbiano subito una riduzione delle risorse ai sensi dell'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 78/2009 e del comma 6 del medesimo articolo 17. La suddetta riduzione delle risorse - acquisita, ai sensi dell'art. 2, comma 8-septies, della legge 25/2010, in via definitiva al bilancio dello Stato nell'importo complessivo pari a 415 milioni di euro a decorrere dal 1° gennaio 2010 - determina per gli enti e le agenzie interessati l'esclusione dalle ulteriori misure di riorganizzazione previste dal comma 8-bis del citato articolo 2. La diminuzione dei trasferimenti si traduce in una contrazione del fabbisogno degli enti, che

richiede un necessario momento di verifica volto a definire l'ambito di applicazione delle misure di riorganizzazione di cui all'art. 2, comma 8-bis.

A tal fine i ministeri vigilanti sono tenuti a comunicare ai propri enti vigilati la misura della riduzione operata per singolo ente in applicazione del decreto del 23 dicembre 2009, n. 9582, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4, del d.l. 78/2009. Detto decreto, infatti, per taluni capitoli opera in modo indistinto con riferimento a più enti. Gli stessi ministeri vigilanti dovranno, altresì, comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della ragioneria generale dello Stato- Igop, le misure di razionalizzazione poste in essere dai suddetti enti, anche ai sensi dell'art. 2, comma 634, della legge 244/2007, come integrato dal comma 6, dell'art. 17, del d.l. 78/2009.

La mancata dimostrazione della riduzione del fabbisogno in coerenza con la riduzione della risorse, ai sensi dell'art. 17, comma 4, determina l'applicazione delle misure di riorganizzazione previste dall'articolo 2, comma 8-bis, della citata legge 25/2010.

Sono in ogni caso compresi nell'obbligo di riduzione, senza possibilità di deroga, tutti i ministeri (art. 2, comma 8-*quinquies*, ultimo periodo, d.l. 194/2009).

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri l'obbligo di riduzione si attua secondo quanto indicato dall'art. 2, comma 8-*ter*, della legge 25/2010. La predetta riduzione concorre al conseguimento degli obiettivi fissati dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

2. I posti di organico relativi al personale amministrativo operante presso gli "uffici giudiziari". Rientrano nell'accezione tutti gli uffici di cancelleria e segreteria che svolgono istituzionalmente attività di supporto a quella giurisdizionale, con riferimento alla giurisdizione ordinaria ed amministrativa, compresa quella contabile ed ogni altra giurisdizione speciale. Poiché le amministrazioni interessate a questa deroga non sempre hanno una dotazione organica definita per singolo ufficio che consenta di stabilire il numero di posti che deve essere escluso dal taglio, è necessario che le amministrazioni medesime redigano un documento apposito che individui il contingente di posti di organico relativo al personale assegnato ai predetti uffici, in termini qualitativi e quantitativi. Il documento sarà valutato nella sua congruità dallo scrivente dipartimento e dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato;
3. il Dipartimento della protezione civile;
4. le Autorità di bacino di rilievo nazionale, previste dall'art. 13 della legge 18 maggio 1989, n. 183, soppresse espressamente dall'articolo 63, comma 3 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 con decorrenza 30 aprile 2006, e successivamente prorogate dall'articolo 170, comma 2-bis del medesimo decreto n. 152 del 2006, come modificato dall'articolo 1, comma 3 del d.lgs. 8 novembre 2006 n. 284, fino alla data di entrata in vigore del decreto che definisca la disciplina dei distretti idrografici, decreto non ancora definito;
5. il Corpo della polizia penitenziaria;
6. i magistrati. Anche qui, ovviamente, si fa riferimento a tutti gli ordini di personale di magistratura previsti dal nostro ordinamento giuridico;
7. l'Agenzia italiana del farmaco, nei limiti consentiti dalla normativa vigente;
8. le strutture del comparto sicurezza, delle forze armate, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
9. le strutture del personale indicato nell'articolo 3, comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. E' superfluo il riferimento ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili ed al personale militare e delle forze di polizia di Stato che è già contemplato nei precedenti numeri. Si aggiungono però le strutture degli avvocati e procuratori dello Stato, e quelle del personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, nonché quelle dei dipendenti degli enti che svolgono attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto

legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287.

Accanto alle deroghe espressamente citate, vi sono poi le esclusioni che si ricavano dall'*excursus* normativo di cui al precedente paragrafo. In particolare sono esclusi dalla misura prevista dall'art. 2, comma 8-bis, della legge n. 25/2010 gli enti nazionali che non sono contemplati nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 5, della legge 311/2004.

Si precisa, infine, per quanto riguarda gli enti di ricerca, che, ove sottoposti agli interventi previsti dall'art. 2, comma 8-bis, della legge 25/2010, essi sono destinatari soltanto della misura di riduzione delle strutture dirigenziali e dei relativi posti di organico e non devono procedere alla riduzione della dotazione organica relativa al personale non dirigenziale, tenuto conto dell'espressa esclusione in tal senso contenuta nel citato art. 2, comma 8-bis, lett. b) della legge 25/2010.

Per il Ministero dell'economia e delle finanze si richiama la specifica previsione contenuta nell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 maggio 2010, n. 73. Per quanto d'interesse la norma dispone la soppressione delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, prevedendo, altresì, che la riduzione delle dotazioni organiche di livello dirigenziale non generale e di livello non dirigenziale derivante dal predetto comma concorre al conseguimento degli obiettivi fissati dall'articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

Le misure di riduzione degli assetti organizzativi

L'art. 2, comma 8-bis, del d.l. 194/2009 interviene sulle dotazioni organiche dirigenziali e non dirigenziali all'esito della riduzione realizzata ai sensi dell'art. 74 del d.l. 112/2008.

La riduzione degli assetti organizzativi, che aveva come scadenza il 30 giugno 2010, è una misura di razionalizzazione che deve ispirarsi a principi di contenimento dei costi mediante concentrazione delle funzioni istituzionali, accorpamento di strutture che svolgono attività omogenee, quali quelle logistiche e strumentali, eliminazione delle duplicazioni di funzione.

Si tratta di dare attuazione ai principi generali che sovrintendono all'organizzazione degli uffici, anche in applicazione dell'art. 97 della Costituzione, e che devono favorire la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale e migliorando la funzionalità degli uffici rispetto ai compiti e ai programmi di attività assegnati, nel perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.

Ispirandosi ai suddetti principi, il primo intervento da operare attiene alla riduzione delle strutture o posti di funzione dirigenziali di livello non generale in misura non inferiore al 10 per cento, rispetto a quelle risultanti a seguito dell'applicazione dell'articolo 74 del d.l. 112/2008, con conseguente riduzione della relativa dotazione organica.

Si evidenzia che le amministrazioni devono realizzare, nei loro atti organizzativi, una piena corrispondenza tra le strutture o i posti di funzione dirigenziale e i posti previsti in dotazione organica. Questi ultimi, infatti, devono essere tutti censiti con indicazione di quelli che

attengono alle strutture, di quelli che rientrano nell'ambito della diretta collaborazione con l'organo politico, nonché di quelli relativi agli incarichi concernenti funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali. Non sono, ovviamente, ammessi posti di funzione dirigenziale superiori al contingente di dotazione organica approvato e ridotto ai sensi della normativa in esame.

Il secondo intervento attiene alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando una ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione del predetto articolo 74 del d.l. 112/2008.

La spesa della dotazione organica del personale non dirigenziale va calcolata sulle singole aree tenendo conto del costo medio dell'area in relazione alle fasce retributive di ciascuna area. Il costo medio si calcola considerando per ogni singola fascia retributiva il trattamento economico fondamentale previsto dal CCNL vigente, nonché il trattamento economico accessorio individuato sulla base del predetto CCNL e del relativo contratto integrativo di amministrazione certificato dai competenti organi di controllo, ivi compresi gli oneri a carico del datore di lavoro. La riduzione del dieci per cento si applica sul costo complessivo della dotazione organica così calcolato. Una volta determinata l'entità del risparmio di spesa, l'individuazione delle posizioni da eliminare nell'ambito delle aree avverrà utilizzando i medesimi criteri di quantificazione sopra indicati.

Al fine di evitare la creazione di situazioni soprannumerarie le riduzioni sulle dotazioni organiche non dirigenziali dovranno essere effettuate prioritariamente seguendo il criterio della completa compensazione su tutte le vacanze disponibili.

In ogni caso, in assenza di posti disponibili troverà applicazione la disciplina prevista dall'art. 9, commi 25, 26 e 27 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 il quale stabilisce che, in deroga a quanto previsto dall'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni e integrazioni, le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito delle riduzioni previste dall'articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, non costituiscono eccedenze di organico. Tali unità di personale resteranno temporaneamente in posizione soprannumeraria, con successivo riassorbimento all'atto delle cessazioni, a qualunque titolo, nell'ambito della corrispondente area o qualifica dirigenziale.

Qualora per esigenze funzionali od organizzative si deroghi al principio della completa compensazione delle vacanze, la presenza di posizioni soprannumerarie in un'area, ai fini della neutralità finanziaria, necessita di rendere indisponibile un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario in aree della stessa amministrazione che presentino carenze di organico.

Fino al completo riassorbimento, le amministrazioni interessate non potranno assumere nuovo personale a qualunque titolo e con qualsiasi contratto con riferimento alle aree che presentino soprannumeri, nonché in relazione a posti resi indisponibili in altre aree che presentino vacanze in organico. Sono, comunque, consentite le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo.

Gli interventi di riduzione degli assetti organizzativi devono essere accompagnati dall'adozione di appositi atti di riorganizzazione secondo i rispettivi ordinamenti. Le amministrazioni che non hanno adempiuto all'art. 74 del d.l. 112/2008 possono procedere in un'unica soluzione secondo i criteri sopra descritti, cumulando le misure di riduzione.

Per i ministeri è possibile procedere ai nuovi tagli con le modalità indicate nell'articolo 41, comma 10, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, ovvero riducendo le dotazioni organiche con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, solo ove abbiano già ottemperato al predetto articolo 74. Tuttavia, anche in questo caso, rimane auspicabile per i ministeri recepire il nuovo assetto con gli strumenti di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, tenuto conto che il comma 8 *bis* lett. a) impone la rimodulazione degli uffici dirigenziali di livello non generale.

Dotazione organica provvisoria e riflessi in materia di assunzioni

Il termine previsto per adempiere era quello del 30/06/2010. Fino all'emanazione dei provvedimenti di cui al paragrafo precedente le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 28/02/2010; nella determinazione della dotazione organica provvisoria sono ricomprese, comunque entro il limite dei posti risultanti dalle riduzioni ai sensi del comma 8 *bis*, le procedure concorsuali ordinarie, intese come autorizzazioni ad assumere ed autorizzazioni a bandire concesse alla medesima data del 28 febbraio, nonché quelle avviate sulla base di disposizioni di carattere speciale e le procedure relative alle assunzioni delle categorie protette nei limiti delle quote d'obbligo. Sono, inoltre, fatte salve le procedure di mobilità avviate ovvero per le quali vi sia stata un'esternazione di volontà da parte dell'amministrazione volta a richiedere l'assegnazione temporanea o la cessione di contratto riferiti a personale nominativamente individuato.

Sono fatti salvi anche i conferimenti di incarichi, ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, avviati alla predetta data mediante individuazione nominativa del soggetto destinatario dell'incarico.

Qualora le amministrazioni non abbiano adempiuto alle misure previste entro il 30 giugno 2010, è fatto comunque loro divieto, a decorrere dallo stesso 30 giugno 2010, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto; continuano ad essere esclusi dal predetto divieto gli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 5-*bis* e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. La formulazione "continuano ad essere esclusi" si configura come una norma di interpretazione anche dell'art. 17, comma 7, del d.l. 78/2009 facendo perciò salvi i provvedimenti adottati dalle amministrazioni nel periodo di blocco delle assunzioni fissato dal predetto articolo.

Restano, altresì, escluse dal divieto descritto le assunzioni relative al personale dirigenziale reclutato attraverso il corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, con decreto direttoriale del 12 dicembre 2005, n. 269, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, da effettuare in via prioritaria nell'ambito delle ordinarie procedure assunzionali.

E' opportuno sottolineare che le amministrazioni o le categorie di personale escluse dalla misura di riduzione degli assetti organizzativi, sono anche escluse dal blocco delle assunzioni

intervenuto a decorrere dal 30 giugno scorso. Sono, altresì, escluse le categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo.

Il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Renato Brunetta

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento della funzione pubblica

Direttiva n. 10 del 30 luglio 2010

Alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti

Oggetto: programmazione della formazione delle amministrazioni pubbliche.

Premessa

Il programma di riforma della pubblica amministrazione, delineato dal documento “Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione - Piano industriale” (28 maggio 2008) e trasferito in larga parte nei provvedimenti normativi in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni adottati da questo Governo, ha posto l'accento sulla rilevanza che la modernizzazione del sistema amministrativo assume ai fini della crescita dell'intero sistema economico nazionale. Tale constatazione diventa ancor più strategica in un momento di rilevante rallentamento dell'economia mondiale.

L'introduzione di sistemi di valutazione della performance delle strutture amministrative e del personale, così come la previsione di strumenti di valorizzazione del merito e di incentivazione dell'impegno dei dipendenti pubblici, sono strumenti finalizzati a ridurre il divario di efficienza che ancora separa il sistema pubblico dal settore privato e a migliorare la qualità dei servizi erogati. Il rilievo dei servizi pubblici infatti (si pensi all'istruzione, alla sanità, alla difesa, alla giustizia, all'assistenza ecc.) è tale che dalla loro qualità e disponibilità dipende il recupero complessivo di qualità e produttività del sistema economico e sociale del Paese.

Nell'ambito della strategia di riforma del sistema amministrativo assumono centralità le politiche di valorizzazione del capitale umano e di gestione della conoscenza, la cui efficacia all'interno di ogni sistema organizzativo dipende in misura determinante dalla quantità e soprattutto dalla qualità delle risorse allocate per la formazione.

Peraltro il tema dell'investimento nelle risorse umane gioca un ruolo-chiave nelle strategie dell'Unione europea. La rinnovata strategia di Lisbona attribuisce al capitale umano il ruolo di fattore essenziale di crescita e di leva centrale per la politica di coesione sociale. La dotazione di capitale umano è considerata come un elemento cruciale nello sviluppo delle nuove tecnologie e come un fattore necessario per il loro utilizzo efficace, nonché come una condizione imprescindibile della capacità di inserimento professionale nei contesti organizzativi innovativi.

La dotazione di capitale umano di ogni sistema dipende dalla consistenza delle risorse umane e dalla loro qualità, in termini di conoscenza e capacità di sostenere il funzionamento del sistema economico e sociale. Dipende altresì, oltre che dalla quantità, dalla qualità delle risorse allocate per la formazione, iniziale e continua, da parte della pubblica amministrazione e dalle decisioni delle imprese di investire nello sviluppo delle proprie risorse umane.

La formazione è, peraltro, una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualità di prodotti e servizi, devono oggi fondarsi sulla conoscenza e sullo sviluppo delle competenze.

La formazione del personale della pubblica amministrazione costituisce una leva strategica per la modernizzazione dell'azione amministrativa e per la realizzazione di effettivi miglioramenti qualitativi dei servizi ai cittadini e alle imprese. La formazione rappresenta, inoltre, uno strumento indispensabile per trarre significativi vantaggi dai cambiamenti nell'organizzazione dell'azione amministrativa e nei processi di lavoro ad essa sottesi, effetto del generale processo di riforma della pubblica amministrazione e del processo di continua evoluzione tecnologica che caratterizza lo scenario all'interno del quale si è sviluppata l'azione amministrativa degli ultimi anni.

La crisi economico-finanziaria che ha recentemente colpito l'economia mondiale ha indotto tutti i governi europei ad adottare politiche di bilancio rigorose, per garantire la stabilità dei conti pubblici. Anche il governo italiano ha seguito la medesima strada attraverso l'adozione del decreto-legge n.78/2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010.

Il provvedimento contiene misure di riduzione della spesa e di aumento delle entrate per il periodo 2010-2013, dirette a riportare i saldi di finanza pubblica ai livelli concordati con le istituzioni europee nell'ambito del Patto di stabilità e crescita. A tal fine prevede anche, all'art. 6, comma 13, che "a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle forze armate, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dalle forze di polizia tramite i propri organismi di formazione".

Stante il ruolo di "indirizzo, coordinamento e programmazione in materia di formazione, aggiornamento professionale e sviluppo del personale delle pubbliche amministrazioni", attribuito al ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione dal decreto di delega delle funzioni del presidente del Consiglio dei ministri del 13 giugno 2008, e in considerazione del forte impatto che la citata norma del decreto-legge n.78/2010 produce sulla disponibilità finanziaria complessiva che le amministrazioni pubbliche possono utilizzare per il

finanziamento di attività di sviluppo e potenziamento delle competenze dei dipendenti, si ritiene opportuno fornire indicazioni atte a favorire un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse disponibili, in modo da garantire la necessaria qualità delle azioni di formazione che saranno poste in essere.

Il ministro svolge le funzioni suddette con il supporto del Dipartimento della funzione pubblica, che si avvale della Scuola superiore della pubblica amministrazione (d'ora innanzi SSPA) e di Formez PA.

Si ritiene, altresì, opportuno fornire specifiche linee di indirizzo ai dirigenti che rivestono responsabilità in materia di programmazione e gestione degli interventi formativi, con l'obiettivo di informare l'attività amministrativa ai principi di sana gestione, da perseguire anche attraverso il corretto ed efficace utilizzo delle risorse dedicate allo sviluppo delle competenze del personale pubblico.

1. Destinatari della direttiva

Le disposizioni contenute all'art. 6, comma 13, del richiamato decreto-legge n.78/2010 sono dettate con riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti.

Deve, al riguardo, notarsi che le citate disposizioni hanno l'evidente obiettivo di contribuire al contenimento e alla riduzione della spesa pubblica e sono, pertanto, dettate in relazione a tutte le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, comprese le autorità indipendenti.

Tuttavia, in virtù della ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni operata dall'art. 117 della Costituzione e confermata dalla recente giurisprudenza costituzionale, le indicazioni contenute nel presente atto si rivolgono esclusivamente alle attività delle amministrazioni centrali dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle autorità indipendenti inserite nel citato conto economico consolidato. Per tutte le altre amministrazioni, invece, esse costituiscono linee-guida finalizzate a garantire un miglior utilizzo delle risorse finanziarie assegnate alla formazione dei pubblici dipendenti. Infatti, benché si tratti di formazione pubblica, sia essa impartita presso strutture pubbliche territoriali sia presso organismi privati con i quali gli enti territoriali possono stipulare apposite convenzioni, la presente direttiva reca disposizioni fondamentali in ossequio al principio di coordinamento della finanza pubblica, che rientra nella competenza concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., nonché a quello di leale collaborazione di cui al successivo articolo 118.

2. Quantificazione delle risorse finanziarie

La norma in oggetto richiama le amministrazioni al contenimento della spesa, ponendo un limite preciso al finanziamento delle attività esclusivamente formative dei pubblici dipendenti. In particolare, prevede che, a partire dal 2011, le amministrazioni debbano ridurre del 50% rispetto al 2009 le risorse finanziarie destinate agli interventi formativi.

Si precisa che per attività esclusivamente formative devono intendersi tutti gli interventi di formazione, aggiornamento ed informazione svolti in presenza o con metodologie *e-learning*.

Sono pertanto escluse dal campo di applicazione della norma le altre modalità primarie, informali e non strutturate nei termini della formazione, di apprendimento e sviluppo delle competenze, costituite dalla reingegnerizzazione di processi e luoghi di lavoro, in modo da assicurare lo sviluppo delle opportunità di informazione, valutazione e accumulazione delle competenze nel corso del lavoro quotidiano (*tutoring, mentoring, peer review*, circoli di qualità e *focus group*, affiancamento, rotazione delle mansioni ecc.: *European Commission 1997, Partnership for a new organization of work. Green Paper, "Bulletin of the European Union - Supplement", no. 4.*).

Dovrà, pertanto, essere cura di ciascuna amministrazione la quantificazione dell'ammontare delle risorse utilizzate per azioni esclusivamente formative nel corso dell'esercizio finanziario 2009, attraverso una puntuale individuazione degli interventi finanziati e delle fonti di finanziamento. Al riguardo si precisa altresì che dovranno essere prese in considerazione solo le azioni formative realizzate con risorse stanziare nell'ambito del bilancio dello Stato, senza considerare gli interventi finanziati con i fondi strutturali dell'UE.

L'individuazione della quota di finanziamento delle attività formative è necessaria, oltre che per la determinazione dell'ammontare massimo delle risorse che nel corso del 2011 potranno essere destinate ai citati interventi, anche per la determinazione di eventuali responsabilità dirigenziali. La norma in oggetto, infatti, stabilisce che "gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale".

3. Ruolo nel sistema formativo della Scuola superiore della pubblica amministrazione e degli altri organismi di formazione.

L'art.6, comma 13, del decreto-legge n.78/2010, oltre a stabilire il limite di spesa che ogni amministrazione è tenuta a rispettare nel 2011, prevede altresì che le attività di formazione debbano essere prioritariamente svolte tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione.

L'imposizione di un limite alla spesa destinata alle attività formative risponde, come detto in premessa, all'obiettivo generale di garantire l'attuazione di politiche di bilancio rigorose ed il rispetto dei requisiti stabiliti nel Patto di Stabilità. La riduzione degli stanziamenti porta inevitabilmente ad una contrazione delle attività formative di sviluppo delle competenze del personale pubblico; tuttavia un utilizzo delle risorse finanziarie improntato a criteri di efficacia ed economicità potrà indubbiamente garantire il mantenimento, se non il miglioramento, degli standard qualitativi delle azioni che saranno realizzate.

Va in tale direzione la previsione, contenuta nella norma, che le amministrazioni debbano prioritariamente rivolgersi alla Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero ai propri organismi di formazione. In altri termini è necessario che le amministrazioni, prima di affidare all'esterno la realizzazione delle attività formative, si rivolgano alla Scuola superiore della pubblica amministrazione o ai propri organismi di formazione.

Resta in ogni caso ferma la possibilità per le pubbliche amministrazioni centrali di affidare attività di formazione a Formez PA, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6, a norma del quale "le attività affidate direttamente dalle amministrazioni centrali e associate a Formez PA sono considerate attività istituzionali."

Le scuole e gli istituti pubblici che a vario titolo sono impegnati nella progettazione, nel coordinamento, nell'erogazione e monitoraggio delle attività di formazione costituiscono un universo differenziato per dimensioni, modelli istituzionali, caratteristiche organizzative, fonti e forme di finanziamento e incardinamento nelle istituzioni di riferimento.

In assenza di un preciso elemento di indirizzo, il ricorso a tali strutture da parte delle amministrazioni centrali, se da un lato riduce i tempi di affidamento, dall'altra potrebbe presentare alcune criticità, quali il mancato coordinamento nella programmazione, con tutti i rischi che ne derivano in termini di spreco di risorse, ridondanza degli interventi e autoreferenzialità dei sistemi di valutazione di efficacia e di impatto.

Al fine di assicurare la necessaria capacità di affrontare le richieste formative delle pubbliche amministrazioni, unendo alla qualità i necessari elementi di economicità, il Dipartimento della funzione pubblica, con il supporto della SSPA, attiverà le necessarie intese con tutte le scuole pubbliche di formazione. Favorirà, altresì, una programmazione degli interventi formativi condivisa e concertata tra le amministrazioni, per massimizzare l'efficacia e la pertinenza delle azioni formative e al tempo stesso valutare la congruità dei costi rispetto agli obiettivi delle azioni.

4. Alcune indicazioni sulla predisposizione dei piani formativi

La qualità del processo di programmazione e gestione delle attività formative è un elemento fondamentale per garantire trasparenza e qualità alle attività di formazione. Il processo dovrà essere condotto secondo i principi tipici di ogni ciclo di programmazione e dovrà tenere conto di quanto previsto dalla decisione di finanza pubblica, di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e dalla direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Il processo dovrà concludersi con la messa a punto di un piano di formazione del personale, che, in linea con quanto previsto dall'art.7-bis del d.lgs.165/2001, tenga "conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie nei limiti di quelle, a tale scopo, disponibili (...), nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari".

Il predetto piano va trasmesso, sempre secondo le previsioni della norma citata, entro il 30 gennaio di ogni anno al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Ministero dell'economia e delle finanze.

In relazione ai nuovi compiti attribuiti dal decreto-legge n. 78 del 2010, è necessario che il piano sia predisposto a seguito di un adeguato *iter* di rilevazione dei fabbisogni formativi e di confronto con l'offerta formativa della SSPA e degli altri organismi pubblici di formazione, in

modo da garantire che l'offerta formativa delle scuole pubbliche sia coerente con le reali esigenze di aggiornamento delle competenze espresse dalle singole amministrazioni.

A tal fine si forniscono di seguito alcune indicazioni utili a definire l'*iter* per una corretta predisposizione dei piani ed un'adeguata offerta formativa:

1. In attuazione di quanto previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010, e con la finalità di assicurare la pertinenza, l'efficacia e l'economicità dei piani formativi della pubblica amministrazione, entro il 15 settembre di ciascun anno, a partire dall'anno in corso, il Dipartimento della funzione pubblica, congiuntamente alla SSPA, avvia, con la collaborazione delle altre scuole pubbliche di formazione, un processo di consultazione con le amministrazioni interessate, finalizzato alla predisposizione, da parte delle stesse, dei piani formativi per l'anno successivo.
2. Entro il 15 ottobre di ciascun anno, a partire dall'anno in corso, le amministrazioni interessate sottopongono alla SSPA ed al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri-ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, il piano generale di formazione per l'anno successivo. Nel piano formativo devono essere definiti gli obiettivi generali della formazione nell'anno di riferimento, le linee ed i temi strategici per la definizione dei programmi specifici in attuazione degli obiettivi stessi, l'ammontare complessivo delle risorse che verranno dedicate ai programmi, il numero dei beneficiari e le strutture pubbliche a cui le attività saranno affidate.
3. Entro il 15 novembre di ciascun anno, a partire dall'anno in corso, le amministrazioni interessate, sulla base del quadro strategico definito nei piani formativi di cui al punto 2 e considerate anche le eventuali osservazioni espresse dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla SSPA, identificano e comunicano al Dipartimento della funzione pubblica e alla SSPA i programmi formativi specifici richiesti, in cui vengono definiti: a) i fabbisogni formativi a cui essi rispondono, b) gli obiettivi che intendono conseguire, anche al fine di una successiva valutazione, c) il numero dei partecipanti ai diversi percorsi formativi e le loro qualifiche, d) le risorse messe a disposizione, anche al fine della valutazione della loro congruità. Le amministrazioni possono delegare alla SSPA la definizione dei programmi specifici in attuazione dei piani formativi generali predisposti dalle stesse.
4. La SSPA, in base ai programmi richiesti dalle singole amministrazioni, predispone e propone entro il 30 dicembre le attività formative specifiche di attuazione degli stessi, definendo gli specifici obiettivi quantitativi e qualitativi di ciascuna attività, la pertinenza dei contenuti, la metodologia didattica, la congruità dei costi, i requisiti e le modalità di ammissione ai corsi. La SSPA procede all'organizzazione delle attività formative sulla base di convenzioni stipulate con le pubbliche amministrazioni interessate, in cui sono definiti i termini e le modalità dell'offerta formativa.
5. Il Dipartimento della funzione pubblica acquisisce informazioni dalla SSPA e dagli altri organismi di formazione sui programmi richiesti a ciascun Istituto di formazione, con la finalità di coordinarne le attività e l'offerta formativa e di evitare la duplicazione di corsi ed il conseguente dispendio di risorse finanziarie.
6. Il ciclo si chiude con la presentazione al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 gennaio di ogni anno, del piano nella

versione definitiva, come risultante dall'*iter* di verifica, coordinamento e adeguamento tra domanda e offerta delineato ai punti precedenti.

La SSPA predisporrà, in collaborazione con le altre strutture di formazione pubblica e in base agli indirizzi del Dipartimento della funzione pubblica, un sistema di valutazione *ex ante* ed *ex post* di tutte le attività formative più rilevanti.

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. 11 del 6 agosto 2010

Oggetto: art. 53, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - requisiti per il conferimento di incarichi di direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni.

1. Premessa.

L'art. 52 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha modificato l'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, inserendo nel testo il comma 1-*bis*. Questo prevede che "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.". La disposizione è stata approvata ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. m), della legge 4 marzo 2009, n. 15, nell'esercizio della delega al Governo a "rivedere la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici e rafforzarne l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica".

Considerati i numerosi quesiti pervenuti sulla portata della norma, si ritiene opportuno fornire alcune indicazioni generali ai fini di un'omogenea applicazione della disposizione.

2. Finalità della norma.

La norma introduce un impedimento ovvero una condizione ostativa relativa al conferimento di incarichi di direzione nelle amministrazioni con riferimento alla preposizione a strutture che gestiscono il personale.

La finalità della disposizione è quella di perseguire un'azione amministrativa imparziale e uno svolgimento della funzione dirigenziale scevro da possibili condizionamenti mediante il ricorso a strumenti organizzativi formali. La norma pertanto si riconduce ai principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, che, a prescindere dalla natura dell'attività e anche in presenza di un rapporto di lavoro contrattualizzato, debbono essere osservati dalla

pubblica amministrazione, la quale è tenuta «al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa» (Corte costituzionale, sentenze n. 146 del 2008 e 82 del 2003).

Ciò che si vuole evitare è un'eventuale influenza sulla gestione che può derivare dal coinvolgimento attuale o passato del responsabile della struttura in particolari e significative attività sindacali o politiche o dall'aver avuto con tali organizzazioni particolari rapporti. In quest'ottica, la disposizione pone una norma precettiva che non prevede alternative, volta ad evitare un potenziale conflitto di interessi tra due uffici o tra l'interesse personale e l'interesse pubblico. La situazione di "incompatibilità" dovuta alla circostanza di rivestire una carica in organizzazioni sindacali o in partiti politici o di avere collaborazioni continuative con tali organizzazioni non è rimovibile, a nulla valendo il fatto che l'incaricato possa eventualmente dimettersi. Solo il decorso del tempo previsto può rendere possibile il conferimento dell'incarico nell'amministrazione.

La disposizione si colloca nel quadro più generale delle misure introdotte con la riforma finalizzate a rafforzare il ruolo del dirigente e, soprattutto, l'autonomia della sua gestione rispetto a possibili ingerenze della politica e del sindacato. Si pensi alla nuova formulazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 165 del 2001 (novellato dall'art. 34 del d.lgs. n. 150 del 2009), nel quale chiaramente si ribadisce che "... 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.". In questo contesto rientra anche la revisione della disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali operata mediante la novella all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte dell'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, lì dove, in aderenza all'orientamento della Corte costituzionale (Corte costituzionale, sentenze n. 161 del 2008, nn. 103 e 104 del 2007), è stata eliminata la previsione della cessazione automatica dell'incarico, decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia al Governo, in precedenza prevista per gli incarichi conferiti ai sensi dei commi 5-bis e 6 del medesimo articolo, con conseguente limitazione della caducazione automatica agli incarichi di vertice.

3. Ambito soggettivo.

3.1. Le amministrazioni interessate.

Come detto, la norma concerne le modalità di conferimento degli incarichi di responsabilità sulle strutture; essa pertanto riguarda direttamente le amministrazioni dello Stato. Tenuto conto del fatto che la norma persegue i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento, per le altre amministrazioni la norma vale comunque come principio. Le amministrazioni non statali, quindi, devono adeguare il proprio ordinamento al principio enunciato nella disposizione operando secondo quanto previsto dall'art. 27 del d.lgs. n. 165 del 2001 e, per gli enti locali, dall'art. 111 del d.lgs. n. 267 del 2000.

3.2. I soggetti interessati.

Per quanto riguarda le amministrazioni dello Stato, l'impedimento concerne innanzi tutto gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001. Il vincolo di

incompatibilità sussiste anche nei confronti di tutti i dirigenti che vengono preposti in base al comma 5-bis e ai soggetti incaricati ai sensi del comma 6 del citato articolo. Stante l'ampia dizione utilizzata nella disposizione e la finalità perseguita, la norma si applica inoltre a tutte le ipotesi in cui sia conferito con atto formale un incarico sulle strutture deputate alla gestione del personale. Sono comprese nel campo di applicazione anche le strutture prive di rilevanza esterna e, quindi, la disposizione riguarda pure l'attribuzione di posizioni organizzative e di competenza mediante delega.

4. Ambito oggettivo.

4.1. Individuazione delle "strutture deputate alla gestione del personale".

La norma in esame pone il regime di vincolo in riferimento agli incarichi di direzione di "strutture deputate alla gestione del personale". Il termine "deputate" individua in modo chiaro la "missione", ossia la competenza specifica in materia di gestione "del" personale. Pertanto, la locuzione è da riferirsi propriamente ai soli uffici cui istituzionalmente, in base agli atti di organizzazione, è attribuita la competenza sulla gestione del personale in ciascuna amministrazione. Dunque, non è compresa nella previsione la preposizione ad uffici che, tra le altre competenze, svolgono anche l'attività di gestione del personale (ad esempio, i capi dipartimento e i segretari generali preposti a strutture organizzative complesse nel cui ambito sono collocati gli uffici dirigenziali generali competenti in materia di affari generali e personale, mentre rientrano nel regime restrittivo i capi dipartimento degli affari generali e personale) e, in generale, la preposizione alle strutture alle quali, specie in amministrazioni di dimensioni ridotte, fanno capo tutte le competenze generali di gestione, tra cui quella relativa al personale interno (ad esempio, i dirigenti scolastici e, comunque, tutti i dirigenti cui viene attribuito un incarico di funzione su un ufficio, i quali, come noto, hanno competenza sulla gestione del personale assegnato alla propria struttura). In tali ipotesi, sarà cura di ciascun responsabile evitare la ricorrenza di situazioni di conflitto di interesse, soprattutto in occasione di trattative negoziali, adottando, se del caso, le iniziative e gli atti organizzativi necessari. Si richiama in proposito l'osservanza del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni approvato con d.m. 28 novembre 2000.

In sostanza, la prescrizione riguarda la preposizione alle strutture del personale, siano esse di livello generale o non generale, competenti in materia di reclutamento, trattamento, gestione e sviluppo del personale, relazioni sindacali, secondo le scelte e l'individuazione che ogni amministrazione effettuerà in base alle competenze attribuite dallo specifico ordinamento a ciascuna struttura. Nella valutazione, fra gli altri aspetti, saranno considerati anche il potere di rappresentanza quale delegazione trattante per l'amministrazione attribuito all'ufficio ed il grado di discrezionalità insito nell'esercizio di ciascuna competenza.

Al fine di un'applicazione quanto più oggettiva della norma, sarebbe opportuno che ciascuna amministrazione individuasse, per mezzo del regolamento di organizzazione o mediante altro atto ministeriale generale, le strutture per le quali sussiste il regime di limitazione in base alla norma. Ciò si rivela tanto più utile in quanto le nuove norme sul conferimento degli incarichi ai dirigenti, in osservanza ad un principio di trasparenza, prevedono che il conferimento dell'incarico sia preceduto dalla pubblicizzazione dei posti vacanti e dalla valutazione delle disponibilità dei candidati (art. 19, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009). L'individuazione a priori e in generale delle posizioni la cui copertura richiede la sussistenza di particolari requisiti contribuisce ad evitare che soggetti

che non rispondono alle condizioni di legge possano manifestare all'amministrazione la propria disponibilità verso posti per i quali vige la preclusione.

4.2. Concetto di carica in organizzazione sindacale e in partiti politici ai fini dell'applicazione della norma.

La norma, come detto, introduce una condizione ostativa per il conferimento di incarichi rispetto allo svolgimento attuale o passato di certe attività. Trattandosi di disposizione che interferisce con libertà costituzionalmente tutelate (artt. 18, 39 e 49 Cost.), la sua portata va interpretata in maniera strettamente attinente alla finalità perseguita.

4.2.1. Il concetto di carica in organizzazioni sindacali.

Premesso che la mera iscrizione quale associato ad un sindacato o ad un partito politico non ha alcun rilievo ai fini dell'applicazione della disposizione, per il concetto di carica sindacale si ritiene coerente con le predette finalità attribuire rilievo all'aspetto del ruolo che il soggetto assume e svolge nell'ambito dell'organizzazione sindacale. Tale ruolo non può essere quello di semplice partecipazione priva di funzione direzionale. Sono richiesti invece la partecipazione alle scelte dell'organizzazione e lo svolgimento, come da statuto o da atto costitutivo, di compiti di reale impulso all'attività mediante la decisione, l'adozione e l'esternazione di atti gestionali secondo quanto previsto negli atti costitutivi e negli statuti delle organizzazioni o quanto risultante dalle eventuali comunicazioni dei sindacati. Nell'ottica dell'introduzione in via legislativa di precauzioni formali finalizzate ad assicurare un esercizio della funzione scevro da possibili condizionamenti, la circostanza che il dipendente ricopra o abbia ricoperto nel biennio precedente questo tipo di carica è un fattore di interferenza che si intende escludere a priori poiché il soggetto, in quanto organo che è stato recentemente munito di mandato per realizzare i fini del sindacato, potrebbe essere coinvolto anche nell'espletamento dell'incarico di gestione all'interno dell'amministrazione. Coerentemente con l'intento sopra enunciato di interpretare la norma in senso stretto ed in linea con la finalità, non si ritiene rientri nel concetto di carica sindacale la circostanza di svolgere attività nell'associazione in mancanza della titolarità delle funzioni sopra indicate, poiché in tal caso risulta assente il potere di assumere decisioni autonomamente rilevanti nell'organizzazione e per l'organizzazione.

In sostanza, ai fini della norma in esame è rilevante la circostanza di essere o di essere stato dirigente sindacale, nonché di agire - in virtù di un atto formale - in nome e per conto dell'associazione quale funzionario delegato.

Un conforto normativo all'utilizzo di questi criteri può essere rintracciato nell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 564 del 1996, che, nell'ambito di una disciplina relativa alla contribuzione figurativa per le posizioni di aspettativa sindacale e politica, definisce cariche sindacali "quelle previste dalle norme statutarie e formalmente attribuite per lo svolgimento di funzioni rappresentative e dirigenziali a livello nazionale, regionale e provinciale o di comprensorio, anche in qualità di componenti di organi collegiali dell'organizzazione sindacale."

La rilevanza della carica nel senso sopra indicato si verifica in qualsiasi tipo di organizzazione sia essa una confederazione, una federazione o un'organizzazione di categoria.

Inoltre, la rilevanza della carica si realizza a qualsiasi livello dell'organizzazione, sia esso nazionale, locale o aziendale. Quindi, rientra nel concetto di carica anche la funzione di dirigente sindacale nell'ambito delle R.S.A., operanti per i dirigenti delle aree, le quali, nel settore del lavoro pubblico, sono costituite dalle organizzazioni sindacali rappresentative e si presentano come articolazioni periferiche del sindacato (art. 42, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Ai fini della norma si deve ritenere compreso nel regime di impedimento anche l'essere componente della R.S.U.. Infatti, la R.S.U. è costituita a seguito di elezione di candidati in liste presentate dalle organizzazioni sindacali (art. 42, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001), i suoi componenti sono equiparati ai dirigenti delle R.S.A. (art. 42, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001) e l'organismo subentra "alle RSA o alle analoghe strutture sindacali esistenti comunque denominate ed ai loro dirigenti nella titolarità dei diritti sindacali e dei poteri riguardanti l'esercizio delle competenze contrattuali ad esse spettanti" (art. 5 CCNQ 7 agosto 1998).

Si segnala che un repertorio delle organizzazioni sindacali presenti nei vari comparti di contrattazione è elaborato e pubblicato periodicamente dall'ARAN (www.aranagenzia.it), che cura l'accertamento della rappresentatività sindacale ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. n. 165 del 2001. Tale documento non ha carattere esaustivo, ma può essere un utile punto di riferimento per conoscere i sindacati che operano nell'ambito dei diversi comparti ed aree.

4.2.2. Il concetto di carica in partiti politici.

Anche per l'individuazione del concetto di carica in partito politico è necessario utilizzare criteri rispettosi e non eccedenti la finalità della legge. Il riferimento al criterio direttivo, utilizzato per l'individuazione delle cariche sindacali rilevanti, è utile anche per delimitare le cariche in partito politico. Infatti, attraverso la condizione ostativa posta dalla norma si elimina a priori il rischio del conflitto di interesse che si può creare tra il soggetto che opera nell'amministrazione come dirigente preposto alla direzione del personale e il soggetto che opera o ha operato nell'organizzazione politica con poteri direttivi.

Pertanto, l'impedimento al conferimento dell'incarico sulle strutture del personale sussiste ogni qual volta nei confronti dell'interessato ricorrono le condizioni dell'attribuzione di un incarico formale su posizioni direttive dell'organizzazione partito, nelle sue varie articolazioni, che comportano compiti di reale impulso all'attività mediante l'adozione di decisioni, anche con la loro esternazione al di fuori dell'organizzazione, di atti di gestione, come da statuto, da atto costitutivo, delibera dell'assemblea o di altro organo del partito.

La considerazione del potere direttivo quale elemento necessario per la configurazione della carica politica trova il conforto nell'orientamento formatosi nell'ambito della giurisprudenza amministrativa in tema di commissioni di concorso, disciplinate dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, che, al pari della disposizione in esame, prevede quale causa ostativa alla nomina nelle commissioni l'essere titolare di "carica politica" (Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2002, n. 4056; Tar Lazio, Roma, sez. II *quater*, 22 aprile 2008, n. 3367). In particolare, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che "per carica politica deve intendersi solo l'ufficio che postula la rappresentanza, in via organica e professionale, di interessi e valori direttamente riferibili ad una parte politica, e cioè, ad un partito, con la

conseguenza che il divieto in esame va circoscritto ai soli titolari di cariche direttive all'interno dei partiti.” (Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2002, n. 4056).

Occorre precisare che la circostanza che l'interessato sia risultato vincitore in competizioni elettorali non è di per sé significativa della ricorrenza del presupposto richiesto dalla norma. Infatti, da un lato le cariche in partiti politici possono essere attribuite anche a soggetti che non sono risultati eletti, dall'altro, dal fatto di essere risultato eletto non consegue automaticamente l'attribuzione di una carica nel senso indicato. Emerge quindi la differenza tra il concetto di carica in partito politico, che comporta un'investitura formale nell'organizzazione dell'associazione, e carica pubblica, consistente nel conferimento di un incarico organico nell'organizzazione pubblica. E' chiaro che, a prescindere dalla norma in esame, rimane in ogni caso salvo il principio generale della distinzione tra attività di indirizzo e controllo e attività di gestione amministrativa, con la conseguente preclusione della possibilità di attribuire la responsabilità di strutture amministrative di gestione ad organi facenti parte dell'autorità politica (salvo precise eccezioni, come per gli enti locali previsto dall'art. 53, comma 23, della l. n. 388 del 2000). Anche per questo caso vale il richiamo all'osservanza del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda l'individuazione dei partiti politici, non esiste nel nostro ordinamento un albo ufficiale dei partiti politici, che, come detto, si configurano come associazioni non riconosciute dalla più varia articolazione. Non si intende in questa sede fornire specifici criteri di individuazione, ma soltanto rammentare elaborazioni già compiute. Richiamando l'orientamento della dottrina prevalente, il partito politico è definito come <<“parte totale”, propria di una formazione sociale che, pur adottando una visione del mondo necessariamente caratterizzata da uno specifico indirizzo politico ideologico, è in grado di proporre una sintesi politica dei particolari interessi espressi dalla società.”>> (G. Rizzoni, in Commentario alla Costituzione a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, sub art. 49, UTET, 2006, 985 ss., con citazione di Mortati e Crisafulli).

Tale dottrina ha pure evidenziato i caratteri tipici del partito politico alla luce del dettato costituzionale, che vengono individuati nella partecipazione a competizioni elettorali e nell'essere munito di un'organizzazione stabile e di un'articolazione organizzativa permanente, con il che si individuerrebbe anche la differenziazione rispetto ad altre formazioni, come i gruppi di pressione e i gruppi politici organizzati (*idem*).

4.2.3. Le collaborazioni e le consulenze rilevanti ai fini dell'applicazione della disposizione.

Analogo impedimento è stabilito dalla disposizione anche nei confronti di chi abbia o abbia avuto nei due anni precedenti “rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza” con le organizzazioni politiche o sindacali.

Al fine di indicare i limiti di operatività della norma ed evitare un'applicazione fumosa e ambigua del disposto in un contesto che, come si è visto, è caratterizzato dalla rilevanza di valori costituzionali, si ritiene che la sua portata possa essere limitata alle collaborazioni oggetto di un rapporto di lavoro e professionale qualificate dalla pattuizione di un compenso. L'esistenza del rapporto di lavoro e professionale, infatti, consente di ancorare a dati oggettivi accertabili la verifica della sussistenza del vincolo con l'associazione, evitando nei fatti che anche un rapporto di cortesia od “amicale” di interessamento possa far scattare

l'incompatibilità. D'altra parte, è con la pattuizione e la corresponsione del compenso che si rafforzano il vincolo e l'interesse del soggetto nei confronti dell'organizzazione. Pertanto, non si ritengono rilevanti per la configurazione della causa ostativa eventuali collaborazioni a titolo gratuito, che, d'altra parte, rappresentano un'eccezione rispetto alla regola dell'onerosità delle prestazioni lavorative e professionali.

La legge menziona i rapporti di collaborazione e di consulenza. Quest'ultima si configura come una collaborazione avente un particolare oggetto, quella dell'assistenza con il consiglio, realizzando la fattispecie della prestazione d'opera intellettuale.

In base alla norma, non rilevano rapporti di tipo occasionale o saltuario, mentre l'incompatibilità sussiste nel caso di ripetuti rapporti aventi carattere occasionale tali da concretarsi in attività continuativa.

La terminologia utilizzata nel testo, nell'ottica dell'esigenza di interpretare la disposizione in senso coerente con le finalità perseguite, induce a ritenere che nel concetto di collaborazione rilevante rientri anche la fattispecie del rapporto di lavoro subordinato, il quale certamente implica una collaborazione continuativa con il datore caratterizzata dal particolare vincolo della subordinazione.

Pertanto, le collaborazioni rilevanti sono quelle oggetto di lavoro autonomo, che si traducono in rapporti continuativi o di lavoro a progetto, e oggetto di lavoro subordinato, per la cui prestazione è stabilito un compenso. Si precisa, inoltre, che la norma non richiede che la collaborazione sia coordinata oltre che continuativa; in sostanza, la disposizione prescinde dalla concreta configurazione del rapporto quale collaborazione a progetto.

5. Ambito temporale di applicazione.

In base alla norma, l'impedimento si manifesta nel caso in cui l'incarico o la collaborazione sia in corso al momento della preposizione alla struttura o si siano verificati negli ultimi due anni. Gli estremi del periodo di incompatibilità sono costituiti da un lato dalla scadenza del mandato o dal termine del rapporto di collaborazione o di lavoro subordinato e, dall'altro, dal termine iniziale di efficacia del provvedimento di incarico dirigenziale.

In mancanza di una più specifica indicazione della norma, per individuare il *dies a quo* dell'operatività della disposizione è necessario fare riferimento al generale principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire. Conseguentemente, la norma in esame riguarda soltanto gli incarichi di direzione conferiti a decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009 (15 novembre 2009). In assenza di diversa disposizione, per tali incarichi dovrà essere verificata l'insussistenza della causa ostativa con riferimento al momento del conferimento e con riferimento al pregresso biennio.

6. Dichiarazione di notorietà dell'interessato.

Ai fini dell'osservanza della norma, le amministrazioni che intendono conferire un incarico su strutture deputate alla gestione del personale debbono acquisire apposita dichiarazione

sostitutiva di atto di notorietà da parte dell'interessato resa ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000.

7. Inosservanza della norma.

Nel caso in cui dovesse emergere la situazione di incompatibilità, a parte l'applicazione delle sanzioni collegate alla falsa dichiarazione resa (art. 76 del d.P.R. n. 445 del 2000), l'amministrazione avvierà il procedimento disciplinare per l'accertamento della relativa responsabilità e l'applicazione delle connesse sanzioni. In proposito, si segnala che l'art. 55 *quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 69 del d.lgs. n. 150 del 2001, prevede la sanzione del licenziamento senza preavviso nei casi di "falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera". La fattispecie disciplinare è stata ripresa dall'art. 9 del CCNL dell'area dirigenziale I stipulato il 12 febbraio 2010, contratto che, come noto, ha per la prima volta disciplinato il codice disciplinare per il personale dirigenziale. Nonostante l'infrazione faccia specificamente riferimento all'instaurazione del rapporto di lavoro e alle progressioni di carriera, è chiaro che l'analoga condotta tenuta al fine di conseguire il conferimento dell'incarico, merita una valutazione altrettanto severa e può essere tale da giustificare il recesso per giusta causa, sempre possibile a mente di quanto previsto dalla menzionata clausola. Per il personale non dirigenziale ad analoghe conclusioni potrà pervenirsi ai sensi dell'art. 13 comma 6 del CCNL 12 giugno 2003.

Considerato che la norma contiene un impedimento rispetto all'esercizio del potere di conferire l'incarico, a seconda delle circostanze, la responsabilità potrà estendersi anche al soggetto conferente, il quale poteva eventualmente essere a conoscenza della situazione ostativa o aver omesso l'accertamento del requisito.

A fronte dell'esistenza di una delle ragioni di impedimento introdotte dall'art. 53, comma 1-*bis*, in esame l'amministrazione, come detto, non può conferire incarichi di gestione del personale. Nell'ipotesi in cui l'incarico venisse conferito in presenza di una causa ostativa, questa determinerebbe la nullità degli atti con cui l'incarico è stato attribuito per violazione di norma imperativa. L'amministrazione dovrebbe pertanto operare per la rimozione dell'illegittimità ed il ripristino della legalità mediante l'adozione di un atto ricognitivo della nullità e il conferimento di un nuovo incarico a soggetto munito dei requisiti prescritti dalla legge. A prescindere dalla natura giuridica degli atti in questione, appare rispettoso del corretto assetto dei rapporti tra l'amministrazione ed il dirigente che la rimozione degli atti viziati sia preceduta da una comunicazione di avvio del procedimento indirizzata all'interessato, con il quale è opportuno si verifichi un contraddittorio sui presupposti di fatto.

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>Provvedimento</i>	<i>Pag.</i>
Corte costituzionale		
<i>Accertamenti medico-legali sui dipendenti in malattia</i>	n. 207/10	167
<i>Direttori amministrativo e sanitario delle ASL - Cessazione automatica dall'incarico</i>	“ 224/10	174
<i>Impiego pubblico - Immissione a domanda nel ruolo della dirigenza</i>	“ 225/10	184
Consiglio di Stato		
Sez. IV <i>Diritto di accesso – Limitazioni</i>	“ 2639/10	189
<i>Concorsi - Mancata utilizzazione della graduatoria mediante scorrimento</i>	“ 4911/10	193
Sez. V <i>Pubblico impiego - Discordanza tra referto del medico fiscale e referto del medico curante - Decadenza dall'impiego</i>	“ 2752/10	199
Sez. VI <i>Pubblico impiego - Monetizzazione ferie non godute</i>	“ 2633/10	204
<i>Pubblico impiego - Costituzione del rapporto - Rapporti costituiti in via di fatto</i>	“ 3329/10	209
<i>Concorsi - Requisiti di età minima per la partecipazione</i>	“ 3642/10	214
<i>Pubblico impiego - Risarcimento del così detto danno biologico per svolgimento di attività lavorativa nei giorni destinati al riposo settimanale</i>	“ 4553/10	220
Corte dei conti		
Sezione delle autonomie <i>Dipendenti enti locali - Progressioni fra aree mediante concorsi interamente riservati al personale dipendente</i>	“ 10/2010	224

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 10 giugno 2010 n. 207

(accertamenti medico-legali sui dipendenti in malattia)

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i commi 5-bis e 5-ter, promosso con ricorso della Regione Toscana notificato il 2 ottobre 2009, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2009 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2010 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 2 ottobre 2009 e depositato il successivo 8 ottobre, la Regione Toscana ha promosso, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione – dell'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i seguente commi: «5-bis. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali», e «5-ter. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-bis, ripartita fra le regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori; gli accertamenti di cui al

medesimo comma 5-bis sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo».

2. Osserva la ricorrente che le disposizioni impugnate, così come formulate, obbligano le Regioni a sostenere, per il tramite del fondo sanitario, l'onere delle visite fiscali ai dipendenti assenti dal servizio per malattia. Infatti, se è vero che gli accertamenti medico-legali effettuati dalle aziende sanitarie rientrano nei compiti istituzionali del Servizio Sanitario, ciò non comporta la conseguenza che le relative prestazioni siano effettuate a titolo gratuito.

La Regione Toscana ricorda che, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela della salute ed organizzazione del servizio sanitario regionale, nel 2005 ha emanato una delibera di Giunta (n. 622 del 6 giugno 2005) in base alla quale le visite fiscali richieste dai datori di lavoro pubblici per i propri dipendenti assenti per malattia venivano poste a carico dell'amministrazione richiedente, trattandosi di certificazioni mediche da effettuare non nell'interesse del lavoratore, ma del datore di lavoro per accertare la legittimità dell'assenza del dipendente.

Tale delibera, prosegue la ricorrente, è stata oggetto di impugnazione dall'amministrazione statale sulla base del presupposto che per il datore di lavoro «pubblica amministrazione» il servizio di visita fiscale fosse gratuito in quanto prestazione rientrante nei livelli essenziali di assistenza (LEA) dovuti al lavoratore. Il tribunale amministrativo della Regione Toscana (sentenze n. 43531 del 2004 e n. 60381 del 2006) e il Consiglio di Stato poi (sez. V, n. 5690 del 2008) hanno riconosciuto la legittimità dell'operato della Regione, rilevando che le suddette visite «si sostanziano in un momento procedimentale tecnico volto a tutelare un interesse specifico dell'amministrazione istante ed il loro espletamento non risponde, quindi, all'interesse diffuso della salute collettiva. Pertanto la visita fiscale disposta nell'interesse dell'amministrazione non integra un L.E.A.». Lo stesso principio, peraltro, è stato affermato anche dalla Corte di cassazione con la sentenza della Sez. I, n. 13992, del 28 maggio 2008.

A parere della ricorrente, la norma impugnata vanificherebbe la legittima scelta organizzativa regionale: imponendo la gratuità delle visite fiscali, il relativo onere verrebbe a ricadere sulle aziende sanitarie e, quindi, sul fondo sanitario regionale.

Le norme impugnate, dunque, sarebbero lesive delle attribuzioni regionali di cui all'art. 117 Cost, in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario. Infatti, l'attività di controllo medico-legale sulle condizioni di salute dei lavoratori dipendenti, al fine di accertare, su richiesta del datore di lavoro, la legittimità dell'assenza dal lavoro, pur rientrando nelle competenze delle ASL, non costituisce prestazione di cura e prevenzione e, pertanto, non risponde ai fini di tutela della salute collettiva garantiti dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale). Non sarebbe, quindi, precluso alle Regioni richiedere il pagamento delle prestazioni secondo una tariffa determinata.

Il finanziamento sanitario, prosegue la ricorrente, è, infatti, finalizzato al soddisfacimento dei LEA, determinati sulla base di accordi Stato-Regioni e deve essere utilizzato per far fronte alle prestazioni dirette alla tutela della salute. Ciò sarebbe ulteriormente dimostrato, secondo la Regione Toscana, dal d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) e dalle sue successive modificazioni (d.P.C.m. 28 novembre 2003 e d.P.C.m. 21 aprile 2008) che escludono totalmente dai LEA le prestazioni rappresentate da «certificazioni mediche, comprese le prestazioni diagnostiche necessarie per il loro rilascio, non rispondenti ai fini della tutela della salute collettiva, anche quando richieste da disposizioni di legge».

La Regione Toscana evidenzia anche che «le norme impugnate individuano la quota necessaria a finanziare gli accertamenti medico-legali in riferimento all'espletamento delle visite fiscali, quale parte del fondo sanitario e non come fondo aggiuntivo da destinare agli scopi di cui sopra, pertanto la prestazione richiesta si configura come un L.E.A., per la cui definizione risulta

necessario l'accordo in conferenza Stato-Regione (secondo quanto la Corte costituzionale, con le sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003, ha ritenuto costituzionalmente necessitato)».

Le disposizioni impugnate oltre a ledere la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. si porrebbero in contrasto anche con l'art. 119 Cost. in quanto la Regione, per garantire invariato il livello di assistenza sanitaria, si troverebbe nella condizione di dover integrare il fondo sanitario regionale con proprie risorse finanziarie.

In altri termini, il legislatore statale, con le disposizioni oggetto di impugnativa, impone di utilizzare il finanziamento sanitario per prestazioni del tutto estranee alla finalità del finanziamento stesso, riducendo le risorse per i LEA, che restano così a carico delle Regioni.

3. In data 10 novembre 2009 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri concludendo per la declaratoria di infondatezza del ricorso.

La parte resistente precisa che fin dall'anno 1988 i fondi per gli accertamenti medico-legali sono stati trasferiti dagli stati di previsione dei singoli ministeri al fondo sanitario nazionale, come evidenziato nella relazione del 16 maggio 2004 del Tavolo di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza sanitaria istituito presso la segreteria della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Pertanto, le norme oggetto di impugnazione, nel prevedere che gli accertamenti medico-legali rientrano nei compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale, non dispongono un incremento del livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale stesso, in quanto il fondo sanitario nazionale già ingloba le risorse destinate a tale scopo.

La disposizione impugnata si limita a prevedere che sia individuata, all'interno del fondo sanitario nazionale, la quota complessiva di risorse che consente la copertura degli oneri connessi all'espletamento delle visite fiscali e che sia ripartita tra le Regioni sulla base del numero di dipendenti pubblici presenti nelle Regioni medesime.

Qualora la spesa effettiva per gli accertamenti medico-legali risulti inferiore alla quota individuata in sede di riparto, le Regioni potranno utilizzare le restanti risorse per altre finalità sanitarie. L'individuazione di tale quota, pertanto, non si configurerebbe come un vincolo di bilancio, ma come un'indicazione per la programmazione regionale.

L'Avvocatura dello Stato sottolinea, infine, che l'ammontare delle predette risorse sarà definito congiuntamente con le Regioni, perché sul riparto del fondo sanitario nazionale è prevista l'adozione dell'intesa nella Conferenza Stato-Regioni.

4. Con memoria illustrativa depositata in data 7 aprile 2010 la difesa del Presidente del Consiglio ha ribadito le argomentazioni esposte nell'atto di costituzione, insistendo nella richiesta di rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1. La Regione Toscana ha promosso, tra le altre, la questione di legittimità costituzionale – per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione – dell'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i seguenti commi: «5-bis. Gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati

dalle aziende sanitarie locali su richiesta delle amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale; conseguentemente i relativi oneri restano comunque a carico delle aziende sanitarie locali», e «5-ter. A decorrere dall'anno 2010 in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è individuata una quota di finanziamento destinata agli scopi di cui al comma 5-bis, ripartita fra le regioni tenendo conto del numero dei dipendenti pubblici presenti nei rispettivi territori; gli accertamenti di cui al medesimo comma 5-bis sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili a tale scopo».

2. In particolare, secondo la ricorrente, sarebbe violata la competenza legislativa concorrente della Regione in materia di tutela della salute e di organizzazione del servizio sanitario di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme impugnate, imponendo la gratuità delle visite fiscali, gravano del relativo onere le aziende sanitarie e, quindi, il fondo sanitario regionale, così vanificando la scelta organizzativa regionale di richiedere il pagamento delle prestazioni secondo una tariffa determinata.

Infatti, l'attività di controllo medico-legale sulle condizioni di salute dei lavoratori dipendenti, al fine di accertare, su richiesta del datore di lavoro, la legittimità dell'assenza del lavoratore, pur rientrando nelle competenze delle ASL, non costituisce un livello essenziale di assistenza, non essendo una prestazione di cura e prevenzione e, tanto meno, avendo la finalità di tutelare la salute collettiva.

Inoltre, secondo la Regione Toscana, sarebbe lesa anche l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost. perché la Regione, per garantire invariato il livello di assistenza sanitaria, si troverebbe costretta ad integrare il fondo sanitario regionale con proprie risorse finanziarie.

2.1. È riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, proposte dalla Regione Toscana con il presente ricorso.

3. La questione innanzi indicata è fondata.

3.1. Il legislatore statale nell'ultimo biennio è intervenuto ripetutamente in tema di assenze per malattia dei dipendenti pubblici. In un primo momento, l'art. 71, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, ha previsto che 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». Successivamente, l'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge n. 78 del 2009, oggetto del presente giudizio, ha modificato l'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, da un lato aggiungendovi i commi 5-bis e 5-ter, e, dall'altro, abrogando il citato comma 3.

Tale ultima disposizione è stata poi trasfusa, ad opera dell'art. 69 del 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), senza alcuna modifica, nell'art. 55-septies, comma 5, primo periodo, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

A sua volta, l'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 afferma che numerosi articoli del medesimo decreto legislativo, tra i quali l'art. 69, che come si è visto, contiene il nuovo art. 55-septies ora citato, sono espressione della potestà legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione.

3.2. Così delineato il quadro normativo di riferimento, è necessario, ai fini del presente giudizio, individuare l'ambito materiale al quale ricondurre la disciplina oggetto

dell'impugnazione della Regione Toscana. Tale materia è quella della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, nonostante l'autoqualificazione compiuta dal legislatore statale con il citato art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, la disciplina in esame non è riconducibile alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Nella giurisprudenza di questa Corte si è costantemente affermato che «ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (*ex plurimis*, sentenze n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995).

In altri termini, per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).

La fissazione dei livelli essenziali di assistenza si identifica, secondo la giurisprudenza di questa Corte, nella «determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale», non essendo «pertanto inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, l'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni» (sentenza n. 371 del 2008).

Si è già avuto modo di affermare che, in tema di tutela della salute, la disciplina statale che determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale comporta una forte compressione della sfera di autonomia regionale. Pertanto, con riferimento alle prestazioni richieste alle aziende sanitarie, la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 387 del 2007).

Così delineata la nozione di prestazione sanitaria che possieda le caratteristiche per rientrare nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, deve ritenersi condivisibile la ricostruzione operata dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa, secondo cui l'accertamento medico-legale sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia è un'attività strumentale al controllo della regolarità dell'assenza del dipendente, volta principalmente alla tutela di un interesse del datore di lavoro, la quale trova solo indirettamente un collegamento con prestazioni poste a tutela della salute del lavoratore (Cass. sez. 1, sentenza n. 13992 del 28 maggio 2008 e Cons. di Stato sez. V, sentenza n. 5690 del 29 gennaio 2008).

Inoltre, sarebbe del tutto irragionevole, qualora si volesse riconoscere agli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia il carattere di livello essenziale di assistenza, limitare tale qualificazione alla sola ipotesi delle visite fiscali richieste dalle amministrazioni pubbliche e non anche riconoscere pari natura a quelle richieste dai datori di lavoro privati, dato che si attribuirebbe a questo tipo di verifiche il carattere di prestazione diretta a realizzare uno *standard* strutturale e qualitativo tale da dover essere garantito in modo uniforme a tutti gli aventi diritto sul territorio nazionale.

3.4. Le norme in esame, dunque, devono essere correttamente ricondotte alla materia di competenza legislativa concorrente della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della

Costituzione) che, come la Corte ha più volte ribadito, è «assai più ampia» rispetto a quella precedente dell'«assistenza ospedaliera» (sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005), ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 162 del 2007).

Infatti, la disciplina degli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti per malattia, anche se viene attivata per soddisfare l'interesse del datore di lavoro volto a controllare e verificare la regolarità e legittimità dell'assenza per malattia del lavoratore, viene altresì a configurare una prestazione di tipo sanitario che si sostanzia, quanto meno, in una diagnosi sulla salute del lavoratore conforme o difforme rispetto a quella effettuata dal medico curante o alla condizione denunciata dal lavoratore e che può anche determinare l'adozione di misure che eccedono la persona del dipendente, qualora l'accertamento evidenzia patologie che presentino rischi di contagio.

Inoltre, questa Corte ha più volte affermato che le norme che disciplinano gli aspetti organizzativi dell'attività sanitaria vanno anch'esse ricondotte alla materia della tutela della salute, quando sono idonee ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adequazione delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006).

Nel caso in questione, risulta evidente la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario e con il relativo finanziamento, tenendo, tra l'altro, conto che è stato legislativamente previsto che tale tipo di prestazioni possa essere effettuato solo mediante le aziende sanitarie locali.

3.5. Una volta stabilito che le norme impugnate dalla Regione Toscana rientrano nella materia «tutela della salute», occorre verificare, trattandosi di una materia rimessa alla competenza legislativa concorrente, se alle stesse possa essere riconosciuta la natura di normativa di principio.

La risposta deve essere negativa, in quanto la disciplina introdotta dai commi 5-bis e 5-ter non lascia alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legislazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione, con l'effetto, peraltro, di vincolare risorse per l'effettuazione di una prestazione che non rientra nella materia di competenza esclusiva dello Stato di cui al già citato art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., incidendo, in tal modo, anche sull'autonomia finanziaria della Regione, tutelata dall'art. 119 Cost.

In conclusione, il comma 5-bis dell'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il quale dispone che le visite fiscali sul personale dipendente delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale e che i relativi oneri sono a carico delle aziende sanitarie, non è ascrivibile ad alcun titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato e, trattandosi di normativa di dettaglio in materia di «tutela della salute», si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., mentre il comma 5-ter, che vincola una quota delle risorse per il finanziamento del servizio sanitario nazionale, destinandole a sostenere il costo di una prestazione che non può essere qualificata come livello essenziale di assistenza, si pone in contrasto con l'art. 119 Cost., ledendo l'autonomia finanziaria delle Regioni.

P.Q.M.

la Corte costituzionale, riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi,

nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, proposte dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lettera e), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i commi 5-*bis* e 5-*ter*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

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 24 giugno 2010 n. 224

(direttori amministrativo e sanitario delle ASL - cessazione automatica dall'incarico)

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), promosso dal tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra A.F., l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" ed altra con ordinanza del 27 giugno 2008, iscritta al n. 370 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione di A.F. e dell'azienda Policlinico Umberto I, nonché l'atto di intervento della Regione Lazio;
udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il giudice relatore Alfonso Quaranta;
uditi gli avvocati Cecilia Martelli per A.F., Rosaria Russo Valentini per l'azienda Policlinico Umberto I e Claudio Chiola per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza del 27 giugno 2008 il tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), per violazione degli articoli 97 e 98 della Costituzione.

Il giudice *a quo* premette che il ricorrente ha stipulato in data 5 dicembre 2001 con l'azienda Policlinico Umberto I un contratto a tempo determinato avente ad oggetto il conferimento di un incarico di direttore amministrativo dell'azienda ospedaliera della durata di cinque anni.

Con decreto del 15 luglio 2005 il rettore dell'università convenuta provvedeva alla nomina del nuovo direttore generale.

A seguito di tale nomina, il ricorrente riceveva una comunicazione di cessazione immediata dalle funzioni di direttore amministrativo ai sensi del censurato art. 15, comma 6, della legge regionale n. 18 del 1994.

L'interessato proponeva ricorso chiedendo l'accertamento dell'inadempimento dell'azienda ospedaliera in relazione agli obblighi assunti con il contratto stipulato e dell'illegittimità del recesso, nonché la condanna delle parti convenute, in solido, alla corresponsione di tutte le retribuzioni dal 2 agosto 2005 al 3 gennaio 2007. In via subordinata, chiedeva la condanna delle parti convenute alla corresponsione dell'indennità supplementare e dell'indennità di mancato preavviso, nonché al risarcimento del danno per la dequalificazione e per il demansionamento, per la perdita di *chances* e per il pregiudizio esistenziale e biologico subito, oltre alla condanna al pagamento delle differenze retributive maturate in relazione alle superiori mansioni rivestite di direttore generale.

Si costituivano le parti convenute chiedendo il rigetto del ricorso.

2. Tanto premesso, il remittente assume la illegittimità costituzionale del predetto art. 15 della legge della Regione Lazio n. 18 del 1994.

Al fine di dimostrare la rilevanza della questione sollevata, il giudice *a quo* svolge in via preliminare una ricostruzione del quadro normativo rilevante nel caso in esame.

L'azienda ospedaliera convenuta ha autonoma personalità di diritto pubblico, secondo quanto previsto dal decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'azienda Policlinico Umberto I e per l'azienda ospedaliera Sant'Andrea di Roma), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 dicembre 1999, n. 453.

Il decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419) ha regolato i rapporti tra il Servizio sanitario nazionale e le università, prevedendo protocolli di intesa stipulati tra Regioni e università in conformità alle linee guida contenute in atti di indirizzo e coordinamento.

Nel caso di specie tali linee guida sono contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 maggio 2001.

Il protocollo di intesa di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 517 del 1999 tra Regione Lazio e università di Roma, stipulato il 2 settembre 2002, fa espresso rinvio per la disciplina e la regolamentazione della struttura verticistica agli artt. 3 e seguenti del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Infatti, l'art. 2, comma 8, del citato d.lgs. n. 517 del 1999 stabilisce che «le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale di cui al comma 2, lettera a), (...) operano secondo modalità organizzative e gestionali determinate dall'azienda in analogia alle disposizioni degli articoli 3, 3-bis e 4» del d.lgs. n. 502 del 1992.

L'art. 3, comma 1-*quater*, del decreto da ultimo richiamato stabilisce che «sono organi dell'azienda il direttore generale e il collegio sindacale. Il direttore generale (...) è responsabile della gestione complessiva e nomina i responsabili delle strutture operative dell'azienda. Il direttore generale è coadiuvato, nell'esercizio delle proprie funzioni, dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario».

Il comma 1-*quinqüies* dello stesso art. 3 stabilisce che «il direttore amministrativo e il direttore sanitario sono nominati dal direttore generale. Essi partecipano unitamente al direttore generale, che ne ha la responsabilità, alla direzione dell'azienda, assumono diretta responsabilità delle funzioni attribuite alla loro competenza e concorrono, con la formulazione di proposte e pareri, alla formazione della direzione generale».

L'art. 3-*bis*, comma 8, prevede che «il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario è esclusivo ed è regolato dal contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile, stipulato in osservanza

delle norme del titolo terzo del libro quinto del codice civile. La Regione disciplina le cause di risoluzione del rapporto con il direttore amministrativo e il direttore sanitario».

Lo stesso contratto individuale di lavoro stipulato dal ricorrente rinvia agli articoli 3, 3-bis, 3-quater e 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni, nonché alla legge regionale.

La norma impugnata, la cui rubrica reca «direttore amministrativo e direttore sanitario», prevede che «il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati».

Il tribunale remittente ritiene che tale norma «debba trovare applicazione anche all'azienda ospedaliera convenuta, in virtù del richiamo effettuato dall'art. 2, comma 8, del d.lgs. n. 517, sia in forza del richiamo espresso contenuto nel contratto individuale di lavoro stipulato dal ricorrente».

La norma censurata precluderebbe, sottolinea il giudice a quo, l'accoglimento della domanda di risarcimento del danno derivante dalla risoluzione anticipata del contratto stipulato tra le parti. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della suddetta norma, nella parte in cui dispone per legge la cessazione anticipata e automatica dell'incarico, renderebbe illegittimo il provvedimento di revoca dell'incarico con conseguente diritto del ricorrente al risarcimento del danno.

Lo stesso giudice remittente rileva come non siano possibili interpretazioni costituzionalmente orientate che consentano al ricorrente di ottenere, a prescindere da una espressa dichiarazione di incostituzionalità, la ricostituzione del rapporto e la riassegnazione dell'incarico. Né, si aggiunge, è consentito al giudice estendere alla norma in esame quanto statuito da questa Corte con le sentenze n. 103 e n. 104 del 2007.

Per quanto attiene alla non manifesta infondatezza della questione, il tribunale premette di essere consapevole del fatto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 233 del 2006, ha affermato che gli effetti della nomina di un nuovo direttore generale sugli incarichi di direttore sanitario e amministrativo non riguardano una ipotesi di *spoils system* in senso tecnico. In particolare, la Corte ha chiarito come tale aspetto non regoli «un rapporto fondato sull'*intuitus personae* tra l'organo politico che conferisce l'incarico e il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell'efficienza dell'amministrazione, ma concerne l'organizzazione della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria e mira a garantire, all'interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale tra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati».

Successivamente, la stessa Corte, con le sentenze n. 103 e n. 104 del 2007, avrebbe affermato una serie di principi generali che inducono il remittente a ritenere la questione al suo esame non manifestamente infondata

In particolare, con la sentenza n. 104 del 2007, la Corte ha dichiarato la incostituzionalità della norma che prevedeva la cessazione automatica dell'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie locali o di aziende ospedaliere al novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale; ciò, sul presupposto che è costituzionalmente illegittima una interruzione del rapporto di ufficio per una causa estranea alle vicende del rapporto e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi (il giudice *a quo* ha richiamato anche parte della motivazione della sentenza n. 103 del 2007).

Inoltre, si rileva come non «possa avere senso l'abolizione della cessazione automatica dall'incarico per i direttori generali delle aziende sanitarie locali e ospedaliere ed il mantenimento dell'automatismo, invece, per i dirigenti di sua nomina, in nome di una non meglio identificata "esigenza di garantire la consonanza di impostazione gestionale"». A tale ultimo proposito, si puntualizza che «tale consonanza non si misura con la contiguità più o meno politica o di affinità di vedute sull'impostazione della gestione, quanto invece con la verifica dei risultati».

La norma in esame si porrebbe, pertanto, in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Si osserva, inoltre, come l'art. 15 della legge della Regione Lazio impugnata contemplerebbe già «dei sistemi di verifica del raggiungimento degli obiettivi, nel senso della verifica di consonanza di impostazione gestionale, al comma 7, prevedendo la sospensione e la revoca degli incarichi dei direttori amministrativi in ipotesi molto ampie che consentono la verifica». Se a ciò si aggiunge, prosegue il remittente, che «l'incarico dirigenziale in questione è temporaneo, appare irragionevole e sospetta di incostituzionalità la norma che dispone la decadenza automatica del direttore sanitario all'avvicinarsi di un nuovo direttore generale».

3. Si è costituita la Regione Lazio rilevando, in primo luogo, la inammissibilità della questione per irrilevanza.

Sul punto, si afferma, infatti, che l'art. 2, comma 8, del d.lgs. n. 517 del 1999, che disciplina il rapporto tra aziende sanitarie ospedaliere e università, «non è esaustivo giacché questo rinvia soltanto alle norme “statali” contenute negli artt. 3, 3-bis e 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 e non anche a quelle regionali». Ma anche il preteso richiamo espresso contenuto nel contratto individuale, si aggiunge, manca, «a meno che non si ritenga utile al fine del recepimento dell'intera disciplina regionale e quindi anche dell'art. 15, comma 6, il richiamo generale alla legge regionale n. 18 del 1994 contenuto nell'art. 1 del contratto».

Si rileva, inoltre, che non appare condivisibile neanche l'affermazione contenuta nell'ordinanza di rimessione secondo cui la declaratoria di incostituzionalità sarebbe necessaria per potere condannare l'amministrazione al risarcimento del danno, potendosi applicare l'art. 2227 del codice civile, che prevede l'ipotesi del recesso unilaterale dal contratto e disciplina il risarcimento del danno subito dal prestatore d'opera in caso di recesso *ad nutum*, ancorché sia iniziata l'esecuzione dell'opera.

Inoltre, come sottolineato dal giudice remittente, la conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma «non avrebbe ripercussioni risarcitorie, ma comporterebbe, piuttosto, il ripristino del rapporto che, però, nel caso di specie non è stato richiesto, rendendo, anche sotto questo profilo, la questione irrilevante».

3.1. Per quanto attiene alla non manifesta infondatezza, la difesa regionale rileva come il principio di continuità non possa essere utilmente evocato, costituendo una delle possibili derivazioni del principio del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione. Si osserva come «il direttore amministrativo delle aziende ospedaliere è nominato dal direttore generale e partecipa con quest'ultimo alla direzione dell'azienda e concorre con la formulazione di proposte e di pareri alla formazione delle decisioni della direzione generale (art. 3, comma 1-quinquies, del d.lgs. n. 502 del 1992). Il rapporto direttore generale-direttore amministrativo mirerebbe, pertanto, a garantire, all'interno della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria, «la consonanza di impostazione gestionale». In questa prospettiva, la norma impugnata tenderebbe ad assicurare anch'essa il principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione (si richiama la sentenza n. 233 del 2006).

Né a diversa conclusione potrebbe condurre la successiva sentenza n. 104 del 2007, in quanto con tale sentenza «è stata censurata la contaminazione politica nell'avvicendamento delle strutture apicali dell'amministrazione sanitaria in contrasto con il principio di imparzialità più che con quello di buon andamento». Non è un caso che la Corte, continua la difesa della Regione, richiami anche il principio dettato dall'art. 98 Cost., secondo cui i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, con ciò intendendo garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche.

Alla luce di quanto esposto, dovrebbe ritenersi la inammissibilità della censura formulata con riferimento all'art. 98 della Costituzione, in quanto «è stata impugnata una norma regionale che disciplina il rapporto interno tra organi della p.a., cui è estranea ogni contaminazione politica».

Si conclude osservando che «il giudice a quo ignora che la soluzione propugnata sortirebbe, quali irragionevoli conseguenze, sia quella di consentire che del *continuum* con il proprio dirigente amministrativo possa usufruire soltanto il direttore generale iniziale e non anche il subentrante, a qualsiasi titolo (la sostituzione potrebbe essere determinata anche dalla scomparsa dell'originario direttore generale), sia quella di un rapporto, originariamente fiduciario, che, a seguito del venir meno di una delle parti, si trasformerebbe, immotivatamente, in un ordinario rapporto di lavoro a tempo determinato».

4. Si è costituita nel presente giudizio la parte privata del processo *a quo*, sottolineando come a seguito della nomina del nuovo direttore generale, avvenuta con decreto del rettore dell'università in data 15 luglio 2005, abbia ricevuto una comunicazione di cessazione immediata dalle funzioni di direttore amministrativo ai sensi dell'art. 15, comma 6, della legge regionale n. 18 del 1994.

Detto ciò, l'interessato si riporta alle più rilevanti deduzioni contenute nell'ordinanza di remissione, richiamando i principi affermati da questa Corte, in relazione al rapporto tra organi politici e organi dirigenziali, con le sentenze numeri 103 e 104 del 2007, nonché numeri 161 e 351 del 2008 di questa Corte. In particolare, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale emergerebbe come l'unica eccezione al principio che vieta la decadenza automatica al di fuori di un giusto procedimento sarebbe rappresentata dai cosiddetti incarichi dirigenziali apicali.

Nella fattispecie all'esame del giudice remittente non verrebbe in rilievo un incarico dirigenziale apicale, ma un rapporto tra due organi amministrativi che «colloca tutta la questione nell'ambito dell'azione amministrativa», con conseguente necessità di applicare il principio di cui all'art. 97 della Costituzione. Tale principio impone che la cessazione dall'incarico può essere soltanto il risultato di un procedimento di verifica dei risultati e di osservanza delle direttive all'esito del quale il nuovo direttore generale può accertare se sussistono effettivamente le condizioni perché si realizzi la «consonanza gestionale».

5. Si è costituita in giudizio anche l'azienda Policlinico Umberto I chiedendo alla Corte il rigetto della questione.

6. Nell'imminenza dell'udienza pubblica la parte privata ha depositato una memoria, con la quale ha, in particolare, replicato alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

Con riferimento alla possibile applicazione dell'art. 2227 cod. civ., si è osservato come tale norma preveda la possibilità del committente di recedere dal contratto con obbligo di corrispondere una indennità al prestatore d'opera, mentre nel caso in esame è stato chiesto il risarcimento del danno.

Per quanto attiene alla rilevanza della questione, si deduce come – in considerazione del fatto che l'eventuale accoglimento della questione stessa condurrebbe alla necessaria reintegrazione del direttore con conseguente impossibilità di ottenere il risarcimento del danno – non possa negarsi al ricorrente del giudizio a quo la facoltà di chiedere la sola condanna al risarcimento dei danni.

Infine, si osserva come la previsione della possibilità di riconferma non escluderebbe la illegittimità della cessazione prevista dalla norma impugnata.

Nel merito vengono ribadite le argomentazioni già precedentemente svolte e quelle contenute nell'ordinanza di rimessione, volte a dimostrare la contrarietà della disposizione impugnata ai parametri costituzionali evocati.

Considerato in diritto

1. Il tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere).

La norma censurata prevede che «il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati».

Secondo il giudice *a quo*, tale disposizione violerebbe gli artt. 97 e 98 della Costituzione, in quanto, in carenza di garanzie procedimentali, non assicurerebbe il principio di continuità dell'azione amministrativa, che è strettamente correlato a quello di buon andamento. Inoltre, si deduce che «non avrebbe senso l'abolizione della cessazione automatica dall'incarico per i direttori generali delle aziende sanitarie locali e ospedaliere» ed il mantenimento dell'automatismo, invece, per i dirigenti di loro nomina, «in nome di una non meglio identificata "esigenza di garantire la consonanza di impostazione gestionale"».

2. Al riguardo, è necessario richiamare gli aspetti essenziali della vicenda oggetto del giudizio *a quo*.

Il ricorrente aveva stipulato in data 5 dicembre 2001 un contratto a tempo determinato con l'azienda Policlinico Umberto I, avente ad oggetto il conferimento dell'incarico di direttore amministrativo dell'azienda stessa della durata di cinque anni.

Con decreto del 15 luglio 2005 il rettore dell'università aveva nominato un nuovo direttore amministrativo.

Con riferimento a tale nomina, il ricorrente nel giudizio *a quo* aveva ricevuto una comunicazione di cessazione immediata dalle funzioni in corso, ai sensi dell'art. 15, comma 6, della legge regionale n. 18 del 1994.

In seguito a ciò, il ricorrente proponeva ricorso al tribunale ordinario di Roma chiedendo l'accertamento della violazione da parte dell'azienda ospedaliera universitaria degli obblighi assunti con il contratto e la condanna della stessa al risarcimento dei danni.

3. In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalla difesa della Regione Lazio.

3.1. Con una prima eccezione si deduce che la norma censurata non si applicherebbe nel giudizio *a quo*, in quanto l'art. 2, comma 8, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419), il quale regola il rapporto tra aziende sanitarie ospedaliere e università, richiamerebbe soltanto le norme statali contenute negli artt. 3, 3-bis e 4 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e non anche quelle regionali.

L'eccezione non è fondata.

Il remittente, con motivazione non implausibile, ha affermato che il predetto d.lgs. n. 517 del 1999, nel disciplinare i rapporti in esame, ha richiamato, per quanto non specificamente da esso previsto, il d.lgs. n. 502 del 1992. Tale decreto, a sua volta, prevedendo, tra l'altro, all'art. 3-bis, comma 8, che le cause di risoluzione del rapporto con il direttore amministrativo e con il direttore sanitario sono disciplinate dalla Regione, ha conseguentemente rinviato, per tale aspetto, anche alla normativa regionale, e quindi alla norma censurata, la quale contempla proprio una causa di interruzione del rapporto.

3.2. La Regione ha eccepito, inoltre, quale motivo di inammissibilità, che il giudice avrebbe dovuto comunque esaminare la domanda di risarcimento applicando l'art. 2227 del codice civile, senza necessità di ricorrere alla norma censurata.

Anche tale eccezione non è fondata.

La citata disposizione attribuisce, nell'ambito della disciplina del lavoro autonomo privatistico, al committente il diritto potestativo di interrompere il rapporto contrattuale in corso mediante l'esercizio del recesso accompagnato dalla corresponsione al prestatore d'opera di un trattamento indennitario.

La norma regionale ora censurata disciplina, invece, un istituto diverso, rappresentato dalla interruzione *ex lege* del rapporto dirigenziale in corso con un soggetto pubblico, con la conseguenza che non si potrebbe comunque applicare la disposizione codicistica nella parte in cui disciplina il regime delle indennità. Inoltre, il ricorrente nel giudizio *a quo* non ha chiesto la corresponsione di una prestazione indennitaria, normalmente legata alla commissione di un fatto lecito, ma ha invocato una tutela risarcitoria in dipendenza dell'accertamento di un inadempimento contrattuale.

In definitiva, sia la eterogeneità della fattispecie di cui al citato art. 2227 cod. civ. rispetto a quella oggetto del giudizio *a quo*, sia la precisa individuazione del *petitum* del giudizio stesso, escludono che la controversia possa essere risolta dal tribunale adito senza necessità di accertare la illegittimità della decadenza automatica dal rapporto prevista dalla disposizione censurata e mediante il solo riconoscimento all'interessato di una indennità prevista dalla predetta disposizione del codice civile.

3.3. Quanto sopra comporta il rigetto anche dell'eccezione proposta dalla resistente amministrazione, con la quale si deduce che sarebbe stato possibile esaminare la domanda attrice anche in assenza della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma in questione. Al riguardo, è sufficiente osservare che costituisce presupposto indefettibile dell'azione risarcitoria il previo accertamento, sul piano oggettivo, della illegittimità della norma sulla interruzione automatica del rapporto di lavoro.

3.4. Egualmente non fondata è, infine, l'eccezione di inammissibilità della questione per irrilevanza, sollevata dalla difesa della Regione, sotto il profilo secondo il quale l'accoglimento della stessa potrebbe comportare soltanto il ripristino del rapporto interrotto e non anche la condanna dell'azienda ospedaliera universitaria al risarcimento del danno, come richiesto dall'interessato.

Avuto riguardo alla particolare natura della vicenda contenziosa in esame, non può negarsi che spetti al soggetto investito di pubbliche funzioni decidere le modalità di tutela, reale o risarcitoria, delle proprie situazioni giuridiche di cui si assuma la lesione. Il ricorrente nel giudizio *a quo* ha chiesto il risarcimento del danno, deducendo la illegittimità dell'intervenuta interruzione automatica del suo rapporto dirigenziale, disposta in applicazione della norma censurata. Ne consegue che soltanto l'accertamento della illegittimità costituzionale della norma, che ha autorizzato l'amministrazione ospedaliera a dichiarare la cessazione automatica del rapporto, permetterebbe al giudice *a quo* di valutare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della pretesa risarcitoria azionata.

Ad una diversa conclusione, d'altronde, non si può pervenire mediante il richiamo alla sentenza n. 351 del 2008, con cui questa Corte ha ritenuto contrario, tra l'altro, al principio costituzionale di buon andamento la sola previsione di strumenti di tutela risarcitoria in favore del dirigente rimosso illegittimamente, sottolineando come la mancanza di forme di tutela reale pregiudichi gli interessi pubblici di rilevanza costituzionale. Infatti, con la citata sentenza si è messa unicamente in rilievo la imprescindibilità, nel settore in esame, della previsione di strumenti di protezione di tipo reale, senza alcuna indicazione in ordine alle modalità di scelta delle forme di tutela.

Nella specie, il ricorrente ha chiesto la condanna dell'amministrazione ospedaliera al risarcimento del danno. La valutazione della fondatezza di tale pretesa presuppone, pertanto, un giudizio sul comportamento tenuto dal soggetto pubblico in applicazione della norma censurata dal giudice *a quo*.

4. Nel merito, la questione è fondata.

4.1. La norma in esame – prevedendo che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati – contempla un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali.

La difesa della resistente Regione, a sostegno della infondatezza della questione, ha richiamato la sentenza n. 233 del 2006, con la quale questa Corte ha affermato, con riferimento a quanto previsto dall'art. 14, comma 3, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), che gli incarichi di direttore amministrativo e direttore sanitario hanno natura esclusivamente fiduciaria e «terminano in caso di cessazione per qualunque causa del direttore generale, con risoluzione di diritto dei relativi contratti di lavoro», specificando che quella sopra indicata non può essere qualificata come un'ipotesi di *spoils system* in senso tecnico. Secondo la Corte, infatti, la suindicata norma «non regola un rapporto fondato sull'*intuitus personae* tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell'efficienza dell'amministrazione; ma concerne l'organizzazione della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria e mira a garantire, all'interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati». In questa prospettiva, la citata sentenza ha puntualizzato che «la norma impugnata tende ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, e quindi non viola l'art. 97 Cost.».

4.2. A tale riguardo, va però osservato che la successiva giurisprudenza costituzionale ha effettuato, in relazione ad una serie di disposizioni disciplinatrici dei rapporti tra organi politici e amministrativi ovvero tra organi amministrativi, talune puntualizzazioni volte, rispetto a quanto affermato dalla citata sentenza n. 233 del 2006, a valorizzare, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento proprio nell'art. 97 Cost.

Si è così precisato, con la suindicata giurisprudenza, che i meccanismi di decadenza automatica, «ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto

dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti» (sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007).

In particolare, la Corte, con la sentenza n. 104 del 2007, ha affermato, con riferimento proprio alla legislazione della Regione Lazio, che il direttore generale di aziende sanitarie locali – nominato, con ampio potere discrezionale, dal presidente della Regione per un periodo determinato – non può decadere automaticamente in connessione con l'insediamento del nuovo Consiglio regionale. È stata ritenuta, infatti, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione la previsione della cessazione del soggetto, cui sia stata affidata tale funzione, dal rapporto di ufficio e di lavoro con la Regione «per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto».

4.3. Dall'applicazione di tali principi alla vicenda che ha dato origine al presente giudizio, deriva, avendo anche riguardo al contesto normativo in cui la norma censurata si colloca, che quest'ultima contrasta con l'art. 97 Cost.

Deve essere, innanzitutto, chiarito che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale nella discussione in udienza pubblica, non sussiste un rapporto di stretta simmetria tra le modalità di conferimento dell'incarico dirigenziale e le cause di cessazione di esso.

La scelta fiduciaria del direttore amministrativo – che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale, con particolare riferimento alle capacità professionali del prescelto in relazione alle funzioni da svolgere (art. 15, secondo comma, della legge n. 18 del 2004) – non implica, infatti, che la interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest'ultima. Una volta, infatti, instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica.

E proprio la valutazione di tali esigenze determina il contrasto della disposizione impugnata con il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., in quanto la disposizione stessa non ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni “interne” a tale rapporto, che – legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo – siano idonee ad arrecare un *vulnus* ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa. A ciò è da aggiungere che la norma censurata, prevedendo l'interruzione *ante tempus* del rapporto, non consente alcuna valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento. Nell'ambito di tale procedimento il nuovo direttore generale sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale tra direttore generale e direttore amministrativo. In effetti, soltanto nel rispetto delle predette modalità e condizioni il nuovo direttore generale può, con provvedimento motivato, procedere alla rimozione del direttore amministrativo prima della suddetta scadenza contrattuale.

Sotto altro aspetto, come si è già precisato, l'esistenza di una fase valutativa dei comportamenti tenuti dall'interessato può assicurare al dirigente la possibilità di fare valere il suo diritto di difesa, sulla base eventualmente dei risultati delle proprie prestazioni e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei «servizi amministrativi» a lui affidati.

Del resto, i commi 7 e 8 dell'art. 15 della legge regionale in questione, prevedono un particolare iter procedimentale di garanzia per il direttore amministrativo, che si articola normalmente in una prima fase svolta in contraddittorio, all'esito della quale può essere disposta, con atto motivato, la sola sospensione del dirigente; e una seconda fase, connotata sempre dalle medesime garanzie procedurali, che, in presenza di «casi di particolare gravità, ovvero qualora le inadempienze che hanno determinato la sospensione siano reiterate», può condurre alla revoca dell'incarico.

In definitiva, in presenza delle suindicate disposizioni e avuto riguardo al complessivo sistema di nomina e di revoca del dirigente in questione, la previsione, da parte della norma impugnata, di una interruzione automatica del rapporto per effetto della nomina del nuovo direttore generale, senza la previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria «discontinuità della gestione» (sentenza n. 55 del 2009), in contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

Né ad una diversa conclusione può pervenirsi per il solo fatto che la norma preveda la possibilità della riconferma del direttore amministrativo. Il potere del direttore generale di confermare di quest'ultimo non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato, alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge regionale n. 18 del 1994.

P.Q.M.

la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 21 giugno 2010.

CORTE COSTITUZIONALE

Francesco Amirante, presidente;
Ugo De Siervo Giudice, 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 24 giugno 2010 n. 225
(impiego pubblico - immissione a domanda nel ruolo della dirigenza)

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009 ed iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;
udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2010 il giudice relatore Luigi Mazzella;
uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e
l'avvocato Claudio Chiola per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso depositato in cancelleria il 27 ottobre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio).

Riferisce il Presidente del Consiglio che la disposizione censurata stabilisce che «i soggetti che previa una selezione di evidenza pubblica hanno ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestano servizio presso le stesse sono, a domanda, immessi nel ruolo della dirigenza della Regione».

Ritiene il ricorrente che il riportato comma 52 sia illegittimo. Esso, infatti, offrirebbe la possibilità a tutti i dipendenti regionali che abbiano superato una selezione di evidenza pubblica e abbiano avuto un incarico dirigenziale per cinque anni consecutivi, di diventare dirigenti grazie ad una semplice domanda.

Tale norma regionale, invero, si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 Cost., determinando una grave lesione ai principi costituzionali di parità tra i cittadini (art. 3), di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici (art. 51) e di accesso mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge, agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97).

In particolare, con riferimento all'art. 97 Cost., il ricorrente fa presente che la regola del pubblico concorso, come ribadito anche dal Consiglio di Stato, è posta a tutela non solo dell'interesse pubblico alla scelta dei migliori - mediante una selezione aperta alla

partecipazione di coloro che siano in possesso dei prescritti requisiti - ma anche del diritto dei potenziali aspiranti a poter partecipare alla relativa selezione.

La regola costituzionale del pubblico concorso verrebbe poi concretamente salvaguardata con una serie di disposizioni legislative che espressamente comminano la nullità dell'assunzione effettuata senza osservanza delle prescritte procedure selettive e la responsabilità personale degli amministratori che vi hanno provveduto con riguardo sia alle amministrazioni statali sia alle altre amministrazioni pubbliche, compresi gli enti locali.

Ricorda il Presidente del Consiglio che, come questa Corte ha riconosciuto, l'accesso al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, ma ciò «fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nell'amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda o irragionevolmente riduca, le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere “pubblico” del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione».

2. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, in persona del vice-presidente Esterino Montino, giuste determinazioni del segretario generale del Consiglio regionale n. 698 del 10 novembre 2009 e del Dipartimento economico e occupazionale C3307 del 24 novembre 2009, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

3. Successivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, nella quale ha eccepito la nullità della costituzione in giudizio della Regione. In base all'art. 41, comma 4, legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo statuto della Regione Lazio), il Presidente promuove l'impugnazione delle leggi dello Stato innanzi alla Corte costituzionale. Secondo il ricorrente, tale previsione, saldandosi con le prerogative attribuite al Presidente della Giunta regionale dal comma 1 della medesima disposizione, in forza del quale egli dirige la politica dell'esecutivo, comporterebbe la nullità dell'atto di costituzione della Regione Lazio nel presente giudizio di costituzionalità per carenza di potere dei due organi che hanno adottato la relativa determinazione.

Priva di fondamento risulterebbe la motivazione posta a fondamento della determinazione del direttore del Dipartimento economico e occupazionale, che lega la pretesa attribuzione di disporre in materia di liti attive e passive all'attuale contenuto dell'articolo 48 dello Statuto regionale, con riferimento alla resistenza in giudizio in caso di impugnazione di una legge della Regione Lazio per vizi di costituzionalità.

Parimenti priva di fondamento, per la resistenza nel ricorso in esame, sarebbe la determinazione del segretario generale, la quale richiama gli articoli 21 e 24 della legge statutaria n. 1 del 2004 inconferenti nella fattispecie, perché il primo (art. 21) riguarda le funzioni del Presidente del Consiglio regionale, tra le quali non è assolutamente prevista quella di impugnare le leggi dello Stato o di altra Regione o di resistere in giudizio, e perché il secondo (art. 24) disciplina l'autonomia del Consiglio regionale.

In ogni caso il Presidente del Consiglio insiste nelle proprie conclusioni, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

4. Con propria memoria, successivamente, la Regione Lazio svolgeva ulteriori deduzioni sul merito del ricorso.

5. In apertura dell'udienza pubblica, veniva dichiarata con ordinanza l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio, per la mancanza di delibera di autorizzazione del

Presidente della giunta regionale, essendo state ritenute insufficienti a tal fine tanto la determinazione del presidente del Consiglio regionale, quanto la determinazione del direttore del Dipartimento economico e occupazionale.

Considerato in diritto

1. Con ricorso depositato il 27 ottobre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2001 della Regione Lazio).

Tale norma regionale, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, determinando una grave lesione dei principi costituzionali di parità tra cittadini (art. 3, Cost.) e di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici (art. 51, Cost.), nonché di quello del pubblico concorso quale modalità prescritta, salvo i casi stabiliti dalla legge, per accedere agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97, Cost.).

2. Preliminarmente, deve essere dichiarata la inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio, come da ordinanza allegata, letta in udienza.

3. Nel merito, la questione è fondata.

Come questa Corte ha più volte affermato, il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, quando l'intento è di valorizzare esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione, può andare incontro a deroghe ed eccezioni, attraverso la previsione di trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente. Ma, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», è necessario che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (sentenze n. 363 del 2006, n. 215 del 2009 e n. 9 del 2010). In particolare, è indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione; che l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenza n. 215 del 2009).

Tale principio non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso, dato che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.

Invero, «la natura comparativa e aperta della procedura è [...] elemento essenziale del concorso pubblico», sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno», violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010).

D'altra parte, come pure è stato esplicitamente affermato nelle citate decisioni di questa Corte, «il previo superamento di una qualsiasi “selezione pubblica”, presso qualsiasi “ente pubblico”, è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso», perché esso «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».

La norma regionale attualmente censurata attribuisce ai soggetti che, in seguito ad una precedente selezione di evidenza pubblica, abbiano ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestino servizio presso le stesse, il diritto di essere immessi, su semplice domanda, nel ruolo della dirigenza della Regione.

La lesione del principio del pubblico concorso, nel caso in esame, è accentuata dal carattere assolutamente potestativo del diritto alla stabilizzazione contemplato nella norma impugnata, la quale autorizza il personale dirigente assunto in via precaria ad essere stabilizzato su semplice domanda e, dunque, senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione e senza alcuna valutazione della professionalità e dell'attività svolta da questi dirigenti.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio n. 22 del 2009 per violazione degli artt. 51 e 97 Cost..

P.Q.M.

la Corte costituzionale:

dichiara l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

Allegato: ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010

Rilevato che la Regione Lazio risulta essersi costituita in giudizio sulla base della determinazione del segretario generale del Consiglio regionale n. 698 del 10 novembre 2009 e sulla base della determinazione del Dipartimento economico e occupazionale n. C 3307 del 24 novembre 2009;

che, in tali atti di determinazione, la legittimazione degli organi emittenti è stata fondata sulle prerogative del presidente del Consiglio regionale, delineate negli artt. 21, 24 l.r. Stat. 11

novembre 2004, n. 1 (Nuovo statuto della Regione Lazio), tra le quali non è prevista la competenza a deliberare sui giudizi innanzi alla Corte costituzionale;
che nell'atto di determinazione del segretario del Dipartimento economico si è fatto riferimento anche alle disposizioni contenute negli artt. 17 e 34, l.r. 18 febbraio 2002, n. 6;
che la norma cui occorre fare riferimento è l'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 cui si adegua l'art. 41, comma 4, del vigente Statuto della Regione Lazio (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1);
che, in tale competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono;
che, pertanto, la costituzione della Regione Lazio deve ritenersi inammissibile.

Per questi motivi

la Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità della costituzione della Regione Lazio.

F.to: Francesco Amirante, presidente

CONSIGLIO DI STATO
Sezione IV giurisdizionale

Luigi Maruotti, presidente ff;
Goffredo Zaccardi, Armando Pozzi, Antonino Anastasi, consiglieri;
Guido Romano, consigliere, estensore-

Sentenza 6 maggio 2010 n. 2639
(*diritto di accesso – limitazioni*)

sul ricorso numero di registro generale 6217 del 2008, proposto da:
Ministero della difesa, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi n. 12
presso la sede di detta Avvocatura;

contro

dott.ssa Ble. MSe., rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Caiulo, con domicilio eletto
presso l'avv. Francesco Carluccio, in Roma, via Cicerone n. 44;

nei confronti di

dott.ssa Dre. Fns, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del TAR Puglia – Lecce - Sezione II – n. 180 del 24 gennaio 2008, resa tra le
parti, concernente il diniego di accesso ai documenti relativi al nulla-osta al trasferimento in
mobilità concesso alla controinteressata;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'appellata dott.ssa MSe. Ble.;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2010 il consigliere Guido Romano e
uditi per le parti l'avvocato Angeletti, su delega dell'avv. Caiulo, e l'avvocato dello Stato Rago;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. - Con ricorso al TAR della Puglia la dott.ssa MSe. Ble. chiedeva l'annullamento della nota n.
64491 del 28 settembre 2007 con la quale il Ministero della difesa, direzione generale del

personale civile, aveva denegato l'accesso alla documentazione concernente la procedura di mobilità della dott.ssa Fns. Drc..

Con sentenza n. 180 del 24 gennaio 2008, il predetto giudice di primo grado ha accolto il ricorso ed ha ordinato all'amministrazione, "...ai sensi dell'art. 25, sesto comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni...", di rilasciare alla dott.ssa Ble. i seguenti atti: "...a) l'istanza di mobilità volontaria presentata dalla dott.ssa Fns. Drc.; b) gli atti dell'istruttoria amministrativa; c) il provvedimento di nulla osta della direzione generale per il personale civile prot. 0028523 del 26/4/2007...".

Con l'appello in epigrafe l'amministrazione della Difesa ha contestato la correttezza della decisione assunta dal primo giudice chiedendo la riforma di detta decisione per i seguenti motivi:

- l'accesso ai documenti contenenti, come nella specie, dati "c.d. sensibili ed ultra sensibili" sarebbe consentito soltanto nei limiti in cui sia strettamente indispensabile, avuto presente che l'art. 60 del codice in materia di protezione dei dati personali impone che il diritto che si intende tutelare debba essere "...di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità od in un altro diritto o libertà fondamentale ed inviolabile...";

- "...l'istanza di accesso presentata dalla dott.ssa Ble., in relazione al non accoglimento della propria domanda di trasferimento ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001..." - denegata con il provvedimento impugnato in prime cure - non farebbe emergere un suo diritto di "pari rango" a quello tutelato dall'art. 60, in quanto la propria effettiva posizione non potrebbe "...ricollegarsi in alcun modo nemmeno al generico concetto di diritto al lavoro, come sostenuto dalla sentenza impugnata, in quanto la stessa presta regolare servizio presso un ente dell'amministrazione della Difesa e tanto meno può ricollegarsi al diritto di difesa che la stessa potrà far sempre valere presso il giudice competente e per l'esercizio del quale sono stati forniti all'interessata tutti gli elementi istruttori e motivazionali utili...";

- la tutela del diritto alla riservatezza sarebbe sempre "...destinata a cedere il passo, anche nei casi in cui quest'ultimo attenga, come nella fattispecie, agli aspetti più sensibili quali lo stato di salute..." qualora la prevalenza del diritto di accesso sull'anzidetto diritto alla riservatezza "...fosse motivata genericamente con il mero diritto di difesa, ai sensi del combinato disposto degli articoli 24 e 1113 della Costituzione, come sostiene il giudice di primo grado...".

L'appellata dott.ssa Ble. si è costituita in giudizio controdeducendo analiticamente ai predetti motivi di appello che sarebbero infondati, tenuto conto che la motivazione allegata dal primo giudice alla sentenza appellata sarebbe conforme a legge ed alla giurisprudenza in materia.

Con ordinanza n. 4473 del 26 agosto 2008, la sezione ha accolto l'istanza cautelare dell'appellante amministrazione di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata "...considerato che le questioni dedotte con l'appello meritano l'approfondimento proprio della fase di cognizione...".

All'udienza pubblica del 8 gennaio 2010 l'appello è stato introitato a decisione.

2. - L'appello è soltanto parzialmente fondato alla stregua delle seguenti considerazioni.

2.1 - In punto di fatto, giova preliminarmente evidenziare come la vicenda cui si riferiscono l'istanza di accesso della dott.ssa Ble. ed il diniego opposto dall'appellante amministrazione prende le mosse:

- dall'istanza di mobilità volontaria presentata dalla predetta dipendente per potersi ricongiungere al proprio coniuge, ufficiale di Capitaneria di porto;
- dal successivo provvedimento dell'anzidetta amministrazione di diniego del nulla osta al trasferimento "...in considerazione della carenza di personale civile appartenente alla posizione economica dell'interessata...";

- dalla circostanza che il trasferimento anzidetto, per la medesima sede, era stato concesso ad altra dipendente assunto con lo stesso concorso e di identica qualifica e sede di servizio (comando Marina di Brindisi) della dott.ssa Ble., con motivazione attinente alla gravità della situazione familiare.

Giova, altresì, precisare come detta vicenda è stata scandita da più atti dei quali occorre fare breve riassunto, tenuto conto che la difesa dell'appellata dott.ssa Ble., come si vedrà di seguito, vi fa rinvio per eccepire che non sarebbero coinvolti nell'accesso "dati sensibili", relativi alla salute dei congiunti della Drc., bensì soltanto la situazione "economica-familiare" della stessa.

Dal fascicolo di causa risulta che l'amministrazione della Difesa ha emanato i seguenti atti:

- nota n. 13481 del 26 febbraio 2007 di diniego del nulla osta alla mobilità richiesto dall'appellata;

- provvedimento n. 28523 del 26 aprile 2007 di rilascio del nulla osta alla mobilità alla Drc.;

- nota n. 43788 del 26 giugno 2007 di ulteriore diniego del citato nulla osta all'appellata, "...non rinvenendo, nel caso di specie, la stessa eccezionale gravità riferita essenzialmente alla particolare situazione economico-familiare che ha motivato il rilascio dell'assenso per la dott.ssa Drc. ...";

- nota n. 64491 del 28 settembre 2007 costituente il provvedimento di diniego di accesso impugnato in prime cure.

2.2 - Ciò precisato, può il collegio, innanzi tutto, escludere che possa avere alcun rilievo, ai fini della decisione dell'appello, la sopra richiamata affermazione di parte appellante, relativa al fatto che non sarebbero coinvolti nell'accesso "dati sensibili" relativi alla salute dei congiunti della signora Drc., tenuto conto che essa fa riferimento ad atto cui l'appellata ha fatto sostanziale acquiescenza per non averlo contestato in sede giurisdizionale, né con apposito mezzo proposto nei termini e nella sede di rito, né con il ricorso deciso con la sentenza qui in esame, nel quale non risulta proposto, al riguardo, alcun apposito motivo di censura.

2.3 - Nel merito, le critiche mosse dall'appellante alla sentenza impugnata possono essere condivise soltanto parzialmente per le seguenti ragioni.

La conclusione cui è pervenuto il collegio con il capo di decisione che precede consente, innanzi tutto, di precisare che risultano coinvolti nella fattispecie in esame, come affermato dall'appellante, "dati sensibili" regolati dall'art. 60 del codice in materia di protezione dei dati personali, avuto presente che la motivazione allegata al provvedimento impugnato del 29 settembre 2007 fa riferimento espresso a "...documenti contenenti dati relativi allo stato di salute di soggetti terzi..." per escludere in capo all'appellata "...la titolarità di una situazione giuridicamente tutelata che possa giustificare l'esercizio del diritto di accesso ai sensi dell'art. 22, comma 1, legge 241/90..." e che nessuna risultanza contraria è, allo stato, ricavabile dagli atti di causa.

Ciò premesso, rileva il collegio che con riferimento alla norma dell'articolo 60 citato (per il quale "quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile") la giurisprudenza ha chiarito che il bilanciamento cui essa fa riferimento deve avvenire verificando non in astratto, ma in concreto se il diritto che si intende far valere o difendere attraverso l'accesso è di rango almeno pari a quello alla riservatezza (Consiglio di Stato, sez. VI, 27 ottobre 2006, n. 6440).

Nel caso di specie, non pare revocabile in dubbio che la dott.ssa Ble., chiedendo di accedere alla specifica documentazione utilizzata dall'amministrazione per assentire il nulla osta alla

mobilità richiesto dalla controinteressata Drc. per la stessa sede di servizio da lei richiesta, agisca a tutela di diritti, quali quello al lavoro ed alla difesa delle proprie ragioni, ai quali non può non essere riconosciuto rango almeno pari a quello relativo alla riservatezza dei dati concernenti lo stato di salute di familiari della controinteressata Drc., così come già ritenuto, sul relativo punto di principio, dalla citata giurisprudenza di questo consiglio.

Pertanto, sotto tale profilo, deve ritenersi infondato l'appello in esame nella parte in cui ha chiesto la reiezione del ricorso di primo grado, potendosi convenire con il giudice di prima istanza che deve essere garantito alla dott.ssa Ble. il diritto di accesso agli atti concernenti il nulla osta alla mobilità rilasciato alla dott.ssa Drc. e, cioè, quelli individuati nel dispositivo dell'appellata sentenza.

Il gravame, invece, va invece in parte accolto - con conseguente riforma della stessa sentenza nella parte in cui dispone che venga rilasciata all'interessata anche copia di detti atti, ritenendo il collegio che, all'esito di un complessivo e concreto bilanciamento degli interessi in gioco, possa ritenersi conforme alle norme e ai principi che regolano la materia che l'accesso avvenga nella forma limitata della sola visione della documentazione strettamente necessaria a consentire la tutela della situazione giuridica della richiedente, potendosi condividere, anche sotto tale profilo, l'interpretazione dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990 fornita sempre dalla citata decisione di questo consiglio.

3. - Circa le spese del doppio grado di giudizio reputa equo il collegio disporre l'integrale compensazione tra le parti, sussistendo giusti motivi per disporre in tal modo.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione quarta, accoglie in parte l'appello n. 6217 del 2008, e – in parziale riforma della sentenza appellata - ordina all'amministrazione di consentire l'accesso alla documentazione soltanto nei modi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate dei due gradi del giudizio

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV giurisdizionale

Gaetano Trotta, presidente;
Armando Pozzi, Bruno Mollica, Salvatore Cacace, consiglieri;
Anna Leoni, consigliere, estensore.

Sentenza 27 luglio 2010 n. 4911

(concorsi - mancata utilizzazione della graduatoria mediante scorrimento)

sul ricorso numero di registro generale 8935 del 2009, proposto da:
Agenzia delle entrate, rappresentata e difesa dall'Avvocatura, domiciliata per legge in Roma,
via dei Portoghesi, 12;

contro

Stn., rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Rienzi, con domicilio eletto presso Carlo Rienzi in
Roma, viale delle Milizie 9;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. Lazio - Roma: sezione II n. 08743/2009, resa tra le parti,
concernente scorrimento graduatoria per ammissione a terza prova selezione pubblica.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio di Stn.;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2010 il cons. Anna Leoni e uditi per le parti
l'avvocato Carlo Rienzi e l'avvocato dello Stato Barbara Tidore;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

1. L'Agenzia delle entrate, con il bando di concorso dell'8/2/2008, indicava selezione pubblica
per l'assunzione a tempo indeterminato di 1180 unità per la terza area funzionale, fascia
retributiva F1, profilo professionale funzionario, per attività amministrativo-tributaria, da
ripartirsi fra diverse regioni.

2. La dr.ssa Stn. presentava domanda di partecipazione, indicando, quale regione prescelta, il
Veneto.

3. La stessa partecipava, quindi, regolarmente alle prove selettive previste per la Regione Veneto, che metteva a concorso 115 posti su un totale di 1180, superando la prima prova (oggettiva tecnico-professionale), ma conseguendo nella seconda (oggettivo-attitudinale) un punteggio di 25,977, superiore al minimo previsto (24/30), ma tale da collocarla solo al 183° posto della relativa graduatoria e, quindi, non utile a farla rientrare tra i candidati ammessi alla terza prova (tirocinio teorico pratico, integrato da prova finale orale), così come previsto dall'art. 6.3 del bando.

4. Successivamente l'Agenzia delle entrate, con bando del 24/12/08 indiceva una nuova selezione pubblica per l'assunzione a tempo indeterminato di 825 unità per la terza area funzionale, fascia retributiva F1, profilo professionale funzionario, per attività amministrativo-tributaria.

5. Il bando, sostanzialmente simile al precedente, se ne differenziava per l'art. 3.16, che prevedeva che i candidati ammessi al tirocinio teorico-pratico della procedura selettiva per 1180 unità sopra ricordata che non avessero potuto iniziare o proseguire la frequenza del tirocinio per maternità o gravi motivi di salute e che avessero chiesto con apposita istanza l'ammissione al tirocinio della successiva procedura concorsuale, dovevano presentare domanda di partecipazione alla procedura nei termini previsti dal bando e, previa verifica della sussistenza dei requisiti prescritti, sarebbero stati ammessi direttamente al tirocinio nella regione per la quale avevano concorso.

6. Alla luce di ciò la dr.ssa Stn. presentava domanda di partecipazione alla nuova selezione e contemporaneamente domanda di accesso agli atti della prima selezione, nell'esecuzione della quale apprendeva che i candidati ammessi al tirocinio della I selezione sarebbero stati solo 152 a fronte dei 161 previsti e che l'amministrazione non intendeva dare corso ad ulteriore scorrimento della graduatoria formata in esito alla seconda prova. Da ciò conseguiva l'impossibilità per la ricorrente di ammissione diretta alla seconda selezione.

7. L'amministrazione, poi, in data 24 dicembre 2008 indiceva una nuova procedura selettiva per l'assunzione di 825 unità, di contenuto identico, sia in relazione ai posti messi a concorso, sia in relazione alle modalità di svolgimento dello stesso, a quella indetta col precedente bando, senza alcuna previsione per coloro che, come la dr.ssa Stn., avevano comunque superato le prime due prove del primo dei due concorsi in questione e che non erano stati ammessi alla terza prova.

8. La stessa ricorreva avanti al TAR del Lazio per l'annullamento del secondo bando, deducendone la illegittimità nella parte in cui non aveva previsto lo scorrimento della graduatoria a proprio favore, quale idonea nelle prime due prove del primo concorso ma non ammessa alla terza prova. Impugnava, altresì, il provvedimento mai notificato e sconosciuto con cui la direzione centrale dell'Agenzia delle entrate si era determinata, dandone disposizione alle direzioni regionali, a non dar luogo allo scorrimento della graduatoria, formata in esito alla seconda prova, fino al raggiungimento del limite massimo dei posti a concorso aumentati del 40% ai fini dell'ammissione alla terza prova (tirocinio) della selezione in questione.

9. Con successivo atto di motivi aggiunti, la dr.ssa Stn. chiedeva l'annullamento della nota della direzione regionale del Veneto dell'1/8/08 nella parte in cui poteva essere intesa nel senso che si potesse far luogo allo scorrimento sino al giorno immediatamente precedente l'inizio del tirocinio e solo in caso di dichiarazione espressa di rinuncia alla prova da parte dei candidati ammessi.

10. Con ulteriore atto di motivi aggiunti, la stessa chiedeva l'annullamento del regolamento di amministrazione della Agenzia delle entrate approvato con delibera del comitato direttivo n. 4 del 30/11/00.

11. Con la sentenza n. 8743/09, adottata in forma semplificata, il TAR del Lazio, sezione II, accoglieva il ricorso, annullando le norme del bando impugnato che non prevedevano la diretta ammissione dei ricorrenti (mediante scorrimento della graduatoria già compilata nell'ambito della precedente procedura selettiva) alla prova indicata come tirocinio teorico-pratico integrato da una prova finale orale.

12. Appella l'Agenzia delle entrate, deducendo la erroneità della sentenza impugnata per i seguenti motivi:

- 12.1. inconfigurabilità dello scorrimento in termini di obbligo in capo alla P.A.;
- 12.2. inconfigurabilità in capo alla ricorrente della qualità di idonea;
- 12.3. inapplicabilità delle disposizioni richiamate dal TAR alle graduatorie intermedie;
- 12.4. insussistenza della violazione del principio di economicità.

13. Si è costituita in giudizio la dr.ssa Stn., contestando con puntuale memoria i motivi di appello dedotti dall'amministrazione e proponendo appello incidentale. In particolare, l'appellata fa rilevare:

- 13.1. che la qualità di idonea è correlata alla specificità della procedura in questione;
- 13.2. che la P.A. avrebbe omesso di motivare in ordine alla scelta di non dar luogo a scorrimento di graduatoria;
- 13.3. che si sarebbe verificata una violazione del patto di stabilità;
- 13.4. che la previsione di una terza prova (tirocinio teorico-pratico) sarebbe illegittima; per mancanza di pubblicità e predeterminazione dei criteri per lo svolgimento della prova;
- 13.5. che il regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate sarebbe illegittimo nella parte in cui (art. 159) prevede la procedura speciale *de qua*.

14. In fase cautelare la sezione con ordinanza n. 6015 del 2009 ha accolto l'istanza di sospensione della sentenza impugnata proposta dall'amministrazione appellante.

15. L'appello è stato discusso alla udienza del 13 aprile 2010 e trattenuto in decisione.

Diritto

I. L'appello è fondato e deve essere accolto.

L'assunto dell'amministrazione appellante si fonda, sostanzialmente, su due argomenti:

lo scorrimento della graduatoria, in generale, non costituirebbe un obbligo per l'amministrazione, ma una sua scelta discrezionale;

lo scorrimento in ogni caso non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie, in quanto non sarebbe configurabile in capo alla appellata la qualità di idonea e in quanto la graduatoria relativa alla seconda prova del primo concorso, dove l'odierna appellata è risultata idonea e di cui si chiede lo scorrimento, sarebbe una graduatoria endoprocedimentale. Non vi sarebbe, poi, violazione del principio di economicità.

Entrambe le doglianze, nel loro complesso, appaiono fondate.

Con riguardo al primo profilo di doglianza (inconfigurabilità dello scorrimento in termini di obbligo per la P.A.) deve rilevarsi che la giurisprudenza, in modo pressoché unanime, è dell'avviso che la posizione vantata dal soggetto risultato idoneo in graduatoria, a seguito dell'espletamento di un pubblico concorso, non ha natura e consistenza di un diritto soggettivo, ma di mera aspettativa allo scorrimento della relativa graduatoria (C.d.S., sez. IV, 14 febbraio 2008, n. 509; V, 1° marzo 2005, n. 794), essendo il c.d. scorrimento della graduatoria una facoltà eccezionale (e non un obbligo dell'amministrazione) e perciò espressione del suo ampio potere discrezionale (C.d.S., sez. V, 18 ottobre 2002, n. 5611).

In modo ancor più puntuale è stato affermato che lo scorrimento della graduatoria, previa espunzione dei candidati cessati dal servizio, non può essere ritenuto un effetto automatico dell'esito del concorso e dell'applicazione delle regole concorsuali, ma presuppone una serie di accertamenti successivi all'approvazione della graduatoria ed alla individuazione dei vincitori del concorso (C.d.S., sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 205).

Tale orientamento non è stato minimamente intaccato dalla c.d. privatizzazione del pubblico impiego e dal passaggio delle relative controversie, salvo quelle di natura concorsuale, alla cognizione del giudice ordinario.

Ed invero la stessa Corte di cassazione (sez. lav., 5 marzo 2003, n. 3252) ha espressamente negato che il pubblico dipendente abbia diritto all'assunzione per effetto dello scorrimento della graduatoria, in quanto detto scorrimento costituisce l'effetto di una autonoma decisione dell'amministrazione stessa, rientrante nell'ambito degli atti di macro-organizzazione, con la conseguenza che il diritto all'assunzione è configurabile solo ove l'amministrazione abbia già assunto la determinazione di scorrimento, individuando così nuovi vincitori del concorso (cfr. Cons. Stato, IV sez., n. 5320/06; n. 509/08 cit.).

Ancora, le sezioni unite della Cassazione con la sentenza n. 14529 del 29 settembre 2003 hanno affermato che per i vincitori di un concorso pubblico è configurabile la posizione di diritto soggettivo ogni qualvolta il rapporto di impiego si costituisce mediante contratto e non già in virtù di atto unilaterale di nomina e che a tale posizione deve essere equiparata quella di chi rientra nel c.d. scorrimento della graduatoria, nell'intesa tuttavia che "...l'istituto del c.d. scorrimento della graduatoria, che consente ai candidati semplicemente idonei di divenire vincitori effettivi, precludendo l'apertura di nuovi concorsi, presuppone necessariamente una decisione dell'amministrazione di coprire il posto": tale decisione è "...equiparabile, nella sostanza, all'espletamento di tutte le fasi di una procedura concorsuale, con identificazione degli ulteriori vincitori, ancorché mediante l'utilizzazione dell'intera sequenza di atti apertasi con il bando originario, recante la c.d. *lex specialis* del concorso, e conclusasi con l'approvazione della graduatoria, che individua i soggetti da assumere".

Ne consegue che il c.d. scorrimento della graduatoria di un concorso (all'evidente fine di procedere all'assunzione degli idonei) costituisce frutto di un ampio potere discrezionale che, impingendo nel merito dell'azione amministrativa, si sottrae al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salva la sussistenza di macroscopici vizi di eccesso di potere per arbitrarietà, irrazionalità, irragionevolezza e travisamento dei fatti, che nel caso di specie non emergono (cfr. dec. n. 509 cit.).

I presupposti di fatto e di diritto del mancato scorrimento sono tali da far ritenere sicuramente adeguata, ragionevole, razionale e non arbitraria l'azione della P.A., dando convincentemente atto dell'approfondito apprezzamento degli interessi pubblici coinvolti nella vicenda in esame che non possono ridursi alla mera valutazione dell'opportunità o meno di coprire i posti messi a concorso.

Una simile interpretazione dell'apprezzamento dell'interesse pubblico, certamente auspicata dal candidato che aspira allo scorrimento per ottenere il posto per cui ha partecipato al concorso, oltre che riduttivo, male si concilia con i più vasti orizzonti in cui si colloca l'azione amministrativa che, per essere conforme ai principi costituzionali di cui all'articolo 97 ed in particolare ai canoni di imparzialità e buon andamento deve tener conto – come del tutto correttamente è stato fatto in concreto – del lasso di tempo trascorso dal momento dell'indizione del concorso, delle modifiche legislative ed organizzative intervenute e delle aspettative legittime degli idonei dei concorsi le cui graduatorie siano ancora utilizzabili (cfr. decc. n. 5320/06 e 509/08 citt.).

E', invero, pacificamente accettato nel proprio agire l'amministrazione deve trovare il punto di sintesi fra le norme che ne governano l'esercizio, coniugando il principio di buon andamento ed imparzialità con quello di imparzialità e di accesso agli uffici pubblici.

Per quanto riguarda, poi, il secondo profilo di doglianza, riguardante la inconfigurabilità, in capo alla ricorrente, della qualità di idonea, e la conseguente mancanza di qualsiasi titolarità allo scorrimento della graduatoria, va anch'esso condiviso.

A prescindere, infatti, dalla considerazione che, per le ragioni in precedenza esposte, in ogni caso non sussiste in capo agli idonei una posizione giuridica di diritto soggettivo ad ottenere lo scorrimento della graduatoria, va rilevato che la qualità di idoneo si consegue da parte di chi, dopo aver superato tutte le prove concorsuali previste, nella graduatoria finale di merito si colloca, in ragione del punteggio riportato, in posizione non utile rispetto ai posti messi a concorso.

La posizione raggiunta nelle fasi intermedie della procedura selettiva, quale formalizzata dall'amministrazione ai fini dell'ammissione alle fasi successive della selezione, non dà luogo a poter conseguire la posizione di idoneo nella procedura selettiva, costituendo la collocazione nella graduatoria intermedia un atto infraprocedimentale, privo di effetti sulla graduatoria finale di merito.

Nella fattispecie in esame, l'appellata risultava aver superato la seconda fase selettiva, ma non essersi utilmente collocata nella graduatoria intermedia ai fini dell'ammissione al tirocinio teorico-pratico (terza prova) in ragione del punteggio conseguito, per indisponibilità di posti.

Non era, pertanto, configurabile in capo alla medesima la posizione di "idoneo" quale configurata dalle vigenti disposizioni in tema di procedure concorsuali presso le pubbliche amministrazioni, non sussistendo tale posizione prima della ultimazione della procedura concorsuale di cui si discute.

Erroneamente, quindi, il TAR ha ritenuto applicabile l'istituto dello scorrimento a soggetti non qualificabili come "idonei", ma solo candidati non ammessi ad una delle prove selettive (nella fattispecie, l'ultima): per essere ammessi alla terza prova non era, infatti, sufficiente aver

ottenuto nella precedente un punteggio pari ad almeno 24/30, in quanto bisognava, altresì, rientrare nel numero dei posti fissati dal bando, il che per l'appellata non si è verificato.

Né vale, al riguardo, il richiamo operato dal TAR alle disposizioni in materia di validità delle graduatorie concorsuali (artt. 15, comma 7, del DPR n. 487 del 1994, artt. 13 e 39 della l. n. 449 del 1997, art. 20, comma 3, della l. n. 488 del 1999 e art. 51 della l. n. 388 del 2000) riferendosi dette disposizioni alle graduatorie di merito, approvate e pubblicate in esito alla conclusione delle procedure concorsuali, contenenti l'elenco dei vincitori e degli idonei, come si evince dalla prevista decorrenza di validità delle graduatorie dalla data di approvazione o pubblicazione delle medesime, adempimento previsto solo con riguardo alle graduatorie finali (art. 15, comma 5, del DPR n. 487 del 1994).

Ugualmente condivisibile il profilo di doglianza con cui si censura, da parte del TAR, la ritenuta violazione del principio di economicità, quale espressione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Detto principio, invero, è uno dei principi informatori dell'azione della pubblica amministrazione, ma non è il solo e la sua applicazione va temperata con altri fondamentali principi informatori dell'attività pubblica, quale l'art. 97, comma 3, Cost., secondo cui agli impieghi pubblici si accede mediante concorso, inteso quale procedura selettiva preconfigurata, diretta alla selezione degli elementi più meritevoli e più dotati professionalmente.

Ipotizzare risparmi di spesa attraverso l'utilizzazione di soggetti ritenuti idonei, ma che tali in realtà non sono, per quanto si è già detto, significherebbe andare indubbiamente incontro agli auspici dei candidati, ma altresì sacrificare la ricerca dei soggetti più idonei e professionalmente dotati, opzione questa che, se pur riservata alla scelta discrezionale dell'amministrazione, non appare comunque in linea con i principi costituzionali che regolano la materia dell'accesso ai pubblici impieghi e l'organizzazione dei pubblici uffici.

II. Alla stregua di tali considerazioni l'appello principale deve essere accolto, con conseguente riforma della sentenza impugnata, e dichiarato improcedibile l'appello incidentale.

La peculiarità della fattispecie giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione IV, accoglie l'appello principale e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso di I grado. Dichiarata improcedibile l'appello incidentale.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 aprile.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V giurisdizionale

Gianpiero Paolo Cirillo, presidente ff;
Marco Lipari, Aniello Cerreto, Roberto Chieppa, consiglieri;
Nicola Russo, consigliere, estensore.

Sentenza 10 maggio 2010 n. 2752

*(pubblico impiego - discordanza tra referto del medico fiscale e referto del medico curante -
decadenza dall'impiego)*

sul ricorso numero di registro generale 7360 del 1998, proposto da:
Mla.Cla., rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Biagetti, Massimo Murru, Silvio Pinna, con
domicilio eletto presso Vittorio Biagetti in Roma, via A. Bertoloni, 35;

contro

Regione autonoma della Sardegna, rappresentata e difeso dagli avv. Graziano Campus, Laura
Picco, con domicilio eletto presso ufficio di rappresentanza Regione Sardegna in Roma, via
Lucullo, 24;

per la riforma

della sentenza del TAR Sardegna - Cagliari n. 00677/1997, resa tra le parti, concernente
dipendente regione: decadenza dell'impiego.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2010 il cons. Nicola Russo e uditi per le
parti gli avvocati Clarizia, per delega dell'avv. Biagetti, e Campus;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Il sig. Cla.Mla., dipendente di ruolo della Regione autonoma della Sardegna quale impiegato
della IV qualifica funzionale (archivista), avendo subito un sinistro stradale con lesioni
personali, trasmetteva all'amministrazione d'appartenenza in data 13.7.1994 un certificato
medico, rilasciato da un sanitario della struttura pubblica, nel quale si attestava la diagnosi « ...
postumi sinistro stradale con distorsione del rachide cervicale ... » e si prescrivevano 60 giorni
di malattia fino al 10.9.1994.

Il signor Mla. veniva, dunque, sottoposto in data 29.7.1994 a visita, su richiesta dell'amministrazione d'appartenenza, da parte del medico fiscale, il quale confermava lo stato di malattia a decorrere dal 13.7.1994, ma riteneva l'odierno appellante in grado di riprendere servizio a partire dal giorno successivo a quello della visita.

Il Mla., oggettivamente impossibilitato a riprendere servizio alla data del 30.7.1994 a causa del suo stato di malattia, si vedeva recapitare in data 24.8.1994 una nota del coordinatore generale dell'Assessorato al personale della Regione, con la quale gli si contestava l'assenza ingiustificata dal servizio a far data dal 1.8.1994 e lo si invitava a far pervenire idonea documentazione giustificativa nel termine di 5 giorni, con l'avviso che, scaduto infruttuosamente detto termine, sarebbe stata avviata la procedura per la decadenza dall'impiego ai sensi dell'art. 127 del d.p.r. n. 3/1957.

A giustificazione della propria assenza per malattia il Mla. faceva pervenire all'amministrazione, in allegato alla raccomandata del 29.8.1994, a conferma del proprio stato di malattia assolutamente incompatibile con la ripresa del servizio, il referto specialistico del poliambulatorio della U.S.L. 20 di Cagliari che aveva dato origine al certificato medico già inviato in data 13.7.1994 all'amministrazione.

Per tutta risposta, con raccomandata del 5.9.1994, inviata alla Ragioneria regionale e per conoscenza al Mla., l'amministrazione intimava la sospensione degli emolumenti all'odierno appellante e preannunciava l'emanazione del formale provvedimento di decadenza dall'impiego dello stesso ai sensi dell'art. 127 del d.p.r. n. 3/1957.

Il signor Mla. impugnava, a titolo cautelativo, i suddetti provvedimenti dell'amministrazione regionale dinanzi al T.A.R. Sardegna, con ricorso n. 2881/1994, lamentando la violazione dell'art. 127, lett. c), del d.p.r. 3/1957 e l'eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria, nonché per travisamento dei fatti.

Avendo, poi, l'amministrazione regionale adottato il formale decreto di decadenza dall'impiego del signor Mla. (decreto 25173/943 del 20.6.1995, parzialmente sostituito dal decreto 29946/1254 del 25.7.1995), quest'ultimo lo impugnava con ricorso al T.A.R. Sardegna n. 2291/95, lamentando il vizio di incompetenza e di violazione dell'art. 13 della l.r. n. 32/1988; la violazione dell'art. 127, lett. c), del d.p.r. n. 3/1957 e dell'art. 53, ult. comma, della l.r. n. 51/1978 e l'eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria e travisamento dei fatti.

Con l'appellata sentenza, n. 677/97, pubblicata il 28.5.1997, il T.A.R. della Sardegna, previa riunione dei predetti ricorsi nn. 2881/94 e 2291/95, li ha rigettati entrambi, compensando le spese di lite fra le parti.

Con ricorso ritualmente notificato e depositato il sig. Mla. ha impugnato la prefata sentenza del T.A.R. Sardegna n. 677/97, deducendone l'erroneità e l'ingiustizia e chiedendone l'annullamento e/o la riforma, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati in primo grado e, segnatamente, di quello di decadenza dall'impiego, con ogni conseguente statuizione, anche in ordine alle spese del doppio grado di giudizio.

Resiste la Regione Sardegna, la quale di è costituita chiedendo il rigetto dell'appello, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

In data 31.8.2009 l'appellante ha depositato rituale istanza di fissazione di udienza ai sensi dell'art. 9 l. n. 205/2000.

Indi, alla pubblica udienza del 12 gennaio 2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

L'appello è fondato.

Con il primo motivo l'appellante deduce "1) Violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 32 del D.P.R. n. 686/1957 e dell'art. 127. lett. c), del d.p.r. 3/1957 - Eccesso di potere per difetto di motivazione, per carenza di istruttoria e per travisamento dei fatti - Violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 53, 3° comma, della l.r. 51/1978".

Il motivo è fondato.

Il tribunale non ha ritenuto di poter condividere le argomentazioni avanzata dal Mla. in ordine alla circostanza che l'amministrazione, nell'adottare il provvedimento di decadenza, non avrebbe specificato i motivi per cui ha ritenuto inattendibili le giustificazioni addotte dal dipendente a seguito della diffida a riassumere servizio.

Al riguardo osserva il giudice di prime cure che « ... nel decreto impugnato è chiaramente e specificamente rappresentata la vicenda in esame e, in particolare, è espressamente evidenziato che, a seguito della diffida del 18.8.1994 a produrre idonea documentazione giustificativa dell'assenza dal servizio senza giustificato motivo dal 1.8.1994, pena la decadenza dall'impiego ai sensi dell'art. 127 del d.p.r. n. 3/57, il ricorrente, con la nota del 28.4.1994, ha semplicemente inviato nuovamente, per la giustificazione dell'assenza, la certificazione medica a suo tempo prodotta e sulla base della quale l'amministrazione aveva richiesto il controllo del medico fiscale, che aveva convalidato il periodo di assenza per malattia solamente fino al 29.7.1994, per cui legittimamente e logicamente l'amministrazione medesima non ha ritenuto idonea tale giustificazione ... ». « ... Appare evidente - prosegue l'appellata sentenza - che in assenza di nuova certificazione e documentazione sanitaria, la pregressa certificazione medica, che aveva già costituito oggetto del controllo del medico fiscale che aveva convalidato il periodo di malattia solamente fino al 29.7.1994, non potesse avere alcuna valenza giustificativa per l'ulteriore assenza dal servizio del ricorrente dal 1.8.1994 in poi, per cui correttamente e legittimamente la Regione ha ritenuto ingiustificato il periodo d'assenza dal servizio in questione... ».

Orbene, preme al riguardo rimarcare che, come correttamente rilevato dall'appellante, in spregio di quanto previsto dall'art. 32 del d.p.r. n. 686/1957, il medico fiscale e, conseguentemente, l'amministrazione regionale che ha fatto proprie le conclusioni di cui al referto medico legale n. 06200 del 29.7.1994, ponendo le stesse a fondamento dell'impugnato provvedimento di decadenza, non ha minimamente motivato il proprio dissenso sulle osservazioni del medico

curante il signor Mla., il quale aveva, come detto, formulato una prognosi ben diversa da quella del medico fiscale medesimo.

In presenza, dunque, di una discordante posizione del medico fiscale e del medico curante non poteva l'amministrazione pretendere, così come ha illegittimamente fatto, dal Mla. di fornire giustificazioni in ordine al contenuto del certificato medico rilasciato dal proprio medico curante, non potendo egli che richiamarsi alla prognosi da quest'ultimo formulata e trasmettere alla Regione il relativo referto specialistico di copertura, mai trasmesso in precedenza, ad ulteriore giustificazione della propria posizione.

Era, invece, nell'obbligo dell'amministrazione, ai sensi del citato art. 32 del d.p.r. 686/1957, pretendere dal medico curante di fornire adeguata motivazione in ordine al contenuto del referto medico dallo stesso redatto ed al macroscopico dissenso di quest'ultimo rispetto alla certificazione rilasciata al Mla. dal medico curante. E, ottenute tali giustificazioni, ove l'amministrazione regionale avesse ritenuto di condividere le stesse e, dunque, di procedere alla dichiarazione di decadenza dall'impiego del Mla., avrebbe dovuto specificamente motivare sul punto, anche mediante il richiamo alle suddette giustificazioni fornite dal medico fiscale.

In tal senso si esprime anche la giurisprudenza circa l'obbligo di motivazione del dissenso del medico fiscale sulle osservazioni del medico di parte (cfr. Cons. St., sez. VI, 11.1.1972, n. 2).

Dall'illegittimità della richiesta di giustificazioni inoltrata dalla Regione al signor Mla. e dall'omissione della dovuta richiesta di giustificazioni al medico fiscale in ordine al referto dallo stesso redatto in totale difformità dalla certificazione del medico curante del Mla. - atti questi assunti in violazione del citato art. 32 del d.p.r. 686/1957 - deriva, dunque, l'illegittimità del provvedimento di decadenza, in quanto atto finale di un procedimento amministrativo viziato sin dalla sua attivazione.

Oltre quanto sopra esposto circa la presenza nell'appellata sentenza del T.A.R. Sardegna del vizio di violazione di legge per mancata applicazione del più volte citato art. 32 del d.p.r. 686/1957, sussiste, come fondatamente dedotto dall'appellante, anche quello relativo alla erronea applicazione dell'art. 127, lett. c), del d.p.r. 3/1957, come anche interpretato dalla costante giurisprudenza, secondo cui, per la legittima applicazione della norma *de qua*, « ... occorre che sussista la deliberata volontà del dipendente di sottrarsi ai doveri d'ufficio; e tale volontà, a sua volta, è ricavabile, in concreto, dall'insieme delle circostanze in cui si verifica l'assenza; pena l'illegittimità della decadenza per assenza arbitraria quando il dipendente in più occasioni abbia espressamente e chiaramente manifestato l'intenzione di riassumere servizio ... »: e nel caso di specie risulta che il signor Mla., lungi dal volersi sottrarre ai propri doveri d'ufficio e, anzi, ribadendo la propria volontà di riprendere il lavoro al termine del periodo di malattia prescrittogli dal medico curante, si è limitato a far rilevare all'amministrazione il contrasto fra le posizioni assunte dal medico fiscale e da quello curante, rimettendo alla Regione il compito di dirimere tale controversia.

Fondato è altresì il secondo motivo di appello, con cui si deduce “2) Violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 53 ult. comma, della l.r. 51/1978”.

Il giudice di primo grado non ha, infatti, ritenuto applicabile alla fattispecie in esame l'art. 53 della l.r. 51/1978, di cui pure il signor Mla. aveva lamentato la violazione.

Ha, infatti, ritenuto il T.A.R. Sardegna che, stando alla formulazione del 3° comma del predetto art. 53 - che prevede che qualora l'esistenza o l'entità della malattia denunciata dal dipendente non venga riconosciuta in sede di controllo disposto, ai sensi del precedente 2° comma, dall'amministrazione regionale, l'assenza è considerata ingiustificata agli effetti retributivi e disciplinari - « ... deve ritenersi che l'assenza cui la norma si riferisce sia quella maturata fino al giorno del controllo, posto che in via normale, il dipendente non riconosciuto malato dovrà riprendere servizio dal giorno successivo, ovvero, se del caso comunicare l'inizio di un nuovo e distinto periodo di malattia debitamente certificato ...» .

Il Collegio ritiene di non condividere tale interpretazione riduttiva che il T.A.R. fornisce in ordine alla norma regionale *de qua*. E comunque, la concreta fattispecie cui, secondo il T.A.R. Sardegna, s'applicherebbe il 3° comma dell'art. 53 della l.r. 51/1978 comprende il caso in esame, in cui il signor Mla., sottoposto a controllo medico dall'amministrazione regionale d'appartenenza in data 29.7.1994, si è visto contestare dal medico fiscale l'entità (e non già l'esistenza) della malattia e, successivamente a ciò, ha comunicato la necessità di proseguire, suo malgrado, le cure sino alla successiva data del 10.9.1994, così come da referto specialistico allegato alla predetta comunicazione.

In conseguenza, dunque, dell'applicazione al caso di specie dell'invocata norma regionale - e della prevalenza, in ogni caso, di quest'ultima sulla normativa statale di cui al d.p.r. 3/1957, in virtù della particolare competenza normativa riconosciuta alla Regione Sardegna in materia di trattamento del personale dipendente dell'amministrazione regionale – l'assenza dal servizio del signor Mla., anche a volerla ritenere ingiustificata, avrebbe dovuto essere considerata tale ai soli effetti disciplinari e retributivi e non anche ai ben diversi fini della decadenza dall'impiego.

Per tali assorbenti considerazioni, dunque, l'appello è fondato e deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, devono essere annullati i provvedimenti impugnati in primo grado e, segnatamente, quello di decadenza dall'impiego dell'appellante, sig. Cla.Mla., con ogni conseguenza di legge, anche in ordine alle spese del doppio grado di giudizio, che, in applicazione della regola della soccombenza, vengono poste a carico dell'amministrazione appellata e liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione V:

- accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla i provvedimenti impugnati in primo grado e, segnatamente, quello di decadenza dall'impiego, con ogni conseguenza di legge;
- condanna l'amministrazione regionale appellata al pagamento delle spese, competenze ed onorari del doppio grado di giudizio, che liquida complessivamente in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre I.V.A. e C.P.A., in favore della parte appellante;
- ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2010.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione VI giurisdizionale

Claudio Varrone, presidente;
Domenico Cafini, Maurizio Meschino, Bruno Rosario Polito, consiglieri;
Claudio Contessa, consigliere, estensori.

Sentenza 7 maggio 2010 n. 2663
(*pubblico impiego - monetizzazione ferie non godute*)

sul ricorso numero di registro generale 3259 del 2005, proposto:
dal Ministero dell'interno, in persona del ministro, legale rappresentante *pro tempore*;
dalla Questura di Roma, in persona del questore, legale rappresentante *pro tempore*;
entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

Prn.Plp., rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Patta, con domicilio eletto presso Gaetano Patta in Roma, viale Trastevere, n. 259,

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio - Roma, sezione I-ter n. 504/2005, resa tra le parti, concernente diniego retribuzione ferie non godute.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2010 ilcCons. Claudio Contessa e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Melillo e l'avvocato Patta;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Il Ministero dell'interno riferisce che il sig. Prn. (già sovrintendente della polizia di Stato) con ricorso recante il n. 11108/04 chiedeva al T.A.R. del Lazio l'annullamento della determinazione della Questura di Roma in data 30 luglio 2004 con la quale, richiamando il contenuto di alcune pregresse circolari ministeriali, era stato negato in capo al ricorrente il diritto al pagamento delle somme asseritamente dovute a titolo di monetizzazione di ferie non godute durante il periodo di aspettativa per motivi di salute culminato con la dispensa dal servizio per inabilità fisica.

Riferisce, altresì, che in tale occasione il sig. Prn., premesso che il proprio stato di salute era stato definitivamente compromesso a seguito di un attentato, aveva affermato che la spettanza delle richiamate somme rinvenisse un puntuale fondamento disciplinare nel combinato disposto di cui all'articolo 14 del d.P.R. 395 del 1995 e di cui all'articolo 18 del d.P.R. 254 del 1999.

Con la pronuncia oggetto del presente gravame, il tribunale adito accoglieva il ricorso, condannando il Ministero dell'interno alla corresponsione in favore del dipendente delle somme dovute a titolo di ferie non godute durante il richiamato periodo di aspettativa.

Nell'occasione i primi giudici, pur dichiarandosi consapevoli dell'esistenza di un orientamento del Consiglio di Stato in sede consultiva sfavorevole alle tesi sostenute dall'ex dipendente, ritenevano di discostarsene ritenendo dirimenti al riguardo le previsioni di cui all'art. 18 dell'accordo nazionale di lavoro per le Forze di polizia anche ad ordinamento civile approvato con d.P.R. 16 marzo 1999, n. 254 (secondo la disposizione in questione, "al pagamento sostitutivo del congedo ordinario si procede, oltre che nei casi previsti dall'articolo 14, comma 14, del decreto del Presidente della Repubblica n. 395 del 1995, anche quando lo stesso non sia stato fruito per decesso, per cessazione dal servizio per infermità o per dispensa dal servizio del dipendente disposta dopo il collocamento in aspettativa per infermità").

La pronuncia in questione veniva gravata in sede di appello dal Ministero dell'interno il quale ne chiedeva l'integrale riforma articolando un unico, complesso motivo di doglianza.

Si costituiva in giudizio il sig. Prn., il quale concludeva nel senso delle reiezione del gravame.

All'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2010 i procuratori delle parti costituite rassegnavano le proprie conclusioni e il ricorso veniva trattenuto in decisione.

Diritto

1. Con il ricorso in epigrafe, il Ministero dell'interno propone gravame avverso la sentenza del T.A.R. del Lazio con cui è stato accolto il ricorso proposto da un sovrintendente di P.S. (il quale era stato dapprima posto in aspettativa per motivi di salute e, successivamente, dispensato dal servizio per inabilità) e, per l'effetto, è stata disposta la condanna del ministero alla corresponsione delle somme dovute a titolo di ferie non godute durante il richiamato periodo di aspettativa.

2. Con l'unico motivo di appello il Ministero dell'interno osserva che la pronuncia in questione risulti meritevole di riforma in base all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato in sede consultiva, secondo cui l'art. 18 del d.P.R. 254 del 1999 si limiterebbe a prevedere il diritto del dipendente alla retribuzione del congedo ordinario (oltre che nei casi di cui all'art. 14 del d.P.R. 395 del 1995, anche) in caso di mancata fruizione di tale congedo per decesso, cessazione dal servizio per infermità ovvero – come nel caso di specie – per dispensa del dipendente dal servizio per motivi di salute disposta dopo il collocamento in aspettativa per infermità.

Al contrario, nella tesi dell'Avvocatura erariale, la richiamata disposizione non prevedrebbe in alcun modo la monetizzazione del congedo ordinario non fruito durante il periodo di esonero del

dipendente dal servizio per collocamento in aspettativa per infermità (viene citato, al riguardo, il parere n. 2217/03).

Ed ancora, la pronuncia in epigrafe risulterebbe meritevole di riforma:

- alla luce dell'orientamento secondo cui le ragioni genetiche del riconoscimento del diritto a fruire del congedo ordinario (finalizzato a garantire il ristoro delle energie psico-fisiche del dipendente) verrebbero meno allorché il dipendente sia stato esonerato dalla prestazione lavorativa in quanto in aspettativa, nonché

- alla luce dell'orientamento secondo cui nel periodo di congedo ordinario non devono essere computati i giorni in cui il dipendente non abbia prestato servizio in quanto collocato in aspettativa per infermità (viene citata al riguardo la pronuncia della quarta sezione di questo Consiglio di Stato, n. 802 del 20 maggio 1986), ed ancora

- alla luce dell'orientamento secondo cui, anche ad ammettere che nel corso del periodo di congedo per infermità continui a maturare il congedo ordinario, sarebbe comunque da escludere che il mancato godimento del primo possa dare diritto al riconoscimento di alcun compenso sostitutivo (viene citata al riguardo la pronuncia della quarta sezione di questo Consiglio di Stato, n. 8264 del 9 novembre 2004).

2.1. I motivi dinanzi sinteticamente richiamati, che possono essere esaminati in modo congiunto, non possono trovare accoglimento.

Al riguardo, il Collegio ritiene di prestare puntuale adesione (non ravvisandosi nel caso di specie ragioni onde discostarsene) all'orientamento giurisprudenziale secondo cui il pertinente quadro disciplinare ammette certamente la monetizzazione delle ferie non godute durante il periodo di aspettativa per motivi di salute culminata con la dispensa dal servizio per inabilità (sul punto, *ex plurimis*: Cons. Stato, sez. VI, sent. 24 febbraio 2009, n. 1084).

L'orientamento in questione muove da due presupposti concettuali che il collegio ritiene di condividere:

- il primo presupposto è rappresentato (per così dire: 'a monte') dalla risposta positiva al quesito relativo al se nel corso del periodo di aspettativa per infermità possa ammettersi che il lavoratore maturi il diritto al congedo ordinario;

- il secondo presupposto è rappresentato dalla risposta – parimenti positiva – al quesito relativo al se possa ritenersi che il congedo in tal modo maturato sia monetizzabile in caso di mancata sua fruizione per cause non dipendenti dalla volontà del dipendente.

Quanto al primo profilo, la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare che la tesi secondo cui le ferie non maturerebbero durante il periodo di aspettativa per infermità non risulti in alcun modo condivisibile, atteso che il diritto del lavoratore alle ferie annuali (tutelato dall'art. 36 della Costituzione) è ricollegabile non solo ad una funzione di corrispettivo dell'attività lavorativa, ma altresì (come riconosciuto dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 616 del 1987 e n. 158 del 2001) al soddisfacimento di esigenze psicologiche fondamentali del lavoratore (Cons. Stato, sez. VI, sent. 1084 del 2009, cit.).

Ed infatti, il riconoscimento al lavoratore in stato di malattia del diritto alla maturazione (e alla fruizione) delle ferie – anche a prescindere dalla effettività della prestazione lavorativa – consente al prestatore di partecipare più incisivamente alla vita familiare e sociale, vedendosi in tal modo tutelato il proprio diritto alla salute anche nell'interesse dello stesso datore di lavoro. Dal che consegue che la maturazione del richiamato diritto non possa essere impedita dalla sospensione del rapporto per malattia del lavoratore e che la stessa autonomia privata, nella determinazione della durata delle ferie *ex art. 2109, cpv., cod. civ.*, trovi un limite insuperabile nella necessità di parificare ai periodi di servizio quelli di assenza del lavoratore per malattia (Cass. civ., sez. un., sent. n. 14020/2001).

Venendo al secondo dei richiamati profili, si osserva che i principi dinanzi sinteticamente richiamati sono stati applicati dalla maggioritaria (e qui condivisa) giurisprudenza amministrativa nel senso che il diritto al compenso sostitutivo delle ferie non godute durante il periodo di aspettativa spetti anche al lavoratore successivamente dispensato dal servizio (Cons. Stato sez. VI, sent. 6227/05; *id.*, sez. VI, sent. 2520/01; *id.*, sez. V, sent. 2568/05; *id.*, sez. IV, sent. 2964/05).

Non sfugge al collegio l'esistenza di precedenti di segno contrario (Cons. Stato, sez. VI, sent. 816/07; *id.*, sez. VI, sent. 1475/07), ma si ritiene che prevalenti ragioni di ordine sistematico inducano ad aderire all'orientamento favorevole al riconoscimento, in conformità a quanto sostenuto in più recenti decisioni (Cons. Stato, VI, sent. 1765/2008; n. 3637/2008).

Con le pronunce da ultimo richiamate è stato evidenziato che il mancato godimento delle ferie non imputabile all'interessato non preclude l'insorgenza del diritto alla percezione dell'emolumento sostitutivo, in quanto il diritto al congedo ordinario (indisponibile, irrinunciabile ed indegradabile da parte del datore di lavoro, anche se pubblico), maturabile pure nel periodo di aspettativa per infermità, include automaticamente il diritto al compenso sostitutivo, ove tali ferie non vengano fruite.

2.2. Fermo restando il carattere dirimente ai fini del decidere di quanto appena osservato, il collegio osserva altresì che puntuali ragioni di carattere testuale desumibili dal pertinente quadro disciplinare palesino il carattere necessitato delle conclusioni appena delineate.

Si osserva, infatti, che il principio della monetizzabilità delle ferie non godute nel corso del periodo di aspettativa per infermità culminato con la dispensa dal servizio (principio che la giurisprudenza richiamata *sub* 2.1. ha enucleato nella vigenza del quadro normativo rinveniente dall'art. 14 del d.P.R. 395 del 1995) appaia tanto più condivisibile alla luce della sopravvenuta previsione – rilevante nel caso di specie – di cui all'art. 18 del d.P.R. 254 del 1999 (recante il recepimento dell'accordo sindacale per le forze di polizia ad ordinamento civile relativo al quadriennio normativo 1998-2001 e al biennio economico 1998-1999).

Secondo la disposizione da ultimo richiamata, in particolare, “al pagamento sostitutivo del congedo ordinario si procede, oltre che nei casi previsti dall'articolo 14, comma 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 395 del 1995, anche quando lo stesso non sia stato fruito per decesso, per cessazione dal servizio per infermità o per dispensa dal servizio del dipendente disposta dopo il collocamento in aspettativa per infermità”.

Ebbene, ad avviso del collegio, la previsione relativa all'ultima delle ipotesi richiamate dalla menzionata disposizione (si tratta della mancata fruizione del congedo per dispensa dal servizio disposta dopo il collocamento in aspettativa per infermità) deve necessariamente essere intesa secondo il senso fatto palese dal significato dei termini utilizzati (art. 12, I, prel.), ossia che il diritto alla monetizzazione del congedo non fruito debba coprire l'intero periodo del collocamento in aspettativa per infermità il quale sia culminato con la dispensa dal servizio.

Secondo un'interpretazione logico-sistematica del testo, d'altronde, la disposizione in questione non può avere alcun significato diverso da quello appena indicato, se solo si consideri che, mentre per le ipotesi di decesso e di cessazione dal servizio per infermità l'accordo sindacale ha connesso il diritto alla monetizzazione del congedo ad un evento di carattere puntuale, al contrario per il solo caso di dispensa dal servizio per inabilità ha connesso il medesimo diritto ad un evento di durata (il collocamento in aspettativa per infermità), in tal modo confermando la tesi secondo cui il diritto alla monetizzazione – nell'ipotesi in questione – non possa che fare riferimento alle ferie maturate durante il periodo di collocamento in aspettativa per infermità.

3. In base a quanto esposto, l'appello in epigrafe deve essere respinto.

Il collegio ritiene che sussistano giusti motivi onde disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti, anche in considerazione dei difformi orientamenti formatisi in relazione al punto di diritto all'origine dei fatti di causa.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione VI, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2010.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione VI giurisdizionale

Giuseppe Barbagallo, presidente;
Roberto Garofoli, Giancarlo Montedoro, Roberto Giovagnoli, consiglieri;
Gabriella De Michele, consigliere, estensore.

Sentenza 26 maggio 2010 n. 3329

(pubblico impiego - costituzione del rapporto - rapporti costituiti in via di fatto)

sul ricorso numero di registro generale 967 del 2005, proposto da Sen.Rsl., rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Stefanizzo, con domicilio eletto presso Alessandro D'Avack in Roma, via Tritone, 169;

contro

C.O.N.I., rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Angeletti, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via Giuseppe Pisanelli , 2; C.O.N.I.- Comitato Provinciale di Lecce;

sul ricorso numero di registro generale 1010 del 2005, proposto da Sen.Rsl., rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Stefanizzo, con domicilio eletto presso l'avv. Alessandro D'Avack in Roma, via Tritone, 169;

contro

Coni-Comitato Olimpico Nazionale Italiano, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Angeletti, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via Giuseppe Pisanelli , 2; C.O.N.I.- Comitato Provinciale di Lecce;

per la riforma

quanto al ricorso n. 967 del 2005:
della sentenza del Tar Puglia - Lecce - sezione I n. 01017/2004, resa tra le parti, concernente riconoscimento del rapporto di pubblico impiego e retribuzione;

quanto al ricorso n. 1010 del 2005:
della sentenza del Tar Puglia - Lecce - sezione I n. 01020/2004, resa tra le parti, concernente riconoscimento rapporto di pubblico impiego.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;
viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 marzo 2010 il consigliere Gabriella De Michele e
udito per le parti l'avv. Gnisci per delega di Angeletti;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

Attraverso due successivi appelli (nn. 967/05 e 1010/05, entrambi notificati il 14.1.2005), vengono impugnate le sentenze del tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sez. I di Lecce, nn. 1020/04 e 1017/04, entrambe pubblicate il 6.2.2004 e nonificate, con le quali venivano respinti separati ricorsi, il primo dei quali indirizzato alla declaratoria di un rapporto di pubblico impiego con il Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.), corrispondente al IV livello, per un periodo compreso fra il 1994 e il mese di giugno 1998, con ogni conseguenza economica e previdenziale, anche – in subordine – a norma dell'art. 2126 cod. civ. o in via risarcitoria; il secondo, per l'annullamento del silenzio rifiuto, formatosi a seguito di diffida per il riconoscimento di rapporto di impiego fuori ruolo con l'ente e per il periodo sopra indicati, nonché per la declaratoria del rapporto in questione.

Nelle citate sentenze si formulano analoghe considerazioni: applicabilità al C.O.N.I. – in quanto ente pubblico non economico, soggetto alla legge 20.3.1975, n. 70 – della disposizione generale (ribadita nell'art. 5 della citata legge), secondo cui le assunzioni di personale dipendente degli enti in questione debbono avere luogo sulla base di pubblici concorsi, con nullità di reclutamenti d'altro genere. A tale selezione concorsuale sarebbe estranea l'appellante, che non avrebbe pertanto titolo alla declaratoria richiesta.

Quanto alla domanda subordinata – presentata solo col ricorso oggetto della sentenza n. 1020/04 – di riconoscimento dei diritti derivanti dall'art. 2126 cod. civ., nella citata sentenza venivano valutate le caratteristiche del rapporto di fatto instaurato, con prioritaria esclusione della possibilità che detto rapporto potesse venire posto in essere, con effetti vincolanti per l'ente, dal presidente del Comitato provinciale di Lecce a titolo personale. Nel merito, si riteneva che le allegazioni probatorie della ricorrente non consentissero di affermare l'esistenza del vincolo di subordinazione, (essenziale per l'individuazione, anche in via di fatto, di un rapporto di pubblico impiego), né di vincoli di orario (come comprovato dal carattere variabile della retribuzione), senza che potessero acquisire rilevanza decisiva, ai fini della qualificazione del rapporto, due soli ordini di servizio, riferiti a procedure standardizzate di fatturazione e pagamento, nonché all'organizzazione di una manifestazione sportiva, che la ricorrente avrebbe dovuto seguire in qualità di collaboratrice del Comitato: in entrambi i casi, peraltro, con riferimento ad un periodo di servizio anteriore al 1994 e, quindi, non reso oggetto del presente giudizio.

Quanto ad una successiva nota, relativa alle competizioni sportive dei Giochi della Gioventù, nel 1990, nella sentenza appellata si osservava come per tali giochi fossero usuali anche attività di collaborazione, prestate da volontari a titolo gratuito. Significativa, infine, sarebbe stata l'effettuazione, per tutti i pagamenti effettuati all'odierna appellante, della ritenuta di acconto, tipica dei rapporti di lavoro autonomo, così come significativa avrebbe dovuto ritenersi l'avvenuta effettuazione, da parte dell'ente, delle ritenute previdenziali, nella misura stabilita

per i versamenti alla gestione separata lavoratori autonomi presso l'INPS, cui l'appellante stessa si era iscritta ex art. 2, comma 26, l. n. 335/1995.

In sede di appello, l'interessata ribadiva il carattere subordinato del lavoro svolto, non essendo ipotizzabile un rapporto di collaborazione autonoma, con riferimento a mansioni "prettamente esecutive e fiduciarie", come quelle di cui si discute. Dovrebbe essere pertanto applicato l'indirizzo giurisprudenziale, secondo cui ricorrerebbe un rapporto di pubblico impiego, ogni qual volta sia ravvisabile l'inserimento del prestatore di lavoro, in posizione di subordinazione e con carattere di continuità, nell'organizzazione dell'ente, indipendentemente dall'atto formale di nomina e della diversa qualificazione del rapporto, da parte dell'ente stesso.

Sarebbe elemento caratterizzante di tale rapporto, in particolare, l'inserimento del soggetto nell'organizzazione istituzionale dell'ente, con sottoposizione del medesimo alla supremazia speciale, propria delle pubbliche amministrazioni. Qualsiasi attività lavorativa alle dipendenze di queste ultime, inoltre, soggiacerebbe alla disciplina dettata dall'art. 2126 cod. civ., ai fini della tutela previdenziale e del versamento dei relativi contributi, come proverebbero verbali e rapporti degli ispettori del lavoro. Erroneamente, peraltro, in primo grado di giudizio i diritti rivendicati sarebbero stati fatti decorrere dal 1994, anziché dal 1986.

Premesso quanto sopra – e previa riunione degli appelli, legati da evidente connessione soggettiva ed oggettiva – il Collegio non ha ragione di discostarsi dalla consolidata giurisprudenza, secondo cui agli eventuali indici rilevatori di un rapporto di pubblico impiego può attribuirsi soltanto una funzione di astratta qualificazione – ai fini della determinazione della giurisdizione, nonché della disciplina economica e previdenziale delle prestazioni lavorative di fatto erogate – essendo comunque nullo e improduttivo di effetti un rapporto di lavoro instaurato al di fuori dei parametri legislativi che, nel rispetto dell'art. 97, comma 3 della Costituzione, regolano l'accesso al pubblico impiego tramite concorso (cfr. in tal senso Cons. St., ad.plen., 29.2.1992, n. 1 e 5.3.1992, n. 5 nonché, fra le tante, Cons. giust. amm. Reg. Sic., 15.1.2002, n. 5; Cons. St., sez. IV, 14.9.2005, n. 4756, 8.5.2000, n. 2637 e 25.11.1992, n. 979; Cons. St., sez. V, 1.10.2002, n. 5137 e 25.7.2006, n. 4669; Cons. St., sez. VI, 18.3.1998, 22.12.2004, n. 8182, 27.7.2007, n. 4177).

I principi sopra enunciati hanno da tempo trovato esplicita disciplina normativa, che sancisce la nullità di diritto di ogni assunzione o conferma in servizio, disposte in deroga alla regolamentazione concorsuale delle assunzioni, con responsabilità personale del funzionario che l'abbia disposta (cfr. art. 36, comma 8 del d.lgs. n. 29 del 3.2.1993 e art. 6, comma 3, l. n. 70 del 20.3.1975). La configurazione dei rapporti di lavoro di cui trattasi, come contrari a norme imperative di legge, rende inapplicabile anche il tradizionale indirizzo del giudice amministrativo e della stessa Corte di cassazione, circa la possibile individuazione di un rapporto di pubblico impiego, in presenza di determinati indici rivelatori (Cons. St., sez. VI, 1.2.1993, n. 129).

Le considerazioni anzidette consentono già il rigetto dell'appello, avverso la sentenza n. 1017/04, con cui si respinge il ricorso n. 425/1994, incentrato in via esclusiva su una procedura di silenzio rigetto (non proponibile là dove sia avanzata, come nel caso di specie, domanda di accertamento di diritti) e richiesta declaratoria di un rapporto di pubblico impiego fuori ruolo, escluso in radice dalle normative in precedenza ricordate.

Resta da valutare, pertanto, la domanda subordinata di applicazione dell'art. 2126 cod. civ., oggetto della sentenza n. 1020/04, che ha negato anche l'applicabilità di tale norma ai fini del riconoscimento del trattamento retributivo e previdenziale, corrispondente al personale di IV qualifica funzionale. Anche tale riguardo, indipendentemente da ogni rilievo di rito, l'appello non appare suscettibile di accoglimento nel merito.

Ai fini della qualificazione di un rapporto di lavoro come subordinato o autonomo, infatti, dalla identificazione effettuata dalle parti interessate scaturisce una presunzione semplice, che può essere superata da opposti elementi, comprovanti assoggettamento del prestatore d'opera al potere direttivo del datore di lavoro, con le modalità proprie della subordinazione; in mancanza di documentate circostanze attestanti tale situazione, tuttavia, deve ritenersi corretta la valorizzazione del *nomen iuris* e della volontà, manifestata dalle parti al momento della instaurazione e nel successivo svolgimento del rapporto (cfr. in tal senso Cons. giust. amm. Reg. Sicilia 6.8.2002, n. 498).

E' dunque in astratto ipotizzabile che – pur non potendosi ritenere costituito un rapporto di pubblico impiego a tempo indeterminato – i cosiddetti “indici rivelatori” rilevino sotto altro profilo, la costituzione di un rapporto di fatto, nel quale fossero presenti tutte le caratteristiche del rapporto di lavoro dipendente presso l'amministrazione interessata, con riferimento ad una data qualifica funzionale (vincolo di subordinazione gerarchica, mansioni corrispondenti a quelle della qualifica rivendicata, evidenziate da ordini di servizio, inserimento stabile nell'organizzazione dell'ente, stabilità e continuità del corrispettivo, esclusività della prestazione lavorativa); quanto sopra, operando le opportune distinzioni rispetto a possibili contratti di collaborazione coordinata e continuativa, aventi caratteristiche di lavoro autonomo (Cfr. Cons. giust. amm. Reg. Sic., 17.1.2005, n. 71; Cons. St., sez. V, 7.9.2007, n. 4708).

Nel caso di specie, la valutazione di insussistenza di un rapporto di lavoro subordinato appare effettuata correttamente in primo grado di giudizio, nei termini sintetizzati nella parte in fatto della presente decisione. L'interessata, infatti, non è riuscita a fornire prove consistenti su un intercorso vincolo di subordinazione gerarchica, non essendo sufficienti a tale scopo direttive e controlli, ragionevolmente riconducibili anche ai rapporti di collaborazione sopra indicati, né maggiori elementi potrebbero trarsi da atti riconducibili ad ispettori del lavoro, non in possesso delle competenze per effettuare la ricognizione di cui trattasi.

Sicuramente rilevanti, invece, risultano la variabilità della retribuzione e delle stesse mansioni affidate all'appellante, che la medesima definisce “fiduciarie” e, dunque, non tipicamente proprie di un rapporto di lavoro implicante funzioni esecutive, riconducibili al IV livello; ugualmente scarso appare il supporto probatorio in ordine all'orario di lavoro e la stessa appellante riconosce di non avere usufruito di ferie né di congedo per maternità, a conferma della costante volontà dell'ente di non intrattenere con la medesima un rapporto di lavoro subordinato.

Non appare privo di rilievo peraltro che – per il periodo in cui il medesimo rapporto di lavoro si è protratto, in data successiva a quella che segna il passaggio della giurisdizione in materia dal giudice amministrativo a quello ordinario (30 giugno 1998) – quest'ultimo giudice abbia a sua volta escluso la sussistenza di vincolo di subordinazione, sulla base delle prove anche testimoniali acquisite (cfr. tribunale di Lecce, sentenza n. 5003/09 del 28.4.2009).

Per le ragioni esposte, in conclusione, il Collegio ritiene che entrambi gli appelli debbano essere respinti; quanto alle spese giudiziali, tuttavia, il Collegio stesso ritiene ricorrano giusti motivi per disporre la compensazione, tenuto conto della complessità della disciplina giuridica di riferimento e della natura degli interessi, pubblici e privati, coinvolti.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione VI, definitivamente pronunciando riunisce gli appelli nn. 967/05 e 1010/05, specificati in epigrafe; respinge gli appelli stessi; compensa le spese giudiziali.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2010.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione VI giurisdizionale

Luciano Barra Caracciolo, presidente ff;
Rosanna De Nictolis, consigliere, estensore;
Roberto Giovagnoli, Manfredo Atzeni, Fabio Taormina, consiglieri.

Sentenza 8 giugno 2010 n. 3642
(*concorsi - requisiti di età minima per la partecipazione*)

sul ricorso numero di registro generale 8617 del 2009, proposto da:
Sri.Ahs. e Rca.Mrs., nella loro qualità di genitori di Sri.Tni., e Sri.Tni., rappresentati e difesi dagli avv. Francesco Fierro, Vincenzo Sepe, con domicilio eletto presso Vincenzo Sepe in Roma, viale Regina Margherita, n. 37;

contro

Ministero dell'interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tar Lazio – Roma, sez. I-bis, n. 9864/2009, resa tra le parti, concernente esclusione dalla procedura concorsuale per l'assunzione di 814 vigili del fuoco.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2010 il cons. Rosanna De Nictolis e uditi per le parti l'avvocato Barretta (per delega dell'avv. Fierro), e l'avvocato dello Stato Fabio Tortora;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. Sri.Tni. ha partecipato al concorso per titoli ed esami a 814 posti nella qualifica di vigile del fuoco indetto con d.m. 6 novembre 2008 n. 5140 (pubblicato in G.U. – IV serie speciale n. 90 del 18 novembre 2008).

Superata la prova preselettiva, è stato ammesso alle successive prove di esame.

L'amministrazione, nell'ambito di una prima verifica dei requisiti di ammissione nei confronti dei candidati che avevano superato la prova preselettiva, con decreto emesso dal Ministero dell'interno – Dipartimento dei vigili del fuoco, 20 luglio 2009 n. 0000122 comunicato con nota

prot. 3540 del 28 luglio 2009, spedita a mezzo posta in data 27 agosto 2009, ha disposto l'esclusione di Sri.Tni, ai sensi degli artt. 2 e 3 del bando.

2. Con il ricorso di primo grado Sri.Ahs. e Rca.Mrs., nella loro qualità di genitori esercenti la potestà sul figlio minore Sri.Tni, e lo stesso Sri.Tni. hanno proposto ricorso avverso il provvedimento di esclusione, lamentando la violazione di legge e il difetto di istruttoria in quanto:

- a) le citate norme del bando prevederebbero l'esclusione per limite massimo di età di 30 anni, ma il ricorrente è minorenne;
- b) se si volesse ritenere che i minorenni non possono partecipare al concorso, la tesi sarebbe erronea perché il bando non prevederebbe la maggiore età come condizione di partecipazione al concorso, e comunque la maggiore età viene raggiunta dal ricorrente in data 1 novembre 2009, prima della conclusione della procedura concorsuale e prima della prova orale;
- c) se poi si ritenesse che il possesso della maggiore età è implicitamente prescritto tramite la previsione che esige il godimento dei diritti politici, si obietta che tra i diritti politici rientrano, oltre all'elettorato attivo, anche il diritto di petizione, il diritto di organizzazione in partiti politici, il diritto di accesso ai pubblici uffici, e che per questi ultimi tre diritti non ci sono limiti minimi di età.

3. Il Tar adito, con la sentenza in epigrafe, ha respinto il ricorso ritenendo che:

- a) l'esclusione è avvenuta per difetto della maggiore età;
- b) la necessità della maggiore età discende dall'art. 2, l. n. 3/1957;
- c) la l. n. 127/1997 ha inteso abolire i limiti massimi e non anche quelli minimi per la partecipazione ai concorsi pubblici.

4. Hanno proposto appello gli originari ricorrenti, con cui ripropongono le censure di cui al ricorso di primo grado e inoltre criticano la sentenza lamentando che:

- a) il Tar avrebbe inammissibilmente integrato la motivazione dell'atto impugnato;
- b) l'art. 3, co. 6, l. n. 127/1997 avrebbe inteso eliminare tutti i limiti di età per l'accesso ai pubblici impieghi, e non solo quello massimo;
- c) errerebbe il Tar laddove afferma che se l'art. 3, co. 6, citato venisse letto nel senso preteso dal ricorrente, si consentirebbe la partecipazione ai concorsi pubblici anche ai bambini in tenera età, in quanto comunque soccorrerebbe l'art. 15, l. n. 977/1967 che fissa in 15 anni il limite minimo per l'accesso al lavoro;
- d) il Tar errerebbe anche nella lettura dell'art. 2, l. n. 3/1957, in quanto tale norma fissa il limite minimo di 18 anni non per l'ammissione al concorso, ma solo per l'accesso all'impiego pubblico;
- e) in ogni caso la disciplina, se letta nel senso che l'età minima per partecipare ai concorsi a pubblico impiego è di 18 anni, sarebbe incostituzionale per disparità di trattamento, posto che per il lavoro privato l'età minima è 15 anni.

5. L'appello è infondato.

5.1. Va anzitutto disatteso il primo motivo di appello con cui si lamenta che il Tar avrebbe integrato la motivazione dell'atto impugnato.

Invero, l'amministrazione ha proceduto a una verifica dei requisiti di ammissione al concorso nei confronti di tutti coloro che avevano superato le prove preliminari, e ha poi adottato un atto plurimo, con una motivazione unica, in cui sancisce l'esclusione ai sensi degli artt. 2 e 3 del bando.

Tale motivazione può ritenersi sufficiente, nel caso specifico, in quanto si tratta di atto vincolato che ha riscontrato il difetto di requisiti oggettivi che non richiedono accertamenti complessi.

Nel caso del sig. Sri. è di immediata comprensione che l'esclusione è avvenuta per difetto della maggiore età.

Sicché non vi è stata alcuna integrazione di motivazione in sede di giudizio.

Soccorre in ogni caso l'art. 21-octies, l. n. 241/1990 secondo cui il provvedimento amministrativo adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti (e il vizio di motivazione rientra in tale novero) non è annullabile se, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

5.2. Le altre censure possono essere esaminate congiuntamente.

Una ricostruzione del bando di concorso e dei dati normativi su cui il bando si fonda induce il Collegio a ritenere che, come già affermato dalla sentenza gravata, l'età minima per partecipare al concorso per vigile del fuoco è di diciotto anni, e tale età minima, costituendo uno dei requisiti generali di partecipazione al concorso, deve, al pari degli altri, e come espressamente prescritto dall'art. 3, co. 2, del bando, essere posseduto alla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso.

5.3. Il bando di concorso pur prevedendo espressamente, tra i requisiti di partecipazione, solo l'età massima e non anche quella minima, non per questo si presta alla pretesa interpretazione secondo cui consentirebbe anche la partecipazione dei minori di età.

Infatti viene richiesto il "godimento dei diritti politici".

I "diritti politici" sono quelli menzionati nel titolo IV della parte I della Costituzione della repubblica italiana, e, segnatamente, il diritto di elettorato attivo, il diritto di associazione in partiti, il diritto di petizione alle Camere, il diritto di accesso ai pubblici uffici (rispettivamente artt. 48, 49, 50, 51, Cost.).

Se è vero, come sostiene il ricorrente, che non è espressamente fissato un limite minimo di età per l'associazione in partiti, la petizione alle Camere, l'accesso ai pubblici uffici, è però vero che viene fissato il limite minimo della maggiore età (18 anni) per il diritto di elettorato attivo.

Laddove i bandi di concorso richiedono il "godimento dei diritti politici" intendono fare riferimento al godimento di tutti i diritti politici di cui al titolo IV della parte I della Cost., ivi compreso il diritto di elettorato.

Pertanto, il godimento dei diritti politici implica come condizione essenziale il compimento del 18° anno di età.

5.3. Assumono rilievo dirimente, inoltre, ulteriori considerazioni.

La procedura concorsuale è retta non dal solo bando, ma anche dalle pertinenti norme primarie e secondarie su cui la procedura concorsuale si fonda.

In particolare, l'art. 5, d.lgs. 13 ottobre 2005 n. 217 fissa i requisiti per la partecipazione al concorso per vigili del fuoco, e, oltre a menzionare il godimento dei diritti politici, indica, per quel che qui interessa, "gli altri requisiti generali per la partecipazione ai pubblici concorsi per l'accesso ai pubblici impieghi".

A sua volta il regolamento che fissa i requisiti psico-fisici e attitudinali per l'accesso nei vigili del fuoco (d.m. 11 marzo 2008 n. 78) dispone in via residuale che "per quanto non previsto dal presente regolamento, ai candidati ai concorsi pubblici di accesso alle qualifiche iniziali dei ruoli del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco si applicano, in quanto compatibili, le corrispondenti disposizioni concernenti gli impiegati civili dello Stato" (art. 6, d.m. n. 78/2008).

Vengono in considerazione, pertanto, le fonti normative che disciplinano la partecipazione ai concorsi pubblici negli impieghi civili e, segnatamente, l'art. 2, d.P.R. n. 3/1957 e l'art. 2, d.P.R. n. 487/1994.

L'art. 2, d.P.R. n. 3/1957 fissa l'età minima di 18 anni non già per il solo accesso ai pubblici impieghi, ma a monte per la partecipazione ai relativi concorsi, in quanto dispone che "i requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione".

L'art. 2, d.P.R. n. 487/1994 fissa i requisiti per l'accesso ai pubblici impieghi civili nelle amministrazioni dello Stato, e indica l'età minima di 18 anni. Il co. 7 ha cura di precisare che "I requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione".

E' dunque previsto il limite minimo di età di 18 anni non solo per l'accesso ai pubblici impieghi nello Stato, ma anche per la partecipazione al concorso, dovendo tale requisito essere posseduto alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione al concorso.

5.4. Tale limite di età è da ritenere vigente e si deve escludere che sia stato abrogato.

Infatti la legge ha abolito solo il limite massimo di età per la partecipazione ai concorsi pubblici, e non anche quello minimo.

In tal senso va letto l'art. 3, co. 6, l. 15 maggio 1997 n. 127, a tenore del quale "la partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni non è soggetta a limiti di età, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione".

Il limite di età abolito è da intendere solo come il limite massimo, non anche come il limite minimo.

In tal senso milita sia la storia della norma, introdotta al fine di eliminare i limiti massimi di età, sia la *ratio* complessiva del sistema, nel quale il lavoro minorile è soggetto a limiti e cautele, sicché non è ragionevole pensare che nell'ambito del lavoro pubblico si sia inteso consentire l'accesso indiscriminato ai minorenni.

Se infatti si leggesse l'art. 3 co. 6, l. n. 127/1997 nel senso che ha inteso abrogare anche il limite minimo di età, oltre che quello massimo, si dovrebbe sostenere coerentemente che possono partecipare ai concorsi pubblici anche i minori di 15 anni.

Infatti, se è vero che esiste un limite generale posto dall'art. 3, l. 17 ottobre 1967 n. 977, a tenore del quale "L'età minima per l'ammissione al lavoro è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria e comunque non può essere inferiore ai 15 anni compiuti", tuttavia tale limite riguarda l'accesso al lavoro, non la partecipazione al concorso per l'accesso al lavoro.

Se allora si dovesse ritenere che il limite minimo di età per la partecipazione ai concorsi pubblici non esiste, ed esiste solo il limite minimo di 15 anni per accedere al lavoro pubblico, se ne dovrebbe desumere che, considerato che una procedura concorsuale può durare anche due anni, l'amministrazione dovrebbe ammettere al concorso anche soggetti di 13 anni di età, che potrebbero raggiungere i 15 anni nelle more dello svolgimento della procedura concorsuale.

5.5. Sul piano sistematico, poi, non constano impieghi pubblici nei quali si consente l'accesso al compimento dei 15 anni di età.

Solo nelle carriere militari, per talune qualifiche iniziali si consente l'accesso al 17° anno di età (d.m. n. 142/1999 per l'arruolamento nella Guardia di Finanza; d.m. 188/1999, limitatamente all'arruolamento nella Marina), ma si tratta di eccezioni alla regola generale dei 18 anni, non già ad una regola generale, mai affermata, dei 15 anni.

Sul piano storico, solo nelle carriere militari si è derogato alla regola dei 18 anni per la partecipazione ai concorsi pubblici, e non nelle carriere non militari.

Pertanto, se si fosse voluto consentire l'accesso generalizzato al pubblico impiego sin dal 15° anno di età, lo si sarebbe fatto con norma espressa, e non con il mezzo surrettizio dell'abolizione del limite di età senza alcuna ulteriore specificazione e norma di cautela.

La regola resta, invece, quella della maggiore età per la partecipazione a tutti i pubblici concorsi, e laddove si è inteso prevedere una età minore dei 18 anni, lo si è fatto espressamente.

5.6. Né si può ritenere illegittima tale disciplina, per asserita disparità di trattamento con il lavoro privato, per il quale l'età minima è di 15 anni, atteso che rientra nella discrezionalità del legislatore fissare i requisiti, anche di età, per l'accesso ai pubblici impieghi. Non è irragionevole fissare, per la partecipazione ai concorsi pubblici, un limite minimo di età coincidente con il raggiungimento della maggiore età, attesi gli impegnativi doveri, anche morali, che derivano dall'assunzione di un pubblico impiego, e il cui adempimento consapevole postula il raggiungimento della piena maturità e imputabilità. In questi termini si è già pronunciata la Corte cost. sia in relazione all'età minima per l'accesso al pubblico impiego, sia in relazione alla previsione legale (art. 2, d.P.R. n. 3/1057) secondo cui l'età minima deve essere posseduta alla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso (Corte cost., 30 dicembre 1997 n. 466). Ha infatti statuito la Corte che "rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i requisiti di età per l'accesso ai pubblici impieghi e nello stesso tempo fissare la data di riferimento dell'età minima richiesta, purché i detti requisiti non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole.

(...) Non può ritenersi irragionevole stabilire il requisito dell'età in coincidenza con il raggiungimento della maggiore età, oltretutto costituente il limite di età più basso nel settore del pubblico impiego, tenuto conto delle responsabilità e della esigenza – valutata discrezionalmente dal legislatore – di una compiuta maturità richiesta per i soggetti cui viene affidato un settore delicato come l'insegnamento nella scuola pubblica. Non arbitrariamente il legislatore, pertanto, ha ritenuto di non ridurre il limite di età al di sotto di quello minimo contemplato nel settore dell'impiego pubblico (per il quale esistono per talune categorie anche limiti minimi di età più elevati).

Ugualmente non può assumere rilievo sul piano costituzionale il fatto che il titolo di studio richiesto (abilitazione magistrale) possa essere legittimamente acquisito in età inferiore, essendo diverse le valutazioni, connesse al conseguimento del titolo di studio (abilitante), rispetto a quelle inerenti ai requisiti di ammissione ad un concorso per l'accesso all'esercizio di funzioni pubbliche.

Né il requisito del limite minimo di età fissato a 18 anni può considerarsi ostativo al diritto al lavoro, potendo questo essere liberamente esercitato nel settore privato o in tutte le forme di lavoro autonomo, mentre nel settore pubblico vi sono esigenze di requisiti minimi di accesso, che la stessa Costituzione prende in considerazione richiedendo l'intervento della legge (riserva relativa).

Allo stesso modo la tutela dei minori prevista dall'art. 37 Cost. è destinata a proteggere nel lavoro la loro posizione, non certo ad assicurare a questi in ogni caso libertà di accesso al pubblico impiego.

Le anzidette considerazioni portano anche all'infondatezza del profilo del riferimento alla data di scadenza dei termini fissati per la domanda di concorso.

Il legislatore si è attenuto – come sopra sottolineato – ad una tecnica procedimentale usuale, dettata dalla concorrente esigenza di attuare una omogeneizzazione del sistema dei requisiti

di accesso e di assicurare parità di trattamento per i partecipanti, con contestuale semplificazione dei meccanismi di verifica.”.

6. In conclusione l'appello va respinto.

La complessità delle questioni e la non precipua chiarezza del quadro normativo, del bando e del provvedimento di esclusione giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione VI, definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2010.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione VI giurisdizionale

Giovanni Ruoppolo, presidente;
Luciano Barra Caracciolo, consigliere, estensore;
Paolo Buonvino, Domenico Cafini, Rosanna De Nictolis, consiglieri.

Sentenza 15 luglio 2010 n. 4553

(pubblico impiego - risarcimento del così detto danno biologico per svolgimento di attività lavorativa nei giorni destinati al riposo settimanale)

sul ricorso numero di registro generale 10152 del 2004, proposto da:
Circumvesuviana S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Sica, con domicilio eletto presso Studio Migliaccio in Roma, via Filippo Corridoni,19;

contro

Dnr. n.c.,

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Campania - Napoli: sezione III n. 2655/2004;
visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2010 il cons. Luciano Barra Caracciolo e uditi per le parti gli avvocati nessuno è presente per le parti;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

Con la sentenza in epigrafe il Tar della Campania ha accolto il ricorso proposto dagli attuali appellati (per i quali non sia stato dichiarato in primo grado il sopravvenuto difetto di interesse per intervenuta transazione), dipendenti della Circumvesuviana s.r.l., per la condanna dell'impresa datrice di lavoro al risarcimento del danno subito per aver continuativamente prestato servizio, per esigenze aziendali, nel giorno destinato al riposo settimanale, senza fruire di alcun riposo compensativo.

Affermava il Tar che la maggiorazione retributiva corrisposta, anche in tal caso, per il lavoro festivo non poteva costituire in alcun modo corrispettivo del riposo settimanale non goduto; quest'ultimo anche nelle modalità di fruizione peculiari previste dalla disciplina di lavoro del

personale addetto al settore trasporti di linea (art. 8 l.n.138 dl 1958) costituiva infatti un diritto irrinunciabile e costituzionalmente tutelato, non sostituibile con una maggiorazione della retribuzione. Le somme richieste erano invece dovute a titolo risarcitorio del danno biologico azionato in via contrattuale, laddove la erogata maggiorazione retributiva compensava solo la deroga al principio del riposo nel giorno della domenica o comunque nel settimo giorno (cioè era compensativa dello spostamento nel tempo della fruizione del giorno di riposo).

Il c.d. danno da usura fisica, conseguente alla mancata fruizione del giorno di riposo dopo sei giorni di lavoro, distinto dall'ulteriore ed eventuale danno alla salute, doveva ritenersi assistito da una presunzione assoluta e rientrava, come voce autonoma, nel danno biologico. Ed infatti le maggiorazioni o i compensi previsti dagli accordi sindacali non hanno ad oggetto il risarcimento del danno da usura psicofisica per il riposo non goduto ma remunerano i lavoratori per la deroga al godimento del riposo nel settimo giorno.

Appella la Circumvesuviana s.r.l. lamentando anzitutto che il Tar avrebbe dovuto limitarsi a dichiarare l'intervenuta interruzione del giudizio in ragione dell'estinzione della gestione commissariale; questo andava riassunto nei confronti del nuovo soggetto gestore, la società ora appellante. Il venir meno della gestione governativa comportava poi la carenza di *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato, con ulteriore ipotesi, ex art.310 c.p.c., di interruzione del giudizio. Il Tar ha inibito l'integrazione del contraddittorio nei confronti della società appellante escludendola da un processo in cui non poteva ritenersi rappresentata dall'Avvocatura.

Nel merito, il Tar non ha considerato che nei settori di attività "a regime continuo" quale il settore dei servizi pubblici, la stessa Corte costituzionale (30 giugno 1971, n.146) e la legislazione hanno riconosciuto la legittimità del principio che il riposo settimanale possa effettuarsi mediante la turnazione in modo da garantire l'espletamento del servizio anche nei giorni festivi, tanto che la contrattazione collettiva ha introdotto diverse maggiorazioni per il lavoro festivo (art.11 CCNL del 12.3.80). Il Tar avrebbe poi ignorato la differenziazione tra danno alla salute psicofisico e danno biologico, operando la presunzione di danno solo nel primo caso, danno risarcito con le maggiorazioni previste dal contratto collettivo; il danno biologico non può invece essere ritenuto presuntivamente esistente e deve essere dimostrato a prescindere dalla presunzione di colpa nascente insita nella responsabilità nascente dall'illecito contrattuale.

Inoltre, il Tar circa ha ommesso ogni statuizione circa l'eccezione di prescrizione sollevata dalla società appellante, intervenuta in primo grado, affermando per implicito l'applicabilità della prescrizione decennale appare contraddittorio, qualificando l'azione volta ad ottenere il risarcimento del danno consistente nella "lesione dell'integrità fisica" come attinente non a diritti scaturenti dal rapporto di lavoro, ma a quei diritti patrimoniali consequenziali rientranti ai sensi dell'art.7 della l.n. 1034 del 1971 nella giurisdizione del giudice ordinario. La pretesa, qualora se ne riconoscesse il diritto, deve essere qualificata come di natura retributiva, per la quale sussiste la prescrizione quinquennale ai sensi dell'art.2948 c.c., e non di natura risarcitoria, come anche affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Diritto

1. Gli appellati indicati in epigrafe, dipendenti della gestione governativa della Circumvesuviana, ora Circumvesuviana s.r.l., avevano chiesto in primo grado il risarcimento

dei danni, anche biologici, a seguito di prestazioni lavorative rese nel giorno del riposo settimanale senza avere fruito di alcun riposo compensativo. Il primo giudice, con la sentenza suindicata, ha accolto il ricorso e ha condannato la Circumvesuviana s.r.l. alla liquidazione e al risarcimento del danno da usura psicofisica subito per mancata fruizione del riposo compensativo per il periodo richiesto, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria. Si è statuito che la prescrizione è decennale e sono stati utilizzati i criteri dettati dall'ipotesi transattiva del 20 aprile 1995, la quale aveva previsto l'abbattimento del 15% sul numero totale delle giornate di lavoro effettuate da ogni dipendente nel giorno del riposo settimanale.

2. La sentenza viene appellata dalla Circumvesuviana s.r.l. per i seguenti motivi: 1) essendosi estinta la gestione governativa, si sarebbe verificata l'interruzione del processo ai sensi degli artt. 300 e 301 del c.p.c. e ciò si sarebbe dovuto limitare a dichiarare il primo giudice; 2) il danno biologico non potrebbe essere presunto dovendosi, invece, provare; 3) la prescrizione sarebbe quinquennale, ai sensi dell'art. 2948, n. 4), del c.c..

3. La controversia così sottoposta all'attenzione del collegio ha trovato già soluzione in numerose decisioni di questo consesso, dalle quali non v'è ragione di discostarsi, e che scontano un orientamento diverso da quello assunto inizialmente dalla sezione, a seguito dell'avvenuta evoluzione del concetto di danno biologico quale elaborato dalle ss. uu. della Cassazione (cfr: VI 17 giugno 2009, n.3967, 1 luglio 2009, n.5125, 1 settembre 2009, n.4268).

4. Il primo motivo di gravame è infondato.

Premesso che nei giudizi davanti ai tribunali amministrativi regionali trova applicazione, relativamente agli eventi interruttivi del processo, l'art. 24 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, in base al quale l'interruzione del processo si ha con riguardo al verificarsi di uno di tali eventi in capo a "una delle parti private", si deve logicamente dedurre che il venir meno della "parte pubblica" non sia di per sé causa automatica di interruzione del processo. Del resto, questa sezione ha già avuto modo di affermare che la disposizione di cui all'art. 24 della l. n. 1034/1971 non si applica in caso di soppressione o di estinzione di un ente pubblico (21 maggio 2001, n. 2783 e 5 gennaio 2001, n. 8).

In ogni modo, sul piano del fatto processuale, nel caso in esame, risulta che, successivamente all'eccezione sollevata dalla gestione commissariale originariamente costituita, il processo è stato in effetti interrotto e la Circumvesuviana s.r.l. si è costituita in giudizio a seguito di rituale notifica dell'atto di riassunzione, svolgendo le sue difese ed eccependo, tra l'altro, la prescrizione poi dedotta come motivo di appello (comunque in precedenza sollevata dall'Avvocatura di Stato).

5. Il secondo motivo di appello, alla luce della citata giurisprudenza di questa sezione può invece trovare accoglimento.

Al riguardo, il collegio (pur dando conto, come s'è detto, dell'esistenza, nell'ambito della stessa giurisdizione amministrativa, di un precedente orientamento di segno contrastante) ritiene di prestare puntuale adesione all'orientamento giurisprudenziale secondo cui, nel caso in cui il lavoratore sia stato adibito ad attività lavorativa anche nel giorno destinato al riposo settimanale (senza, peraltro, aver goduto di alcun riposo compensativo), laddove il medesimo lavoratore richieda, in relazione alle indicate modalità della prestazione, il risarcimento del danno non patrimoniale per usura psicofisica, ovvero per la lesione del diritto alla salute o del diritto alla libera esplicazione delle attività realizzatrici della persona umana, questi è tenuto, comunque, ad allegare e provare in termini reali, sia nell'*an* che nel *quantum*, il pregiudizio del suo diritto

fondamentale, nei suoi caratteri naturalistici nonché nella sua dipendenza causale dalla violazione dei diritti patrimoniali di cui all'art. 36, Cost.

L'opzione interpretativa qui condivisa appare al collegio quella maggiormente persuasiva nell'ambito dell'attuale fase di evoluzione giurisprudenziale circa l'onnicomprendente categoria del danno non patrimoniale ex art. 2059 cod. civ. il quale, pur nelle ipotesi in cui consegue alla violazione di diritti inviolabili della persona (es.: diritto alla salute), costituisce pur sempre un'ipotesi di danno conseguenza, il cui ristoro è in concreto possibile solo a seguito dell'integrale allegazione e prova in ordine alla sua consistenza materiale ed in ordine alla sua riferibilità eziologica alla condotta del soggetto asseritamente danneggiante (arg. ex Cass. civ., sez. un., sent. 11 novembre 2008, n. 26972).

Nella richiamata ricostruzione sistematica risulteranno, quindi, tendenzialmente escluse ipotesi in cui il ristoro del danno non patrimoniale (anche sotto la specie di danno biologico da usura psico-fisica) possa essere in concreto ristorato a prescindere dalla sua concreta allegazione e prova.

5.1. La mancata allegazione degli elementi probatori relativi alla lamentata violazione del diritto alla salute rende, quindi, non accoglibile la domanda risarcitoria proposta nel corso del primo giudizio ed esime il collegio dall'esame puntuale in ordine al se il preteso diritto risarcitorio debba essere azionato entro il termine di prescrizione decennale di cui alle ordinarie ipotesi di responsabilità contrattuale, ovvero entro il termine quinquennale di cui è menzione all'art. 2948, n. 4) cod. civ.

Ai limitati fini che qui rilevano, il collegio ritiene comunque maggiormente persuasiva la seconda delle richiamate opzioni interpretative, conformemente all'orientamento interpretativo di questo Consiglio di Stato secondo cui, pretese economiche quali quelle nella specie vantate dagli originari ricorrenti hanno per oggetto il pagamento di somme, periodicamente dovute in considerazione della invalidità dell'accordo di volta in volta formatosi con il datore di lavoro in ordine allo svolgimento dell'attività lavorativa, con la conseguenza che trova applicazione nel caso di specie la regola generale della prescrizione quinquennale dei crediti di cui è menzione all'art. 2948, n. 4), cod. civ. 4. Alla luce di quanto esposto, il ricorso in appello deve essere accolto, nei sensi di cui in motivazione, e conseguentemente, in riforma della sentenza gravata, deve essere disposta la reiezione del primo ricorso.

Sussistono giusti motivi onde disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello nei termini di cui in motivazione, e in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2010.

CORTE DEI CONTI

Sezione delle autonomie

Lazzaro, presidente;
D'Urso, estensore.

Deliberazione 29 aprile 2010 n. 10
*(dipendenti enti locali - progressioni fra aree mediante concorsi
interamente riservati al personale dipendente)*

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62 della legge 24 dicembre 2007, n. 444, dal consiglio di presidenza con la deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;
vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;
visto il decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;
vista la propria deliberazione n. 9 del 4 giugno 2009, recante "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo";
vista la deliberazione n. 31/2010/PAR del 9 febbraio 2010, con la quale la sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna ha rimesso alla sezione delle autonomie una richiesta di parere da parte di un comune dell'Emilia Romagna, ravvisando nella problematica prospettata una questione rilevante in generale con riferimento alla decorrenza della norma che stabilisce l'obbligatorietà del concorso pubblico nella progressione tra aree;
vista la nota n. 306 del 19 marzo 2010, con la quale il presidente della Corte ha convocato la sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;
udito il relatore, primo referendario Maria Teresa D'Urso

Premesso

La questione sulla quale è chiamata a pronunciarsi questa sezione, a seguito della rimessione da parte della sezione regionale territorialmente competente, è relativa alla decorrenza dell'articolo 62 del decreto legislativo n. 150/2009, nella parte in cui stabilisce che le progressioni fra aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma 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% di quelli messi a concorso.

In particolare, l'ente, nel premettere che la richiesta non attiene a fattispecie gestionali, ovvero a provvedimenti o comportamenti amministrativi già compiuti o in corso, chiede se la norma debba considerarsi immediatamente applicabile ovvero se la sua applicazione sia rinviata al 1 gennaio 2011 e, conseguentemente, se nelle more viga ancora il criterio della cd. "progressione verticale" tra aree. In subordine, chiede se l'articolo 91 TUEL, nella parte relativa ai concorsi riservati, debba ritenersi vigente o sia stato implicitamente abrogato dalla disciplina sopravvenuta.

Considerato

Il d.lgs. 150/2009 rappresenta, come è noto, una totale inversione di tendenza rispetto al previgente sistema di avanzamento di carriera negli enti locali, prevedendo, in estrema sintesi, che le progressioni verticali dovranno svolgersi secondo le regole del concorso pubblico e che, pur essendo possibile riservare per gli interni una quota non superiore al 50% dei posti messi a concorso, il dipendente potrà parteciparvi solo se in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno.

Il problema interpretativo, sollevato dall'ente, trova origine da un'apparente antinomia tra il termine di decorrenza contenuto nell'articolo 24 d.lgs. 150/2009, cioè il 1 gennaio 2010, e l'articolo 31 dello stesso decreto. Quest'ultimo, con riferimento agli enti locali, dispone che l'adeguamento del regolamento dell'ente possa avvenire entro il 31 dicembre 2010, precisando, altresì, che nelle more, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano "...le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto".

Tale formulazione normativa, in quanto disposizione speciale rispetto al disposto dell'articolo 24, legittimerebbe la continuazione di procedure di selezione variamente difformi dai principi fissati dal d.lgs. 150/2009, fino alla data di adeguamento del regolamento o, comunque, fino al 31 dicembre 2010.

L'esposta ipotesi interpretativa sarebbe, ad avviso di questa sezione delle autonomie, del tutto infondata.

Infatti, il primo comma dell'articolo 24 del decreto legislativo 150/2009 dispone che "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".

Al contrario, il termine del 31.12.2010, di cui al 4° comma dell'articolo 31, è relativo all'adeguamento del regolamento di organizzazione dell'ente, laddove il 1° comma dello stesso articolo dispone testualmente che "...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", norme queste definite dall'articolo 74 dello stesso decreto legislativo "di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione e principio generale dell'ordinamento".

Se si accedesse all'interpretazione contraria, secondo cui "*lex specialis derogat generali*", occorrerebbe presupporre che con regolamento si possa derogare a norme che rappresentano attuazione di principi costituzionali, in contrasto con il prevalente criterio "*lex superior derogat inferiori*".

E' appena il caso di precisare che i limiti al potere regolamentare degli enti locali sono, di regola, quelli previsti per i regolamenti in genere (*in primis* i regolamenti non possono contrastare con norme costituzionali) e che, di converso, il cd. principio di "cedevolezza" della legge statale e della legge regionale vige solo per le materie di competenza dell'ente locale.

Deve aggiungersi che la Corte costituzionale, con giurisprudenza consolidata (sent. n. 9 del 2010; sent. n. 215 del 2009; sent. n. 363 del 2006), ha stabilito che le deroghe legislative al principio secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sent. n. 81 del 2006), ed, anzi, la deroga al principio del concorso pubblico (art. 97, 3° comma, Cost.) deve essere essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sent. n. 293 del 2009).

Per giustificare una diversa decorrenza della disciplina di cui trattasi solo per gli enti territoriali occorrerebbe ipotizzare che l'esigenza di buon andamento dell'amministrazione sussista solo per questi ultimi, così creando una irrazionale disallineamento del sistema.

Inoltre, in forza del richiamo operato dall'articolo 88 TUEL, all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali si applicano, con efficacia immediata, le disposizioni del d.lgs. 165/2001 (già d.lgs. 29/1993) ed, in particolare, l'articolo 52, che così come modificato dall'articolo 62, d.lgs. 150/2009 prevede che : "...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....", norma che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2°, del d.lgs. da ultimo citato, costituisce disposizione di carattere imperativo.

Deve, altresì, osservarsi che il principio delle progressioni verticali è previsto dalla contrattazione collettiva; dal contrasto di quest'ultima con norma di legge, che costituisce principio generale dell'ordinamento, discende l'immediata disapplicazione del contratto collettivo.

Deve, infine, ritenersi che l'articolo 91 T.U.E.L., nella parte in cui prevede concorsi interamente riservati al personale dipendente - già disapplicato dalla contrattazione collettiva, in forza del previgente articolo 2 d.lgs. 165/2001 - deve ora ritenersi abrogato per incompatibilità con il d.lgs 150/2009.

Non può, in senso contrario, invocarsi il disposto dell'articolo 1, 4° comma TUEL, contrastante con principi fondamentali delle fonti dell'ordinamento, secondo cui tra fonti dello stesso grado gerarchico, promulgate in tempi successivi e regolanti la medesima materia "*lex posterior derogat priori*" (art. 15 delle preleggi).

Per i motivi esposti la sezione delle autonomie

delibera

con riferimento agli enti locali, che l'applicabilità dell'articolo 62 del decreto legislativo n. 150/2009, nella parte in cui stabilisce che le progressioni fra aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma 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% di quelli messi a concorso, decorre dal 1 gennaio 2010. L'articolo 91 T.U.E.L., nella parte in cui prevede concorsi interamente riservati al personale dipendente, deve ritenersi abrogato per incompatibilità con il d.lgs 150/2009;

dispone

che a cura della segreteria della sezione la presente deliberazione sia comunicata a tutti i presidenti delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.