

# alan newsletter

---

## 6/2004

AGENZIA  
PER LA RAPPRESENTANZA  
NEGOZIALE  
DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI  
NOVEMBRE/DICEMBRE 2004

REDAZIONE  
VIA DEL CORSO 476  
00186 ROMA

**COMMENTI**  
LEGGE FINANZIARIA  
E CONTRATTI  
COLLETTIVI NAZIONALI

**OSSERVATORIO  
UNIONE EUROPEA**  
STRATEGIA DI LISBONA:  
ACCETTARE LA SFIDA.  
SECONDO RAPPORTO

**INSERTO**  
TITOLO V: PRINCIPI E LINEE  
DI TENDENZA  
NELL'INTERPRETAZIONE  
DELLA CORTE  
COSTITUZIONALE







**DIRETTORE**

Guido Fantoni

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Anna Maria Gaibisso

**COMITATO  
TECNICO-SCIENTIFICO**

Domenico Di Cocco  
Silvana Dragonetti  
Sergio Gasparrini  
Antonio Guida  
Massimo Massella Ducci Teri  
Pasquale Palmiero  
Arturo Parisi  
Mario Ricciardi  
Gianfranco Rucco  
Renato Ruffini

**SEGRETERIA DI REDAZIONE**

Tiziana De Florio

**PROGETTO GRAFICO  
E IMPAGINAZIONE**

Angelo Molaioli

**REDAZIONE**

Telefono 0632483265  
Fax 0632483252  
e-mail: deflorio@aranagenzia.it

**STAMPA**

Agenzia **D**

Aut. Tribunale di Roma  
n. 630 del 27.12.95  
Sped. In Abb. post.  
L. 662/96 art. 2 C. 20/c

ANNO IX N. 6  
NOVEMBRE-DICEMBRE 2004

**COMMENTI**

Legge Finanziaria  
e Contratti Collettivi Nazionali

*di Sergio Gasparrini* 2

**OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA**

Strategia di Lisbona: accettare la sfida.  
Secondo rapporto

*a cura di Enzo Avanzi* 4

**FLASH NOTIZIE**

*a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi*

Attività svolta dall'Aran 10

**LEGISLAZIONE**

Provvedimenti pubblicati  
ed attività parlamentare

*di Tiziana De Florio e Rosario Soloperto* 15

**PROBLEMI APPLICATIVI**

Osservatorio ARAN di giurisprudenza

*a cura del Servizio Studi Aran* 20

**INSERTO**

Titolo V: Principi e linee di tendenza  
nell'interpretazione  
della Corte costituzionale

INDICE

## COMMENTI

## LEGGE FINANZIARIA E CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI

Come accade ormai da qualche tempo la legge finanziaria interviene appostando risorse per i contratti nazionali con cadenza annuale e non più biennale.

Così anche quest'anno è stato necessario modificare lo stanziamento dello scorso anno poiché, come noto, le risorse iniziali sono state giudicate insufficienti dalle OO.SS.

Ciò rischia di apparire normale, tuttavia non può passare inosservato che questa consuetudine di rivedere annualmente lo stanziamento iniziale di risorse denota una patologia del sistema attuale che merita qualche approfondimento, al fine di individuare eventuali soluzioni correttive.

Come causa principale del fenomeno descritto vi è il *gap* tra l'inflazione effettiva e quella programmata.

Le differenze registrate negli ultimi anni, anche se non particolarmente significative in termini assoluti (raramente superano il punto percentuale annuo), in termini relativi assumono una valenza molto diversa. In presenza di una inflazione effettiva del 2,3%, aver programmato un tasso dell'1,7% significa aver "fallito" la previsione del 35%.

Se si considera poi che negli ultimi

anni si discute della cosiddetta "inflazione percepita", anche in conseguenza dell'introduzione della moneta unica, il terreno di scontro con le Organizzazioni Sindacali si inasprisce ulteriormente.

Ciò fa sì che la previsione per il biennio contrattuale, per il quale la Legge finanziaria fissa le risorse, non soddisfa mai le controparti sindacali, determinando uno slittamento nel tempo dell'apertura delle trattative, in attesa di soluzioni giudicate più congrue.

Questa *empasse* ha consolidato un ritardo dei contratti di circa un anno, cui si aggiungono i tempi occorrenti per la definizione di tutti gli accordi nazionali che, tra l'altro, si allungano anche a causa della loro sempre maggiore numerosità.

Così, anche nella Legge finanziaria per l'anno 2005 si è cercato di porre rimedio alla inadeguatezza delle risorse previste nello scorso anno, prevedendo una integrazione non molto cospicua (pari allo 0,71%), peraltro collocata in parte anche nell'anno 2006 (precisamente 0,53% nel 2005 e 0,18% nel 2006).

In sintesi, tra le risorse già stanziare e le ulteriori messe a disposizione dalla Finanziaria 2005, il biennio 2004-2005 si dovrebbe concludere con un aumento complessivo a regime del 4,31% contro una rivendicazione sindacale dell'8%. Resta il dubbio che anche questa

**Disponibilità finanziarie per i rinnovi contrattuali del settore statale - biennio 2004-2005**

**Legge Finanziaria per il 2004 e 2005**

Valori in milioni di euro e incidenza %

	Millioni di € al lordo oneri riflessi			Incidenza % sulla base di riferimento			
	2004	2005	2006	2004/03	2005/04	2006/05	2006/03
<b>Art. 3 c.46 Legge n. 350 del 24-12-2003:</b>							
- Inflazione programmata	920,00	1.750,00	—	1,70	1,50	—	3,20
- Risorse contrattazione integrativa	110,00	220,00	—	0,20	0,20	—	0,40
<b>Totale</b>	<b>1.030,00</b>	<b>1.970,00</b>	<b>—</b>	<b>1,90</b>	<b>1,70</b>	<b>—</b>	<b>3,60</b>
<b>Legge finanziaria per l'anno 2005</b>							
- Revisione TIP 2005	—	56,00	56,00	—	0,10	—	0,10
- Recupero biennio 2002-03	—	236,00	340,00	—	0,43	0,18	0,61
<b>Totale</b>	<b>—</b>	<b>292,00</b>	<b>396,00</b>	<b>—</b>	<b>0,53</b>	<b>0,18</b>	<b>0,71</b>
<b>Totale</b>	<b>1.030,00</b>	<b>2.262,00</b>	<b>396,00</b>	<b>1,90</b>	<b>2,23</b>	<b>0,18</b>	<b>4,31</b>

aggiunta possa non essere sufficiente per aprire i tavoli di contrattazione, con il rischio di dover attendere ancora la prossima Legge finanziaria che, come noto, è l'unico strumento che permette la quantificazione e lo stanziamento di risorse dedicate ai contratti nazionali di lavoro. Sotto l'aspetto più generale, va segnalato che la legge finanziaria 2005 interviene in modo deciso sul tema delle assunzioni.

Non è, evidentemente, una novità poiché già da qualche anno la riduzione dell'occupazione complessiva è stato un obiettivo perseguito, sia pure con modalità e condizioni non sempre omogenee. Ed è proprio nelle modalità che la Legge finanziaria di quest'anno mostra maggiore incisività. Peraltro, non poteva avvenire diversamente se si tiene conto che sulla riduzione delle spese complessive di personale si basa una fetta importante del piano di copertura dell'intera manovra. Merita in proposito, una segnalazione, la modifica dell'ultima ora del testo con la quale si è cercato di ovviare ad una probabile censura della Corte costituzionale che, pochi giorni prima del voto finale, ha emesso

una sentenza in cui giudicava incostituzionali norme contenute nelle precedenti leggi finanziarie, con le quali si obbligavano le Autonomie locali ad adottare misure contenitive delle spese di personale, secondo un procedimento non rispettoso del grado di libertà decisionale che la Costituzione assegna alle Autonomie. Tuttavia, la modifica introdotta non ha comportato un mutamento sostanziale della manovra, poiché con un'arguta tecnicità è stato riproposto ed ottenuto lo stesso risultato, in termini di concorso al risparmio da parte delle Autonomie, pur conservando integro, nel modo, il loro spazio decisionale, consentendo loro una maggiore flessibilità nella individuazione degli strumenti con i quali concorrere alla riduzione del disavanzo.

**Sergio Gasparini**  
Dirigente Generale ARAN

## STRATEGIA DI LISBONA: ACCETTARE LA SFIDA SECONDO RAPPORTO

*Merita di essere portato a conoscenza il secondo rapporto del Gruppo di alto livello presieduto da M. Winkok e presentato alla Commissione e alle parti sociali lo scorso mese di Novembre.*

*L'impegno realizzato dal prof. Avanzi, autore della traduzione e della sintesi del copioso documento, merita una sia pur breve introduzione.*

*L'Europa in questo recente periodo ha dovuto affrontare le sfide pur in presenza di una crescita economica e demografica debole, situazione resa più drammatica dal complessivo rilevante invecchiamento della popolazione.*

*I cinque campi d'azione che dovranno essere seguiti e sviluppati sono: la ricerca, il mercato interno, l'ambiente d'azione delle imprese (es. alleggerimento dei pesi amministrativi, creazione di nuove aziende, ecc.) il mercato del lavoro, la tenuta dell'ambiente.*

*In tale contesto anche la sfida dell'allargamento deve essere colta per ridurre ineguaglianze e problemi di coesione.*

(Arturo Parisi)

Il Consiglio di Bruxelles del marzo 2004 aveva invitato la Commissione ad insediare un *gruppo di alto livello* presieduto da M. Winkok, incaricandolo di fare una valutazione di medio termine sull'attuazione della c.d. strategia di Lisbona da presentarsi il 1° novembre 2004.

La *task-force* era composta, oltre al Presidente (già primo ministro dei Paesi Bassi), di 12 personalità provenienti dall'amministrazione, dagli affari, dall'accademia (per l'Italia il prof. Luigi Paganetto, professore di economia internazionale all'Università di Tor Vergata di Roma, dai partners sociali. Ha lavorato da maggio ad ottobre,

assistita da un Segretariato espresso dalla Commissione UE, con presenze della direzione generale affari economici e finanziari, dell'unità per il "Coordinamento delle politiche" e di un consigliere politico distaccato dalla Presidenza olandese.

Si trattava di verificare il grado di raggiungimento dei c.d. obiettivi di Lisbona tendenti a far divenire l'economia europea, entro il 2010, "quella della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di assicurare una crescita economica durevole, accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una più grande coesione sociale, nel rispetto dell'ambiente".

Il periodo fin qui trascorso non è certo stato dei più propizi per l'Europa: da un lato la formidabile crescita delle economie asiatiche (soprattutto Cina ed India); dall'altro la persistente

crescita degli Stati Uniti, anche sotto l'impulso di fattori politici eccezionali (lotta al terrorismo); mentre nella "vecchia" Europa si faceva sempre più difficile affrontare sfide di grande portata, soprattutto in presenza di una crescita economica e demografica debole, situazione resa più drammatica dal complessivo invecchiamento della popolazione.

In questo quadro emerge l'indirizzo della Commissione UE per un'accentuazione della cooperazione *con* e *fra* gli Stati membri; coinvolgendo più strettamente tutti i soggetti capaci di influire (anche in termini di pubblica opinione) per il raggiungimento degli obiettivi già fissati.

Cinque sono i campi di azione ricompresi dalla necessità di agire d'urgenza:

1) *la società della conoscenza* (ricerca scientifica, statuto dei ricercatori, utilizzazione delle nuove tecnologie, ecc.);

2) *il mercato interno*, con maggiore e più piena circolazione non solo degli uomini e delle merci, ma anche *dei servizi*;

3) *l'ambiente d'azione delle imprese*: alleggerimento dei pesi amministrativi, miglioramento della legislazione, incremento della creazione di nuove imprese, ecc.;

4) *il mercato del lavoro*: rapida applicazione degli indirizzi già indicati dalla *task-force* sull'occupazione; miglioramento delle strategie dell'educazione e della formazione professionale (quella c.d. di ingresso, quella continua e quella destinata ad incrementare l'invecchiamento attivo, quanto dire, i lavoratori anziani in attività), sostenendo ogni possibile partenariato a sostegno della crescita e dell'educazione;

5) *rafforzamento della tenuta dell'ambiente*: diffusione delle eco-innovazioni, attribuendo una posizione dominante all'eco-industria europea, valorizzando tutte le prospettive di incremento dell'"eco-efficacia" di un miglioramento durevole

della produttività.

Ci sono stati, talora, progressi in questa direzione ma mai completamente soddisfacenti, con la necessità per il gruppo Winkok di esortare con decisione i soggetti capaci di incidere, assumendo responsabilità politiche generali: il Consiglio; gli Stati membri; la Commissione; il Parlamento; i *partners sociali*.

Le argomentazioni del gruppo di alto livello sono sviluppate lungo tre direttrici generali, articolate in una serie di passaggi fra di loro coordinati. Ricordato che gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 hanno profondamente ed ovunque intaccato la fiducia dei produttori e dei consumatori; che i risultati raggiunti sono, di conseguenza, in genere deludenti; che talora si registra mancanza di serietà quanto alle azioni proposte, si afferma con decisione che occorre portare esempi di azioni concrete per evitare che si debba tirare un bilancio troppo negativo.

È pur vero che progressi non di poco conto si sono registrati nel mercato del lavoro fra la metà degli anni '90 ed il 2003: il tasso di occupazione è passato dal 62,5% nel '99 al 64,3 nel 2003; il tasso globale di occupazione della manodopera femminile è cresciuto fino al 56% nel 2003; in certi paesi si è riusciti ad incrementare il tasso di lavoratori anziani attivi fino al 41,7% - grandi incrementi si sono registrati nella diffusione delle nuove tecnologie e di internet nelle scuole, nelle università, le amministrazioni ed il commercio.

Nello stesso tempo l'obiettivo di un tasso di occupazione del 70% per il 2010 sembra sempre meno realistico, senza dimenticare che l'obiettivo di crescita dei lavoratori anziani era stato posto al 50%, misura

oggi ben lontana dalla realizzazione. Quanto alla ricerca e sviluppo solo due paesi consacrano oggi più del 3% del PIL ed in questi stessi Paesi le imprese destinano a ciò solo il 2% dei propri investimenti.

Solo cinque Paesi hanno superato l'obiettivo posto a Lisbona in materia di formazione in campo informatico dei docenti e lo stesso *trend* negativo si osserva quanto all'ambiente; il volume del traffico in Europa cresce percentualmente più del PIL con le ovvie conseguenze in termini di inquinamento generale, di inquinamento acustico, di emissioni di gas con effetto serra (solo tre Paesi hanno registrato miglioramenti in questo campo).

*Trend* negativi aggravati, naturalmente, dall'ingresso di Paesi con economie meno sviluppate quali quelli dell'Europa centro-orientale.

Occorre, quindi, essere ancora più ambiziosi, riaffermando la validità della scadenza del 2010, coscienti che l'insieme degli obiettivi di Lisbona dà corpo ad un modello europeo originale ed economicamente vitale.

L'impegno nell'economia della conoscenza è una via obbligata se si vuole colmare il *gap* economico con gli Stati Uniti: essi contano oggi il 74% delle 300 più importanti società in ambito tecnologico e più del 46% delle 300 società prime in materia di investimenti in ricerca e sviluppo.

La quota europea di produzione di prodotti tecnologici è inferiore a quella USA, sia con riguardo al totale degli investimenti che al valore aggiunto prodotto ed al totale degli occupati nel settore.

Nello stesso tempo talune sfide interne relative all'invecchiamento dell'Europa rendono il fenomeno particolarmente vistoso: secondo le stime attuali la popolazione totale diminuirà di qui al 2020 con un decremento del 18%

della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) ed un incremento del 60% degli ultrasessantacinquenni.

Con la conseguenza che la popolazione dei pensionati raddoppierà in percentuale (dall'attuale 24% al 50% nel 2050, con picchi che si porranno fra il 36% della Danimarca ed il 61% dell'Italia).

Il solo tasso di incremento dell'invecchiamento della popolazione porterà il tasso di crescita medio potenziale dell'Unione dall'attuale 2-2,25% a circa l'1,25% nel 2040 a parità degli altri fattori in gioco.

Con una crescita inversamente consistente delle risorse pubbliche destinate a questa parte della popolazione. L'allargamento ha accentuato le ineguaglianze ed i problemi di coesione nell'Unione.

La popolazione dell'UE è aumentata del 20%, ma il PIL solo del 5%, con una caduta media della produzione per abitante del 12,5% nell'EU dei 25 (oggi la popolazione che vive in regioni con produzione inferiore al 75% di quella UE è passata da 73 a 123 milioni di persone; il tasso medio di occupazione è sceso dell'1,25%; il tasso di disoccupazione di lunga durata è del 4% nell'Europa dei 25, contro il 3,3 nell'Europa dei 15).

Vanno, comunque, segnalati i progressi registrati in alcuni dei nuovi stati: la crescita della produzione e della produttività è stata superiore percentualmente in Estonia, Lituania, Lettonia, Ungheria, Polonia, Slovenia, Slovacchia ed in Repubblica Ceca a quella registrata nello stesso periodo (5 anni) negli USA.

In un quadro che - a partire dagli anni '70 - vede, comunque, l'Europa evolversi con minore velocità rispetto agli USA, con ritardo medio dello 0,4% all'anno a partire dal 1996, sia che si consideri il PIL per abitante sia che venga preso in considerazione la produttività oraria della manodopera. Tale *trend* negativo, a partire dagli anni '90, è stato indotto da una flessione del tasso di investimento per addetto e del ritmo degli investimenti



tecnologici. In generale l'influenza delle nuove tecnologie dell'informazione è stata della metà rispetto a quanto avveniva negli USA ed in Giappone, con l'aggravante che l'Europa continuava a mantenere ore di lavoro settimanale e giorni lavorativi ben inferiori rispetto agli USA ed al Giappone. Anche il tenue incremento dell'occupazione verificatosi negli ultimi tre anni si è accompagnato ad un ridimensionamento della produttività oraria che è, viceversa, contemporaneamente cresciuta oltre Atlantico.

Una prima conclusione del rapporto Winkok è, quindi, che occorre *agire per obiettivi, agire insieme, attivarsi subito*, mettendo l'accento sulla crescita economica e l'occupazione.

Occorre accelerare la messa in opera delle indicazioni di Lisbona, incrementando così su basi solide la coesione sociale con risvolti verificabili sia nelle politiche comunitarie che in quelle dei singoli Stati membri. Un passo obbligato è la rimozione dei blocchi allo sviluppo, secondo le cinque grandi linee di sviluppo ricordate in precedenza.

Nei migliori dei casi taluni Stati membri possono vantare progressi in due o tre di quelle direzioni, ma mai in relazione a tutti.

Uno sforzo eccezionale, con riguardo all'incremento dei beni materiali ed altri stanziamenti in ricerca e sviluppo, è richiesto da tre degli obiettivi di Lisbona:

- *società dell'informazione*: occorre definire un quadro regolamentare fra le comunicazioni elettroniche, incoraggiare la diffusione delle tecnologie innovative; creare le condizioni per un consolidamento del commercio elettronico; sostenere gli sforzi europei per conservare l'attuale vantaggio nelle tecnologie della comunicazione mobile;

- *ricerca*: creare uno spazio europeo per la ricerca e l'innovazione; portare al 3% del PIL le spese consacrate alla ricerca e allo sviluppo; rendere l'Europa

più attraente per i migliori cervelli; promuovere le nuove tecnologie;

- *educazione e capitale umano*: ridurre della metà il numero dei giovani *drop-out* rispetto alla scuola; adattare gli strumenti didattici all'incremento della società dell'informazione; favorire la formazione continua degli adulti; promuovere e facilitare la mobilità.

La società della conoscenza potrà, così, svilupparsi in relazione a tutti i settori, da quelli tradizionali ai più recenti, aumentando la presenza europea negli indicatori indiscutibili di tali processi: domande di brevetti, numero dei ricercatori scientifici, buona classificazione delle Università a livello mondiale, incremento dei premi Nobel e delle citazioni nelle migliori riviste scientifiche. Occorre, non diversamente dagli Stati Uniti, attirare e saper trattenere ricercatori di rango mondiale, stimolare il trasferimento di tecnologie e l'innovazione, attivando a tal fine entro il 2005 un Consiglio Europeo della ricerca (CER), dedicato espressamente allo sviluppo dei finanziamenti a lungo termine a livello europeo della ricerca fondamentale. Nello stesso tempo occorrerà dire una parola definitiva circa l'introduzione del *brevetto comunitario*, semplificando le procedure e gli ostacoli, anche linguistici, che ne hanno fin qui impedito l'attuazione.

Con riguardo al consolidamento del mercato interno si dovrà:

- *assicurare una trasposizione efficace del diritto comunitario* che copra almeno il 98,5 della legislazione europea;

- *realizzare il mercato interno delle reti*, liberalizzando progressivamente i mercati nel campo di acqua, gas ed elettricità (entro il 2007); dei servizi

postali (2006), del trasporto ferroviario (2008) e di quello aereo;

- realizzare il mercato interno dei servizi finanziari (entro il 2005);

- assicurare un'applicazione giusta ed uniforme delle regole relative alla concorrenza ed agli aiuti di Stato, riducendo questi ultimi all'1% del PIL, definendo nuove regole per le fusioni e le OPA (offerte pubbliche per l'acquisto) ed aggiornando le regole applicabili ai mercati pubblici.

All'inizio del 2005 la Commissione dovrà essere in grado di stabilire la lista completa dei testi da attuare, indicando per ogni Paese i ritardi e le elusioni già dal Consiglio di primavera, fissando un termine ultimo per la recezione. Entro la fine del 2005, il Parlamento ed il Consiglio dovranno accordarsi per una legislazione che sopprima gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi, rendendo, altresì, effettiva la libera circolazione delle merci. Dovrà essere varato un PASF (piano d'azione per i servizi finanziari), riducendo gli attuali ostacoli ai sistemi di compensazione e di regolamento transnazionali, rendendo più praticabili i finanziamenti ipotecari in tutti gli Stati membri. Tutto ciò badando a ridurre per le imprese i costi connessi alla recezione della legislazione europea. Occorrerà, in definitiva, creare un ambiente economico favorevole all'impresa, mettendo in essere un sistema regolamentare favorevole agli investimenti, all'innovazione ed allo spirito d'impresa, legando gli obiettivi di crescita economica e sviluppo delle imprese con una legislazione a ciò finalizzata, sia a livello nazionale che dell'Unione. La crescita del capitale di rischio disponibile andrà sostenuta con un maggiore orientamento degli investimenti verso obiettivi

possibili, incrementando la fiducia a lungo termine nella stabilità del quadro complessivo. Instaurare un mercato del lavoro inclusivo per rinforzare la coesione sociale attraverso:

- un aumento del tasso d'occupazione: 67% entro il 2005; 70% entro il 2010; 57% entro la fine del 2005 e 60% entro il 2010 per la manodopera femminile; 50% dei lavoratori anziani attivi, aumentando in media di cinque anni il periodo lavorativo;

- la definizione di un programma pluriennale che consideri la capacità di adattamento delle imprese; la negoziazione collettiva; la moderazione salariale; la crescita della produttività, l'educazione e la formazione continua;

- l'eliminazione degli ostacoli all'occupazione femminile;

- l'adattamento del modello sociale europeo alla piena realizzazione di una società della conoscenza;

- lo sradicamento della povertà, tramite un programma per la promozione dell'inclusione sociale.

In proposito gli Stati membri, in stretta collaborazione con i partners sociali dovranno render conto della messa in opera delle raccomandazioni elaborate dalla task-force occupazione europea, approvato nel marzo 2004, così che il Consiglio di primavera 2005 possa valutare i progressi acquisiti in materia di occupazione ed agibilità dei sistemi sociali.

Investimenti più efficaci nel capitale umano dovranno promuoversi nel quadro di un equilibrio fra flessibilità e sicurezza, adottando strategie di incremento dell'educazione e della formazione, incrementando i presupposti per un maggiore utilizzo degli anziani attivi.

Per garantire uno sviluppo durevole con politiche ambientali adeguate si dovrà:

- far fronte al cambiamento del clima, ratificando rapidamente il protocollo di Kyoto (2002), perseguendo reali progressi nell'acquisizione degli

obiettivi di Kyoto (da qui al 2005); conseguire l'obiettivo del 12% dei fabbisogni in energia primaria e del 21% del consumo lordo di elettricità tramite ricorso alle energie rinnovabili;

- dissociare la *crescita economica dall'utilizzo delle risorse*, monitorando l'aumento del traffico, degli ingorghi, del rumore e dell'inquinamento, internalizzando completamente i costi sociali ed ambientali, nell'ambito di un quadro comunitario per la determinazione delle tariffe e per l'uso delle strutture di trasporto, garantendo una gestione durevole delle risorse e dei rifiuti;

- definire un nuovo quadro regolamentare, adottando le direttive sulla tassazione dell'energia (2002), la responsabilità ambientale (2004) ed il sesto programma di azione per l'ambiente.

L'ambiente dovrà diventare la base per un vantaggio competitivo dell'Europa, promuovendo le c.d. innovazioni eco-efficaci nell'ambito di un quadro regolamentare appropriato. Si dovrà consolidare l'attuale superiorità europea nei mercati della eco-industria, segnalando i progressi registrati con il PAET (piano d'azione comunitario in favore delle eco-tecnologie): ogni Stato, in particolare, dovrà segnalare un piano dettagliato per l'attribuzione del PAET, segnalando misure e temi con riguardo ai propri programmi di ricerca (piattaforme tecnologiche) e sostegno alle PMI (piccole-medie imprese). Si dovranno usare tutti gli strumenti, compresi quelli fiscali, perché si arrivi ad un' *ecologizzazione dei mercati pubblici*, destinando a ciò rilevanti risorse pubbliche e così favorendo l'introduzione di economie di scala. In definitiva, il gruppo di alto livello chiede ai Governi ed alla Commissione di monitorare in modo sempre più concreto, e su dati numerici, l'applicazione dei criteri di Lisbona, auspicando che il Consiglio di primavera del 2005 sia l'occasione per dare un

nuovo slancio alle politiche di sviluppo. Si auspica che la nuova Commissione ne faccia il perno della propria azione, promuovendo la creazione di partenariati privati-pubblici finalizzati alla realizzazione dei singoli piani nazionali che andranno, comunque, spediti a Bruxelles prima della fine del 2005.

I piani nazionali dovranno esplicitamente prendere in considerazione i principi europei comuni di cui al c.d. GOPE (grandi orientamenti di politica economica e linee direttrici per l'occupazione), nel quadro di indicazioni cifrate e, comunque, verificabili e quantificabili.

Il Parlamento europeo potrebbe costituire una Commissione permanente sulla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, con previsioni di sostegni finanziari ad hoc nel bilancio UE.

*Il c.d. metodo aperto di coordinamento* fin qui adottato si è rivelato inferiore alle aspettative, permeando ampie zone di inerzia delle amministrazioni nazionali quanto alla raccolta dei dati ed ai confronti con altre esperienze. Occorrerebbe, pertanto, introdurre qualche forma di pubblicità negativa, che registri anno per anno le inadempienze degli Stati nella realizzazione dei 14 indicatori chiave di Lisbona.

Il documento qui sintetizzato si chiude con taluni allegati che riassumono le *performances* relative fin qui ottenute dagli Stati membri, con riguardo agli indicatori strutturali figuranti nella lista ristretta (con primi dati riferiti anche agli Stati di nuovo ingresso).

Tradotto e riassunto a cura di  
Enzo Avanzi- CEEP Italia

## FLASH NOTIZIE

## EVENTO

## CONTENUTO/NOTE

**29 settembre 2004****Dirigenza Sanità Area IV  
(medica e veterinaria)**

CCNL di interpretazione autentica dell' art. 23 del CCNL 8 giugno 2000 - area dirigenza medica e veterinaria

*Il CCNL sull'interpretazione autentica dell'art. 23 del CCNL 8 giugno 2000 è stato richiesto, ai sensi dell'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001, dalla Corte di Appello di Campobasso - Sezione lavoro. La questione concerne l'interpretazione di quali effetti conseguano alle richieste di parere sulle ipotesi di recesso proposte dalle aziende nei confronti dei dirigenti quando, venendo tali richieste di parere formulate in epoca successiva all'entrata in vigore delle disposizioni del CCNL 8 giugno 2000, il Comitato dei garanti non sia stato istituito presso la Regione nel termine - previsto dal 1° comma dello stesso art. 23 - di tre mesi da quella data e, in particolare, se debba intendersi che l'azienda, in analogia a quanto stabilito al comma 7 del medesimo art. 23, per le procedure di recesso attivate in epoca anteriore alla vigenza delle disposizioni del citato CCNL, possa, all'inutile trascorrere di tre mesi dall'entrata in vigore delle stesse disposizioni senza che il menzionato Comitato sia stato istituito, far luogo al recesso secondo le procedure degli artt. 36 e seguenti del CCNL del 5 dicembre 1996.*

*Le parti concordano nel ritenere che tutte le procedure di recesso promosse successivamente all'entrata in vigore del CCNL 8 giugno 2000 vanno definite previo conforme parere del Comitato dei garanti, che deve essere pertanto istituito; ritengono, inoltre, che solo le procedure di recesso attivate prima dell'entrata in vigore del CCNL indicato al comma 1 possono avere ulteriore corso, anche in mancanza dell'istituzione del Comitato dei garanti, trascorso il periodo di cui all'art. 23, comma 7, secondo le procedure dell'art. 36 e seguenti del CCNL 5 dicembre 1996.*

**4 novembre 2004****Dirigenza Area I  
(Ministeri)**

Verbale di riunione sull'ipotesi di contratto collettivo integrativo del CCNL 5 aprile 2001 per i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della Salute.

*L'incontro si è reso necessario in quanto il Governo, nell'esprimere in data 28 ottobre 2004 il proprio parere favorevole all'ulteriore corso della presente ipotesi di contratto, ha ritenuto necessarie alcune precisazioni ed integrazioni delle norme finali delle due parti dell'ipotesi di contratto nonché delle tabelle allegate.*

*Le parti, preso atto del parere, hanno ritenuto di poter procedere nel senso indicato integrando, rispettivamente, l'art. 6 della parte prima e l'art. 15 della parte seconda nonché le tabelle A e B.*

**18 novembre 2004****Dirigenza Area I  
(Ministeri)**

Verbale della Commissione

*Il presente verbale riporta la relazione finale che rappresenta la sintesi conclusiva dei lavori della Commissione paritetica per il sistema classificatorio. Infatti, nel quadro del processo di riforma del*

**EVENTO**

**CONTENUTO/NOTE**

paritetica per il sistema classificatorio istituita ai sensi dell'art. 9 del CCNL del comparto dei Ministeri stipulato in data 12 giugno 2003.

*sistema classificatorio, è stata istituita una Commissione di studio, il cui compito è quello di fornire elementi conoscitivi e di formulare proposte operative per il tavolo negoziale, al fine di offrire un contributo tecnico alla definizione di un nuovo ordinamento professionale. La Commissione ha elaborato una proposta organica di nuova classificazione che tenta di dare una risposta ad alcuni elementi di criticità del sistema, individuando soluzioni coerenti con una organizzazione più flessibile del lavoro, anche in relazione alla predisposizione di ulteriori strumenti per l'apprezzamento del merito e delle capacità professionali dei dipendenti. Su alcuni aspetti del nuovo impianto, la Commissione, invece, si è limitata a segnalare i caratteri di problematicità, fornendo delle prospettive evolutive, ma rinviando alla contrattazione le specificazioni operative.*

**18 novembre 2004**  
**Dirigenza Area I**  
 Accordo relativo alla sequenza contrattuale di cui agli artt. 36 e 46 del CCNL 5/4/2001 I biennio e all'art. 3 del CCNL 5/4/2001 II biennio del personale dell'Area I della Dirigenza

*Il presente Accordo si applica a tutto il personale dirigente di prima e seconda fascia dell'area I della dirigenza, e deriva, per la quasi totalità degli argomenti trattati, dagli artt. 36 e 46 del CCNL I biennio economico e dall'art. 3 del II biennio del 2001. Per quanto riguarda gli artt 36 e 46 si prevede che:*

- *le risorse non utilizzate nel corso dell'esercizio finanziario per sottoscrivere una polizza assicurativa prevista dal contratto dell'aprile 2001, vengano imputate, per il solo anno di competenza, sulla retribuzione di risultato*
- *al dirigente inviato in missione sia corrisposta, oltre alla normale retribuzione, una indennità di trasferta, rivalutata con natura non retributiva.*

*Nella sequenza sono stati inoltre disciplinati:*

- *il periodo di prova, rimasto sin qui regolamentato dai contratti dirigenziali del quadriennio '94/'97;*
- *i diritti derivanti da invenzioni industriali;*
- *il trattamento di fine rapporto e previdenza complementare.*

*Le parti hanno identificato le norme da disapplicare ai sensi degli artt. 69 e 71 del D.Lgs. n. 165/2001 dandosi atto che con interpretazioni autentiche colmeranno eventuali lacune. Una sezione apposita è dedicata alle norme di raccordo del trattamento economico e giuridico del personale dirigente dell'amministrazione penitenziaria che entra a far parte della dirigenza dell'area I. Per quanto concerne l'art. 3, relativo al finanziamento della retribuzione di posizione*

**EVENTO**

**CONTENUTO/NOTE**

e di risultato dei dirigenti di seconda fascia, esso prevede ulteriori voci, oltre quelle già stabilite dal CCNL, per alimentare il relativo fondo, restando inteso che gli Enti e le Amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato possano destinare, al finanziamento del fondo, risorse secondo la capacità di bilancio dei singoli enti, in misura non superiore al 2% del monte salari 1999. Tale percentuale non può superare l'1,5% per gli enti di cui alla Legge n. 88/89.

**2 dicembre 2004**  
**Comparto Enti pubblici non economici**  
 CCNL ad integrazione della disciplina di raccordo per il passaggio del personale non dirigente dell'AGEA al Comparto degli Enti pubblici non economici

*Il presente CCNL, stipulato ai sensi dell'art. 29, comma 4 del CCNL del Comparto Enti pubblici non economici sottoscritto in data 9/10/2003 e dell'art. 14, comma 4 del CCNQ per la definizione dei comparti di contrattazione del 18/12/2002, si applica al personale non dirigente dell'AGEA ed integra la disciplina speciale di raccordo per il passaggio del predetto personale al comparto degli enti pubblici non economici. Nell'articolato vengono definite una serie di disposizioni, finalizzate a regolare il passaggio del personale tra i due comparti, che incidono essenzialmente su aspetti relativi al trattamento economico, con particolare riferimento al raccordo tra l'indennità aziendale, di cui all'art. 13 del CCNL aziende del 4/4/2001 e l'indennità di ente, di cui all'art. 26 del CCNL Enti pubblici non economici sottoscritto il 9/10/2003.*

**7 dicembre 2004**  
**Comparto Regioni ed Autonomie locali**  
 Ipotesi di accordo per l'istituzione del Fondo Nazionale di Pensione Complementare per i lavoratori del Comparto delle Regioni e Autonomie Locali e del Servizio Sanitario Nazionale

*L'ipotesi di accordo sottoscritta, in data 7.12.2004, dall'ARAN e dalle Confederazioni ed Organizzazioni Sindacali rappresentative, regola l'istituzione di una forma pensionistica complementare, a contribuzione definita ed a capitalizzazione individuale, per il personale inserito nel Comparto delle Regioni e Autonomie Locali e in quello del Servizio Sanitario Nazionale. L'Accordo disciplina dettagliatamente tutti gli aspetti fondamentali del Fondo che si va ad istituire, sotto il profilo sia organizzativo che operativo e gestionale. Tale Ipotesi si articola in una premessa, 16 articoli e tre dichiarazioni congiunte. Negli artt. 1, 2 e 3 vengono, rispettivamente, richiamate le fonti legislative di riferimento, individuati i destinatari del Fondo e gli associati al Fondo. Negli artt. 4, 5, 6, 7 e 8 si tratta di un complesso di regole concernenti l'individuazione degli organi fondamentali per la vita ed il funzionamento del Fondo, la loro composizione anche numerica*

**EVENTO**

**CONTENUTO/NOTE**

*nonché le modalità della loro costituzione. Nell'art. 9 vengono indicate alcune generali indicazioni in materia di utilizzo delle risorse. L'art. 10 contiene un rinvio allo Statuto del Fondo per la definizione della disciplina applicabile in materia di conflitto di interesse, avente ad oggetto tutte le fattispecie ritenute a tal fine rilevanti e già individuate nel Decreto del Ministero del Tesoro n. 703/1996. Nell'art. 11 si ribadisce che gli obblighi contributivi a carico del lavoratore e dell'amministrazione sorgono solo sulla base dell'adesione volontaria del primo al Fondo e che la contribuzione a carico delle amministrazioni è fissata nell'1% degli elementi retributivi utili ai fini del TFR, uguale misura di contribuzione è fissata anche a carico del lavoratore. Negli artt. 12 e 13 vengono stabilite delle regole relativamente alla adesione e permanenza nel Fondo e alla fattispecie della cessazione dell'obbligo di contribuzione. L'art. 14 disciplina in modo ampio ed articolato l'erogazione delle prestazioni pensionistiche complementari per vecchiaia o per anzianità. L'art. 15 è relativo alle spese di gestione del fondo. Infine, l'art. 16, contiene alcune disposizioni transitorie e finali.*

**21 dicembre 2004**  
**Enti art. 70 D.Lgs. n. 165/2001**  
 Ipotesi di CCNL per il personale non dirigente dell'UNIONCAMERE periodo economico 2001-2002 e 2003

*La presente ipotesi di CCNL relativa al periodo economico 2001-2002 e 2003, si applica al personale destinatario del CCNL Unioncamere stipulato il 4 marzo 2003 ed è stipulato ai sensi dell'art. 70, comma 4 del D.Lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni ed integrazioni. Negli artt. 2 e 3 vengono rispettivamente individuati gli incrementi tabellari e definiti gli effetti dei nuovi stipendi nei confronti del personale cessato o che cesserà dal servizio nel periodo di vigenza della parte economica del contratto. Infine nell'art. 4 si prevede l'incremento da corrispondere sulle disponibilità precedentemente ricomprese tra le risorse per le politiche del personale e per la produttività.*

**23 dicembre 2004**  
**Dirigenza Area I (Ministeri)**  
 CCNL integrativo del CCNL dell'Area I del 5 aprile 2001 per i dirigenti delle professionalità

*Con il presente CCNL è stato necessario affrontare il tema dei dirigenti appartenenti alle professionalità sanitarie del Ministero della salute, oggetto di una particolare disciplina normativa e contrattuale. La prima parte del CCNL si occupa principalmente di ristrutturare la retribuzione dei dirigenti di II livello delle professionalità sanitarie, reinquadrati quali dirigenti di II fascia del Ministero, dopo il loro*

## EVENTO

## CONTENUTO/NOTE

sanitarie del Ministero della salute

*inserimento nel ruolo unico della dirigenza statale, indicando quali voci del precedente trattamento economico mantenere e con quale formula. La seconda parte del contratto si compone di 9 articoli e riguarda quei dirigenti delle professionalità sanitarie che, per non essere stati a suo tempo iscritti nel ruolo unico della dirigenza statale di cui all'art. 23 del D.Lgs. n. 165/2001, pur mantenendo la loro qualifica di dirigenti, rimangono, nella tornata contrattuale 1998-2001, inquadrati come i corrispondenti dirigenti di ex I livello del SSN. Di particolare rilievo, ai fini della chiusura del contratto, è stato il comma 3 connesso con la dichiarazione congiunta n. 1. Con esso le parti - nel sottolineare l'appartenenza dei dirigenti in questione all'area I anche ai fini del CCNL del quadriennio 2002-2005 (onde evitare, di nuovo, future code contrattuali), hanno preso in considerazione l'opportunità rappresentata dall'art. 23 del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dal D.Lgs. n. 145/2002 che, mediante la costituzione dei ruoli della dirigenza presso ciascun ministero, consentirà, attraverso le apposite specifiche sezioni, di porre fine all'ambiguità dell'inquadramento dei dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della salute.*



# PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

**PERIODO ESAMINATO: 16 NOVEMBRE 2004 – 19 GENNAIO 2005**

## **Presidenza del Consiglio dei Ministri**

Avviso di preselezione per l'ammissione al Master formativo per l'attribuzione delle posizioni organizzative, ai sensi dell'articolo 26 del CCNL 2002-2005, comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri, sottoscritto in data 17 maggio 2004, e dell'articolo 6 del CCNI della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sottoscritto in data 15 settembre 2004

*(G.U. 18 novembre 2004 n. 271)*

## **Decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280**

“Interventi urgenti per fronteggiare la crisi di settori economici e per assicurare la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione”.

*(G.U. 29 novembre 2004 n. 280)*

## **Circolare 23 ottobre 2004, n. 41/04 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)**

“Applicazione delle misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 276 del 2003”.

*(G.U. 29 novembre 2004 n. 280)*

## **Decreto Legislativo 19 novembre 2004, n. 286**

“Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53”.

*(G.U. 1 dicembre 2004 n. 282)*

## **Decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 2004, n. 287**

“Disposizioni per il reclutamento ed il trasferimento ad altri ruoli del personale della Banda musicale del Corpo della Guardia di finanza”.

*(G.U. 1 dicembre 2004 n. 282)*

## **Comunicato relativo al decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280, recante:**

“Interventi urgenti per fronteggiare la crisi di settori economici e per assicurare la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione”.

*(G.U. 1 dicembre 2004 n. 282)*

## **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 ottobre 2004**

“Approvazione della delibera di rideterminazione della dotazione organica del personale, adottata dal Consiglio dell'Istituto nazionale di statistica nella seduta del 17 luglio 2003”.

*(G.U. 2 dicembre 2004 n. 283)*

## **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 settembre 2004**

“Rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, dei commissari di leva, dei professori e dei ricercatori, delle aree funzionali,

# LEGISLAZIONE

delle posizioni economiche e dei profili professionali del personale civile del Ministero della difesa”.

*(G.U. 2 dicembre 2004 n. 283, S.O n. 174)*

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

“Accordo relativo alla sequenza contrattuale di cui agli articoli 36 e 46 del CCNL 1998-2001 e I biennio economico (5 aprile 2001) e all’articolo 3 biennio economico 2000-2001 (5 aprile 2001) del personale dirigente dell’Area I”.

*(G.U. 3 dicembre 2004 n. 284)*

**Legge 3 dicembre 2004, n. 291**

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali”.

*(G.U. 4 dicembre 2004 n. 285)*

**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 settembre 2004, n. 295**

“Regolamento recante modalità di riconoscimento dei titoli post-universitari considerati utili ai fini dell’accesso al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, ai sensi dell’articolo 28, comma 3, del decreto legislativo, 30 marzo 2001, n. 165”.

*(G.U. 14 dicembre 2004 n. 292)*

**Decreto 29 ottobre 2004, n. 296 (Ministero dell’interno)**

“Regolamento recante la disciplina del limite di età per l’accesso dall’esterno al profilo professionale di Direttore antincendi, area funzionale C, posizione economica C2, del settore operativo del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco”.

*(G.U. 14 dicembre 2004 n. 292)*

**Circolare 17 novembre 2004, n. 8453 (ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni)**

“Rilevazione delle deleghe per le ritenute del contributo sindacale ai fini della misurazione della rappresentatività sindacale ai sensi dell’articolo 43 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001. Richiesta dati al 31 dicembre 2004”.

*(G.U. 16 dicembre 2004 n. 294, S.O. n. 181)*

**Decreto 29 novembre 2004 (Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca)**

“Modalità e termini per la presentazione di progetti nell’ambito del Programma Operativo Nazionale – Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione – 2000-2006”.

*(G.U. 17 dicembre 2004 n. 295, S.O. n. 182)*

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

“Contratto collettivo nazionale di lavoro ad integrazione della disciplina di raccordo per il passaggio del personale non dirigente dell’AGEA al comparto degli enti pubblici non economici”.

*(G.U. 22 dicembre 2004 n. 299)*

**Circolare 5 novembre 2004, n. 5 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica)**

“Prosecuzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici oltre i limiti di età previsti per il collocamento a riposo”.

*(G.U. 23 dicembre 2004 n. 300)*

**Circolare 16 dicembre 2004, n. 67 (Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell’amministrazione pubblica)**

“Subentro nella gestione dei trattamenti pensionistici alle amministrazioni statali, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 3, comma 6, della legge 11 dicembre 1984, n. 839”.

*(G.U. 27 dicembre 2004 n. 302)*

**Legge 27 dicembre 2004, n. 306**

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 novembre 2004 n. 266, recante proroga o differimento di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di proroga di termini per l’esercizio di deleghe legislative”  
(G.U. 27 dicembre 2004 n. 302)

**Decreto 30 settembre 2004 (Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca scientifica)**

“Determinazione degli organici del personale insegnante di religione cattolica, con riferimento all’anno scolastico 2001-2002, per la scuola dell’infanzia e per l’anno scolastico 2003-2004, per la scuola secondaria”.  
(G.U. 28 dicembre 2004 n. 303)

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

“Contratto collettivo nazionale di lavoro integrativo del CCNL dell’area I del 5 aprile 2001 per i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della salute”.  
(G.U. 31 dicembre 2004 n. 306)

**Legge 30 dicembre 2004, n. 311**

“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2005)”.  
(G.U. 31 dicembre 2004 n. 306, S.O. n. 192/L)

**Legge 30 dicembre 2004, n. 312**

“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2005 e bilancio pluriennale per il triennio 2005-2007”.  
(G.U. 31 dicembre 2004 n. 306, S.O. n. 193/L)

**Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell’amministrazione pubblica**

“Comunicato di rettifica della circolare 16 dicembre 2004, n. 67, riguardante il subentro della gestione dei trattamenti pensionistici alle amministrazioni statali, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 3, comma 6, della legge 11 dicembre 1984, n. 839”.  
(G.U. 3 gennaio 2005 n. 1)

**Ordinanza 29 dicembre 2004 n. 3390 del Presidente del Consiglio dei Ministri**

“Disposizioni urgenti di protezione civile”.  
(G.U. 4 gennaio 2004 n. 2)

**Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca**

Modalità e termini per la presentazione di domande di servizi formativi per la pubblica amministrazione finalizzati all’avvio di un’azione pilota di alta formazione nell’ambito del programma operativo nazionale 2000-2006 – Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione – asse III, misura III.3. Formazione di alte professionalità per adeguare le competenze della pubblica amministrazione in materia di R&S e relativa valorizzazione”.  
(G.U. 7 gennaio 2005 n. 4)

**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2004**

“Istituzione del Dipartimento per il programma di Governo”.  
(G.U. 12 gennaio 2004 n. 8)

**Decreto 1° ottobre 2004 (Ministero dell’economia e delle finanze)**

“Regolamento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2003, n. 385”.  
(G.U. 13 gennaio 2004 n. 9)

## LEGISLAZIONE

## ATTIVITÀ PARLAMENTARE

## SITUAZIONE AL 20 GENNAIO

**Disposizioni per assicurare ai laureati in odontoiatria l'accesso ai concorsi per dirigente del Servizio sanitario nazionale**

(A.C. 5413)

*Assegnato alla Commissione Affari sociali (XII)  
in sede referente non ancora in esame***Modifiche alla legge 11 gennaio 1979, n. 12, recante norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro**

(A.C. 5402)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame***Riconoscimento dei corsi di studio post universitari quali periodi lavorativi ai fini previdenziali**

(A.C. 5366)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame***Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore. Disposizioni in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura**

(A.C. 4360-B)

*All'esame dell'Assemblea***Disposizioni in materia di professioni sanitarie non mediche e delega al Governo per l'istituzione dei relativi Ordini professionali**

(A.S. 3236)

*Assegnato alla Commissione Igiene e Sanità (XII)  
in sede referente non ancora in esame***Conversione in legge del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280, recante interventi urgenti per fronteggiare la crisi di settori economici e per assicurare la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa**

(A.S. 3232)

*All'esame della Commissione Affari costituzionali (I) in sede referente***Norme sui titoli per l'ammissione a concorsi pubblici e privati**

(A.S. 3203)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni in materia di assicurazione per la responsabilità civile delle aziende sanitarie**

(A.S. 3189)

*Assegnato alla Commissione Igiene e Sanità (XII)  
in sede referente non ancora in esame*

**Prosecuzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici**

(A.S. 3154)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)  
in sede referente non ancora in esame*

**Interventi urgenti per il raggiungimento entro il 2010 degli obiettivi della Conferenza di Lisbona in materia di partecipazione al lavoro delle donne, nonché nuove norme per l'attuazione dell'articolo 51 della Costituzione**

(A.S. 2778)

*Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI)  
in sede referente non ancora in esame*



# PROBLEMI APPLICATIVI

## OSSERVATORIO ARAN DI GIURISPRUDENZA

.....

### CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA:

#### Orario di lavoro

Come già anticipato dall'articolo di Valeria Ronzitti pubblicato su Arannewsletter n.4/2004, la Commissione Europea si sta occupando della revisione di alcune disposizioni contenute nella direttiva 93/104/CE, modificata dalla direttiva 2003/88/CE, relative entrambe all'orario di lavoro; in particolare per quanto riguarda le deroghe al periodo di riferimento (4 mesi) per il calcolo della durata massima settimanale dell'orario stesso, nonché per quanto riguarda la possibilità di non applicare l'art. 6 della direttiva nel caso in cui il lavoratore abbia dato il proprio consenso al superamento delle 48 ore per lo svolgimento di un lavoro. La revisione si rende necessaria in relazione alla richiesta, sempre più pressante, che proviene dagli Stati membri, per estendere il periodo di riferimento, per il calcolo della durata massima dell'orario di lavoro settimanale, a 12 mesi, ed anche in risposta alla giurisprudenza della Corte che invece interpreta in modo molto restrittivo la normativa in vigore.

La sentenza emessa dalla Corte di giustizia della Comunità europea - Grande sezione, il 5 ottobre 2004, relativa alla durata massima dell'orario di lavoro, ribadisce, infatti, una serie di principi di cui bisogna dare conto:

- a) la direttiva 93/104, che stabilisce il limite delle 48 ore lavorative settimanali, straordinari compresi, si applica a tutti i settori di attività privati e pubblici
- b) il superamento di tale limite può essere effettuato solo per casi tassativi e con il rispetto dei principi generali della protezione, della sicurezza e della salute dei lavoratori e in più devono essere soddisfatte varie altre condizioni stabilite
- c) Il periodo di riferimento per calcolare la media della durata massima del lavoro settimanale è di 4 mesi, che possono diventare 6, ma si ribadisce la necessità del consenso individuale del lavoratore al superamento delle 48 ore settimanali.
- d) per costante giurisprudenza della Corte, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere davanti ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva, sia che l'abbia recepita in modo non corretto

- e) principio dell'interpretazione conforme al diritto nazionale: malgrado le disposizioni di una direttiva CE non possano essere azionate nel caso di controversie tra privati, i giudici nazionali sono tenuti in ogni caso ad applicare il principio dell'interpretazione conforme.

La Corte comincia definendo quali sono le direttive che si applicano in caso di controversie in materia di orario di lavoro iniziando dalla 89/391 che è la direttiva quadro che fissa i principi generali in materia di sicurezza e salute dei lavoratori e che all'art.2 stabilisce: *“La presente direttiva concerne tutti i settori di attività privati o pubblici”*.

Il comma 2 specifica poi che la stessa non è però applicabile quando alcune attività specifiche del pubblico impiego (es. forze armate, polizia o attività specifiche nei servizi di protezione civile) vi si oppongono in modo imperativo.

I principi contenuti nella direttiva sulla sicurezza e salute dei lavoratori sono poi sviluppate in successive direttive, tra cui la direttiva 93/104 la quale stabilisce le prescrizioni minime di sicurezza e salute in materia di organizzazione dell'orario di lavoro, i periodi minimi di riposo giornaliero, settimanale, delle ferie annuali, nonché la durata massima settimanale del lavoro. L'art. 6 della direttiva stabilisce inoltre che *“la durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di 7 giorni non superi 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario”*.

E' possibile naturalmente per gli Stati membri introdurre disposizioni più favorevoli. Il successivo art. 16 stabilisce poi, per la durata massima dell'orario di lavoro settimanale, un periodo di riferimento non superiore a 4 mesi.

L'art. 17 prevede alcune deroghe: a) la possibilità di derogare, per la durata dell'orario di lavoro, agli artt.6 e 16, ma solo per i casi ivi indicati (dirigenti o persone con potere decisionale autonomi, manodopera familiare o lavoratori nel settore

liturgico delle chiese e delle comunità religiose); b) la possibilità di derogare al solo art. 16, per via legislativa, regolamentare o amministrativa o mediante contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali, o anche c) mediante contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali a livello nazionale o regionale o a un livello inferiore, ma nelle ipotesi previste sub b) e c) la deroga non può avere come conseguenza la fissazione di un periodo di riferimento superiore a sei mesi. Tuttavia gli Stati membri hanno la facoltà, nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, di consentire che, per ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, i contratti collettivi o gli accordi conclusi tra le parti sociali fissino periodi di riferimento che non superino in alcun caso i dodici mesi. L'art. 18 lett.b) prevede la possibilità per gli Stati membri di non applicare l'art. 6 (relativo alla durata dell'orario di lavoro) a condizione che si assicuri che... *“nessun datore di lavoro chieda ad un lavoratore di lavorare più di 48 ore nel corso di un periodo di 7 giorni, calcolato come media del periodo di riferimento di cui all'art. 16 punto 2 (4 mesi), a meno che non abbia ottenuto il consenso del lavoratore all'esecuzione di tale lavoro”*.

La controversia di cui trattasi è stata promossa da due lavoratori della Croce Rossa Tedesca che facevano parte del personale dei servizi di soccorso e trasporto degli ammalati.

I due ricorrenti ritenevano che la normativa nazionale, ed il contratto collettivo di lavoro a loro applicabile, che prevedeva un orario di lavoro settimanale di 49 ore, non fossero conformi a quanto disposto dalla direttiva 93/04 sull'orario di lavoro e che, inoltre, la disciplina nazionale



sull'orario di lavoro (Legge del 6 giugno 1994) emanata per recepire la direttiva CE, non trasponesse correttamente quanto previsto dalla direttiva in materia di deroga, i lavoratori pertanto chiedevano il pagamento degli straordinari effettuati superando le 48 ore settimanali.

In primis la Corte stabilisce l'applicabilità della direttiva alla fattispecie, che non rientra in quelle per le quali è prevista una deroga, ribadendo che le deroghe, tra l'altro, devono essere sempre interpretate in senso restrittivo e la loro attuazione è "subordinata a condizioni rigide che assicurano una efficace protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori."

Inoltre la deroga richiede il consenso individuale del lavoratore e:

*"il consenso espresso dalle parti sindacali nell'ambito di un contratto o di un accordo collettivo non equivale a quello dato dal lavoratore medesimo"*, ed il consenso non deve essere solo individuale, ma anche "esplicitamente

*e liberamente espresso... A tal fine non è sufficiente che il contratto di lavoro faccia riferimento ad un contratto collettivo che consente tale superamento."*

Tutto questo perché, dice la Corte, il lavoratore deve essere considerato come la parte più debole del contratto di lavoro ed è quindi necessario garantire al massimo la sua tutela. La Corte si occupa ora del problema della eventuale non conformità alle direttive delle normative nazionali di recepimento delle stesse.

*"A questo proposito risulta da una costante giurisprudenza della Corte che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva sia che l'abbia recepita in modo non corretto... L'art.6 punto 2 della direttiva 93/104 risponde a tali criteri, giacché addossa agli Stati membri, in termini non equivoci, un'obbligazione di risultato precisa e assolutamente incondizionata quanto all'applicazione della regola da essa enunciata, che consiste nella previsione di un limite di 48 ore, compresi gli straordinari, per la durata*



*media dell'orario settimanale di lavoro. ...Di conseguenza l'art. 6 punto 2 della direttiva 93/104 soddisfa tutte le condizioni necessarie per produrre un effetto diretto”.*

Così la Corte, ma cosa succede se la controversia non è sollevata nei confronti dello Stato ma nei confronti di un soggetto privato?

Se si ritenesse che in questo caso il lavoratore non possa far ricorso alla normativa comunitaria, si creerebbe di fatto una disparità di trattamento tra lavoratori e dipendenti dello Stato, che possono valersi di tali norme, e gli altri lavoratori ai quali non verrebbe riconosciuta la medesima tutela. Però, argomenta la Corte, l'obbligo che fa capo agli Stati membri di conseguire i risultati contemplati nelle direttive europee, come pure il dovere loro imposto di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, vale per lo Stato come per tutti i suoi organi, e pertanto vale anche per gli organi giurisdizionali, infatti:

*”Spetta in particolare ai giudici nazionali assicurare ai singoli la tutela giurisdizionale derivante dalle norme del diritto comunitario e garantirne la piena efficacia”.*

Quindi: *“Nell'applicare il diritto interno, in particolare le disposizioni di una normativa appositamente adottata al fine di attuare quanto prescritto da una direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il diritto nazionale per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima...”.*

D'altro canto è ovvio che vi debba essere una interpretazione conforme del diritto nazionale, altrimenti il giudice, chiamato a risolvere una controversia, non potrebbe assicurare, nel contesto delle sue competenze, l'efficacia delle norme comunitarie. Questo **principio di interpretazione conforme del diritto nazionale**, così imposto dal diritto comunitario, esige che il giudice nazionale, pur partendo in primo luogo dalle norme interne introdotte per recepire la direttiva,

prenda in considerazione anche tutto il diritto nazionale, per valutare in quale misura possa essere applicato in modo tale da non risultare in contrasto con quanto stabilito dalla direttiva.

*“Conseguentemente si deve concludere che un giudice nazionale cui sia sottoposta una controversia che ha luogo esclusivamente tra singoli, nell'applicare le norme del diritto interno adottate al fine dell'attuazione degli obblighi previsti da una direttiva, deve prendere in considerazione tutte le norme del diritto nazionale ed interpretarle, per quanto possibile, alla luce del testo e della finalità di tale direttiva per giungere ad una soluzione conforme all'obiettivo da essa perseguito...il giudice di rinvio quindi deve fare tutto ciò che rientra nella sua competenza per evitare il superamento dell'orario di lavoro settimanale fissato in 48 ore in virtù dell'art. 6, punto 2, della direttiva 93/104”* quindi, si ritiene, disapplicando la normativa interna in contrasto.

Come accennato precedentemente, la Commissione sta lavorando ad una revisione delle norme relative all'orario di lavoro, ed in particolare della direttiva 2003/88 che ha recepito la precedente direttiva 93/104. Le principali modifiche riguardano le seguenti materie:

**- periodi inattivi durante i servizi di guardia:**

i periodi inattivi durante i servizi di guardia non fanno parte dell'orario di lavoro, a meno che la legislazione nazionale, i contratti collettivi o gli accordi tra le parti sociali non dispongano diversamente.

Viene pertanto proposta la **modifica dell'art. 2 della direttiva 88** all'interno del quale vengono inserite due nuove definizioni: “servizio di guardia”

e “periodo inattivo durante il servizio di guardia”, con l’introduzione di due punti. **1 bis:** *servizio di guardia: periodo durante il quale il lavoratore è obbligato a tenersi a disposizione, sul proprio luogo di lavoro, al fine di intervenire, su richiesta del datore di lavoro, per esercitare la propria attività o le proprie funzioni.*

**1 ter** *“periodo inattivo del servizio di guardia”: periodo durante il quale il lavoratore è di guardia ai sensi dell’art. 1 bis, ma non è chiamato dal suo datore di lavoro ad esercitare la propria attività o le proprie funzioni.*

Viene poi inserito un **articolo 2 bis:** servizio di guardia. Il periodo inattivo del servizio di guardia non è considerato come orario di lavoro, a meno che la legge nazionale o, conformemente alla legislazione e/o alle pratiche nazionali, un contratto collettivo o un accordo tra le parti sociali non dispongano altrimenti. Il periodo durante il quale il lavoratore esercita effettivamente le proprie attività o funzioni durante il servizio di guardia è sempre considerato come orario di lavoro.

**- periodo di riferimento per la durata massima dell’orario di lavoro settimanale**

Viene modificato il comma b) dell’art.16 (periodo di riferimento) nel seguente modo: *“ per l’applicazione dell’art.6 (durata massima settimanale del lavoro) un periodo di riferimento non superiore a 4 mesi. Tuttavia gli Stati membri possono, per via legislativa o regolamentare, per ragioni oggettive o tecniche o per ragioni riguardanti l’organizzazione del lavoro, portare tale periodo di riferimento a 12 mesi, con riserva del rispetto dei principi generali relativi alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, e con riserva di una consultazione delle parti sociali interessate*

*e con la profusione di sforzi volti a incoraggiare tutte le forme pertinenti di dialogo sociale, compresa la concertazione, se le parti lo desiderano. Se la durata del contratto di lavoro è inferiore ad un anno, il periodo di riferimento non può essere superiore alla durata del contratto di lavoro. Il periodo di ferie annue ed i periodi di assenza per malattia non vengono presi in considerazione o sono neutri ai fini del computo della media.”*

Il periodo di riferimento standard quindi resta di 4 mesi ma con la possibilità di tali deroghe. Sempre sullo stesso tema il testo dell’art. 19 (limiti alla facoltà di derogare ai periodo di riferimento) dovrebbe essere sostituito dal seguente: *“Gli stati membri hanno la facoltà, nel rispetto dei principi generali della protezione, della sicurezza e della salute dei lavoratori, di consentire che, per ragioni obiettive, tecniche o inerenti all’organizzazione del lavoro, i contratti collettivi o gli accordi conclusi tra le parti sociali fissino periodi di riferimento, relativi alla durata massima settimanale del lavoro, che non superino in alcun caso i dodici mesi.”*

**- periodo di riposo compensativo**

Il paragrafo 2 dell’art. 17 (deroghe) viene così modificato: *“Le deroghe di cui...possono essere adottate...a condizione che vengano concessi ai lavoratori interessati equivalenti periodi di riposo compensativo entro un limite ragionevole, non superiore a 72 ore.*

**- deroghe all’applicazione dell’art. 6 e consenso del lavoratore.**

Viene modificato l’art. 22 che stabilisce le condizioni da rispettare da parte degli Stati membri per consentire la non applicazione dell’art. 6. Rimane sempre ferma la necessità del consenso del lavoratore ma è prevista una ulteriore condizione in più, necessaria anche se non sufficiente in caso di mancanza del consenso del lavoratore: l’autorizzazione alla deroga tramite contratto collettivo o accordo.

Si stabiliscono poi modalità precise circa l'assenso del lavoratore. Conseguentemente viene sostituito il paragrafo 1 dell'art. 22 ed introdotto un nuovo paragrafo 1 bis.

**Art. 22:** 1. *Gli Stati membri hanno facoltà di non applicare l'art. 6, nel rispetto dei principi generali della protezione, della sicurezza e della salute dei lavoratori.*

*Il ricorso a tale facoltà deve tuttavia essere espressamente previsto dal contratto collettivo o dall'accordo concluso tra parti sociali a livello nazionale o regionale o in conformità con la legislazione e/o le pratiche nazionali, tramite contratti collettivi o accordi conclusi tra parti sociali a livello adeguato.*

Il ricorso a tale facoltà è inoltre possibile, tramite un accordo tra il datore di lavoro ed il lavoratore, qualora non sia in vigore alcun contratto collettivo e all'interno dell'impresa o dello stabilimento in questione non esista una rappresentazione del personale abilitata a concludere contratti collettivi o accordi tra parti sociali in questo settore, in conformità con la legislazione e/o le pratiche nazionali.

**1 bis:** *In ogni caso gli Stati membri che ricorrono alla facoltà prevista nel paragrafo 1 devono prendere le misure necessarie ad assicurare che:*

a) *nessun datore di lavoro chieda ad un lavoratore di lavorare più di 48 ore nel corso di un periodo di sette giorni, calcolato come media del periodo di riferimento di cui all'art. 16 punto 2 (4 mesi) a meno che non abbia ottenuto il consenso del lavoratore all'esecuzione di tale lavoro. La validità di un simile accordo non può essere superiore ad un anno, rinnovabile.*

*Un consenso dato all'atto della firma del contratto di lavoro individuale o durante qualsiasi periodo di prova è nullo e non avvenuto.*

b) *Nessun lavoratore possa subire un danno per il fatto che non è disposto ad accettare di effettuare tale lavoro.*

c) *Nessun lavoratore possa prestare più di 65 ore di lavoro in una settimana qualunque, a meno che il contratto collettivo o l'accordo concluso tra le parti sociali non disponga altrimenti.*

Le successive lettere d) e) ed f) sono relative alla tenuta dei registri ed alle informazioni da dare alle autorità competenti.

Questa bozza di proposta è stata presentata dalla Commissione il 22 settembre ed è stata formulata dopo avere ascoltato le proposte e gli orientamenti delle parti sociali a livello comunitario, le parti sociali sono state poi nuovamente sentite in relazione al contenuto della bozza di direttiva.

E' probabile che la direttiva sia approvata in quanto tiene conto delle esigenze che sono state rappresentate dalle parti sociali, soprattutto in riferimento ai punti presi in considerazione, mediando tra esse e partendo dal presupposto che l'intento principale è quello di assicurare: *"un adeguato equilibrio tra la protezione della salute e della tutela dei lavoratori, da una parte, ed il bisogno di flessibilità delle imprese dall'altra".*

.....

## CORTE COSTITUZIONALE

### Ricorsi alla Corte costituzionale sulla costituzionalità della Legge n. 145/2002 (dirigenza pubblica)

A due anni dall'emanazione della Legge n. 145/2002 che ha modificato, in alcune sostanziali parti, quella che era la precedente normativa sulla dirigenza pubblica, stanno arrivando alla Corte costituzionale le prime ordinanze di rimessione emesse dai tribunali, relativamente all'asserita incostituzionalità della legge, sotto diversi profili.

Sembra interessante esaminare tre

delle più recenti ordinanze, emesse dal tribunale di Roma in data primo aprile 2004 – 30 aprile 2004 – 11 maggio 2004, che rilevano l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera b) e comma 7, della citata legge, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 36, 70, 97 e 98 della Costituzione.

L'art. 3, comma 1, lett. b) della legge, relativamente alla durata massima dell'incarico dirigenziale, riformula l'art. 19, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 nei seguenti termini: *“Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, sono conferiti secondo le disposizioni del presente articolo. Con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del consiglio dei Ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3, sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alla priorità, ai piani ed ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché alla durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4 (trattasi dei dirigenti di prima fascia n.d.r), il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei principi definiti dall'art. 24. E' sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto.”*

L'art.3, comma 7 della Legge n. 145/2002 dispone: *“Fermo restando il numero*

*complessivo degli incarichi attribuibili, le disposizioni di cui al presente articolo trovano immediata applicazione relativamente agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e a quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato ove è prevista tale figura. I predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando, i titolari degli stessi in tale periodo, esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione. Fermo restando il numero complessivo degli incarichi attribuibili, per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello non generale, può procedersi, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'attribuzione di incarichi ai sensi delle disposizioni di cui al presente articolo, secondo il criterio della rotazione degli stessi e le connesse procedure previste dagli articoli 13 e 35 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio 1998-2001 del personale dirigente dell'Area 1. Decorso tale termine, gli incarichi si intendono confermati, ove nessun provvedimento sia stato adottato. In sede di prima applicazione dell'art. 19 del D.Lgs. n.165/2001, come modificato dal comma 1 del presente articolo, ai dirigenti, ai quali non sia riattribuito l'incarico in precedenza svolto, è conferito un incarico di livello retributivo equivalente al precedente. Ove ciò non sia possibile, per carenza di disponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali, al dirigente è attribuito un incarico di studio, con il mantenimento del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno. La relativa maggiore spesa è compensata rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario, tenendo conto prioritariamente dei posti vacanti presso l'amministrazione che conferisce l'incarico”.*

I motivi di censura sono i seguenti:

- 1) violazione dell'art. 3 della Costituzione per irragionevolezza. La norma transitoria sarebbe intimamente contraddittoria perché o i dirigenti generali hanno la stessa natura contigua al potere politico, al pari dei segretari generali dei ministeri e dei capi dipartimento (e allora lo spoil system dovrebbe essere garantito a tutti i governi), oppure la dirigenza generale, come quella di secondo livello, partecipa alle funzioni di gestione e non anche di indirizzo politico (ed allora non si comprenderebbe perché la prima è sottoposta a spoil system una tantum e non la seconda).
  - 2) Violazione degli artt. 3, 4, 35 e 97 Cost. per deroga ingiustificata al principio di stabilità dei contratti individuali di lavoro. La norma censurata disciplinerebbe un illegittimo meccanismo di destituzione automatica del dirigente a prescindere da ogni valutazione delle attitudini e delle capacità professionali, nonché del raggiungimento degli obiettivi prefissati, senza previsione di motivazione circa la cessazione dell'incarico, talché i dirigenti generali non potrebbero riporre affidamento nel contratto stipulato con l'amministrazione e subirebbero un trattamento deteriore rispetto a quello generalmente riservato agli altri lavoratori pubblici e privati. In sostanza, posto che l'ordinamento non prevede in genere la recondibilità ad nutum dei contratti individuali di lavoro, nel caso in esame la rimozione del dirigente avverrebbe in carenza di motivazione, senza garanzia procedimentale o di contraddittorio.
  - 3) Violazione del diritto alla personalità professionale (artt. 1, 2, 3, 4 Cost). Tale diritto sarebbe riconosciuto ai dirigenti privati e negato, dalla norma impugnata, ai dirigenti pubblici in relazione al percorso discendente che si attua con il passaggio dalle funzioni precedenti all'incarico di studio, sostanzialmente privo di contenuti, fino alla messa a disposizione del dirigente. Inoltre, l'incarico di studio non sarebbe rapportabile a quello previsto dall'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001, nuovo testo in via istituzionale e permanente, quale incarico inserito nella programmazione annuale, fornito di supporto personale e materiale, valido per la progressione in carriera.
  - 4) Violazione del diritto all'affidamento del cittadino (art. 3 Cost). La norma censurata inciderebbe indebitamente su rapporti contrattuali liberamente stretti dalle parti.
  - 5) Violazione degli artt. 97 e 98 Cost. in relazione all'effetto c.d. di fidelizzazione di fatto del dirigente al Governo in carica. Detto effetto sarebbe indotto dal meccanismo di decadenza automatica dagli incarichi e dalla loro durata breve, con conseguente abbattimento di ogni garanzia di autonomia del dirigente, al quale non sarebbe consentito un esercizio imparziale dei compiti, e quindi di assicurare l'imparzialità dell'azione amministrativa. Inoltre, sarebbe annullata ogni distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e attività gestionale.
  - 6) Eccesso di potere legislativo (art. 70 e 97 Cost). Il Parlamento avrebbe adottato, nella specie, una legge con effetti propri di un atto amministrativo, per giunta incidente su un ambito tipicamente riservato all'autonomia privata quale quello contrattuale.
- Le ordinanze insistono particolarmente sulla violazione degli artt. 97 e 98 Cost e cioè sulla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento

della pubblica amministrazione.

L'art. 3, comma 1, lett.b) "consentendo all'amministrazione scelte per le quali non è previsto l'obbligo di motivazione, almeno quanto alla mancata riattribuzione dell'incarico dirigenziale, apre, di fatto, la possibilità per l'amministrazione di revocare gli incarichi in modo affatto arbitrario, all'ipotizzabile fine di redistribuirli a dirigenti ritenuti più affidabili dal punto di vista della consonanza politica.

Le norme in questione sembrano dunque violare, alla luce della giurisprudenza costituzionale, tanto l'art. 97 che l'art. 98 Cost. perché vi è il fondato pericolo che i dirigenti generali, necessariamente sottoposti alla riconferma da parte dello stesso vertice politico che li ha nominati e con scarse possibilità di una valutazione obiettiva di risultati della gestione in relazione all'insussistenza di un termine minimo dell'incarico – siano portati alla ricerca di un improprio gradimento politico più che all'imparziale gestione ai fini del buon andamento dell'attività amministrativa. In tal modo, in sostanza, i dirigenti cessano di essere al servizio della Nazione e viene meno il principio costituzionale di imparzialità e di buon andamento dell'attività amministrativa. E' peraltro di tutta evidenza che, in tal modo, il Ministro consegue, di fatto, un'impropria potestà gestionale, non prevista dalla legge e anzi non bilanciata dalle correlative responsabilità – amministrative contabili e gestionali – che comunque permangono in capo al dirigente quale titolare formale della stessa".

(Ordinanza 30 aprile 2004)

"Tra l'altro, la legge ha introdotto lo spoil system come regola generale per i segretari generali e per i capi dipartimento, come disposizione una tantum invece per i dirigenti

generali, consentendo al solo governo in carica, senza consentirlo a quelli successivi, di nominare alla testa di tutti gli uffici dirigenziali generali persone di propria fiducia.

Il sistema delineato è contraddittorio. Se, infatti, si ritiene che i dirigenti generali hanno la medesima natura contigua al potere politico al pari dei segretari generali e dei capi dipartimento, non si comprende allora perché la cessazione automatica è stata prevista una tantum, restando così precluso al governo successivo di nominare i suoi dirigenti di fiducia. Se la fiducia politica è la nuova veste del dirigente generale allora essa deve valere per ogni governo e non solo per quello in carica.

Se, viceversa, si ritiene che la dirigenza generale, al pari della dirigenza di secondo livello, partecipa delle funzioni di gestione, allora non si comprende la diversità di disciplina nel regime transitorio".

(Ordinanza 11 maggio 2004)

Riguardo poi alla prevista possibilità di intervenire con legge su rapporti contrattualizzati: "Pare allora sussistere una lesione del generale principio di affidamento sulla stabilità dei contratti, in violazione degli artt. 2, 3, 4, 35, 36 e 97 Cost, ove il datore di lavoro pubblico possa porre nel nulla i contratti di cui è parte mediante legge, così utilizzando lo strumento legislativo ovvero contrattuale secondo convenienza, mentre il lavoratore rimane privo di qualsiasi tutela. Si è testè osservato che il lavoratore alle dipendenze della pubblica amministrazione sembra non godere più né delle tutele assicurative contro gli atti amministrativi (attesa la più volte evidenziata insussistenza di ogni obbligo di motivazione), né interamente di quelle proprie della contrattazione, visto che i contratti possono essere posti nel nulla dalla legge, senza misure di indennizzo o di reale compensazione. Infatti, al posto dell'incarico revocato è previsto un incarico equivalente (e detta equivalenza pare riferibile soltanto al trattamento economico)

*ovvero un incarico di studio di durata non superiore ad un anno, alla fine del quale al dirigente, di fatto non più valutabile in relazione al raggiungimento di obiettivi gestionali, sembrerebbero preclusi ulteriori incarichi operativi. Tale assetto appare suscettibile di configurare un demansionamento del dirigente”.*

(Ordinanza 23 aprile 2004).

“L’assenza di motivazione e di garanzie procedurali incide altresì sul diritto fondamentale attribuito al dirigente pubblico, come ad ogni altro lavoratore, alla libera esplicazione della personalità nel luogo di lavoro. *Il danno alla professionalità, infatti, non ha solo una indubbia natura patrimoniale, ma interessa anche la lesione del diritto fondamentale alla libera esplicazione della personalità nel luogo di lavoro, garantito, dagli artt. 1 e 2 della Costituzione.*

*Al dirigente pubblico, cessato dall’incarico ai sensi dell’art. 3, comma 7, Legge n. 154/2002, e quindi ante tempus ed in assenza di ogni giustificazione, può, infatti, essere attribuito un incarico di studio in assenza di una giustificazione doverosa e ragionevole in base alla quale valutare una eventuale compromissione della professionalità.*

La circostanza non è da poco, ove si consideri che per il conferimento di ciascun incarico dirigenziale l’art. 19 D.Lgs. n. 165/2001, anche a seguito delle modifiche introdotte con la Legge n. 145/2002, prevede una valutazione della capacità professionale del dirigente da attuarsi anche con riferimento ai risultati raggiunti durante l’esecuzione del precedente incarico.

*Risulta allora determinante, ai fini della salvaguardia del diritto alla professionalità del dirigente pubblico, proprio in considerazione dell’importanza che la capacità professionale del singolo dirigente assume nell’ambito della sua carriera, che ogni modifica delle funzioni sia accompagnata da una adeguata motivazione o giustificazione, onde consentire l’effettuazione del giudizio di idoneità alla copertura di incarichi*

*di funzioni dirigenziali”.*

(Ordinanza 11 maggio 2004).

Come risulta evidente da quanto riportato i motivi di censura della legge, nella parte che riguarda gli incarichi dirigenziali e la loro durata, sarebbero, secondo i giudici, molteplici e tali da comportare, ove accolti dalla Corte, una sostanziale riscrittura delle norme.

#### **Sentenza n. 204/2004 - 6 luglio**

Anche se la sentenza non riguarda la materia del lavoro pubblico è tuttavia importante esaminarla in quanto relativa ad alcuni articoli del D.Lgs. n. 80/98 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro e di giurisdizione amministrativa).

In alcune ordinanze, riunite dalla Corte, il tribunale di Roma, rimettente, lamenta l’incostituzionalità dell’art. 7 della Legge n. 205/2000 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa) laddove modifica gli artt. 33, 34 e 35 del D.Lgs. n. 80/98, attribuendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi ed in particolare le controversie riguardanti: “le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese nell’espletamento di pubblici servizi”, nonché le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati, in materia di urbanistica ed edilizia.

L’art. 33 nuovo testo del D.Lgs. n. 80/98 stabilisce:

- 1) Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli afferenti alla vigilanza sul credito,

sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di cui alla Legge n. 481/95.

- 2) Tali controversie sono, in particolare, quelle:
  - a) concernenti l'istituzione, modificazione o estinzione di soggetti gestori di pubblici servizi, ivi comprese le aziende speciali, le istituzioni o le società di capitali anche di trasformazione urbana;
  - b) tra le amministrazioni pubbliche e i gestori comunque denominati di pubblici servizi;
  - c) in materia di vigilanza e di controllo nei confronti di gestori dei pubblici servizi;
  - d) aventi ad oggetto le procedure di affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, svolte da soggetti comunque tenuti all'applicazione delle norme comunitarie o della normativa nazionale o regionale;
  - e) riguardanti le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese nell'espletamento di pubblici servizi, ivi comprese quelle rese nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e della pubblica istruzione, con esclusione dei rapporti individuali di utenza con soggetti privati, delle controversie meramente risarcitorie che riguardano il danno alla persona o a cose e delle controversie in materia di invalidità
- 3) All'art. 5, primo comma, della Legge n. 1034/71, sono soppresse le parole: «o di servizi».

L'art. 34 nuovo testo del D.Lgs. n. 80/98 stabilisce:

- 1) Sono devolute alla giurisdizione

esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia urbanistica ed edilizia.

- 2) Agli effetti del presente decreto, la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio.

- 3) Nulla è innovato in ordine:

- a) alla giurisdizione del tribunale superiore delle acque;

- b) alla giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa.

L'art. 35 nuovo testo del D.Lgs. n. 80/98 stabilisce:

- 1) Il giudice amministrativo nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, dispone, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto.
- 2) Nei casi previsti dal comma 1 il giudice amministrativo può stabilire i criteri in base ai quali l'amministrazione pubblica o il gestore del pubblico servizio devono proporre a favore dell'avente titolo il pagamento di una somma entro un congruo termine. Omissis
- 3) Omissis
- 4) Omissis
- 5) Sono abrogati l'art.13 della legge 19 febbraio 1992 n.142 e ogni altra disposizione che prevede la devoluzione al giudice ordinario delle controversie sul risarcimento del danno conseguente all'annullamento di atti amministrativi.

I rilievi di incostituzionalità sono relativi a numerosi articoli della costituzione: artt. 3, 24, 25, 100,



103, 111, 113.

In sostanza, il giudice rimettente afferma che il sistema di riferimento per la distinzione tra giudice amministrativo e giudice ordinario, disegnato in particolare dagli artt. 103, comma 1 e 113, comma 1 della Costituzione, stabilisce il criterio della residualità della giurisdizione amministrativa, pertanto: *“il sistema di riferimento risulta strutturato sulla netta distinzione tra diritti ed interessi legittimi, sulla particolarità delle materie nelle quali far operare la giurisdizione esclusiva e sulla individuabilità delle stesse attraverso l'inscindibile coesistenza di diritti ed interessi”*.

Se così è, forte è il dubbio sulla legittimità costituzionale di una legge ordinaria che si discosta da tale sistema.

La Corte parte dall'esame del primo comma dell'art. 103 della Costituzione che recita: *“Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.”*

Tale articolo quindi assegna giurisdizione generale di legittimità ai giudici amministrativi laddove si verta in materia di interessi legittimi in cause contro la pubblica amministrazione.

L'articolo poi attribuisce al giudice amministrativo anche una tutela sui diritti soggettivi, ma solo in particolari materie indicate dalla legge.

Quindi, dice la Corte, che la Costituzione non ha conferito al legislatore una discrezionalità assoluta nell'individuazione di tali materie ma: *“quelle materie devono essere particolari rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità: cioè devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice*

*amministrativo. Il legislatore ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione autorità, la giurisdizione generale di legittimità”*. Dunque, perché vi sia competenza del giudice amministrativo, non basta che una delle parti sia una amministrazione né che vi sia nella controversia un generico coinvolgimento del pubblico interesse. Stabilito in questo modo il criterio per l'esatta interpretazione dell'art. 103 della Costituzione, la Corte passa all'esame delle norme contestate. Non è incostituzionale l'art. 7, lettera c) della Legge n. 205/2000 che sostituisce l'art. 35 del D.Lgs. n. 80/98 perché il potere che tale articolo riconosce al giudice amministrativo, quando giudica con giurisdizione esclusiva di disporre *“anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto”*; *non rientra nelle “materie” nuove dell'art. 103, ma configura uno strumento di tutela “ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o confermativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione”*.

Tutto ciò anche in conformità del dettato dell'art. 24 della Costituzione che garantisce effettiva tutela sia ai diritti soggettivi che agli interessi legittimi e che implica quindi che il giudice sia munito di adeguati poteri per svolgere la sua funzione giurisdizionale.

Diverso è invece il caso delle fattispecie previste nelle lettere a) e b) dell'art. 7, L. n. 205/2000.

Per quanto riguarda l'art. 7, lettera a),

che modifica l'art. 33 del D.Lgs. n. 80/98, dice la Corte che configge con i criteri ai quali deve ispirarsi il legislatore quando voglia riservare una "particolare materia" alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Nell'articolo, infatti, si attribuisce al giudice amministrativo tutta la materia dei servizi pubblici, mentre invece essa può essere oggetto di tale giurisdizione esclusiva solamente se *"in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo ovvero, attesa la facoltà riconosciuta dalla legge di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo, se si avvale di tale facoltà (la quale tuttavia presuppone l'esistenza del potere autoritativo)"*.

Anche la nuova formulazione dell'art. 34 del D.Lgs. n. 80/98, come modificato dall'art.7, lett. b) della L. n. 205/2000, si pone in contrasto con la Costituzione in quanto, la Corte dice:

*"comprendendo nella giurisdizione esclusiva - oltre agli atti e provvedimenti attraverso i quali le pubbliche amministrazioni svolgono le loro funzioni pubblicistiche in materia urbanistica ed edilizia - anche i comportamenti, la estende a controversie nelle quali la pubblica amministrazione non esercita - nemmeno mediatamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici - alcun pubblico potere"*.

Per questi motivi la Corte: dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1 del D.Lgs. n. 80/98 come sostituito dall'art 7, lettera a) della L. n. 205/2000 *"nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo <tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi*

*compresi quelli>, anziché <le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla Legge 7 agosto 1990 n. 241, ovvero ancora relative all'affidamento di in pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 2 dello stesso art. 33; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1 del D.Lgs. n. 80/98 come modificato dall'art. 7 lettera b) della L. n. 205/2000.*

E' importante sottolineare come la Corte abbia emesso in questo caso una **sentenza "additiva"** cioè una pronuncia che non si limita a dichiarare l'incostituzionalità di una norma, ma va oltre, sostituendo la norma incostituzionale con un nuovo testo, che entra così direttamente a far parte dell'ordinamento.

A questo punto, per effetto della pronuncia della Corte, **il nuovo testo dell'art. 33 comma 1 del D.Lgs. n. 80/98** è il seguente: "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla L. n. 241/90, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di cui alla Legge n. 481/95". Sono quindi esclusi dalla competenza

del giudice amministrativo quelli che sono i “comportamenti” della pubblica amministrazione e si ribadisce invece la sua competenza riguardo al risarcimento del danno.

Bisogna comunque ribadire che per tutte le materie indicate nell’art. 33, decisivo ai fini della giurisdizione, è il momento autoritativo della pubblica amministrazione.

A questo proposito sembra interessante riportare alcune considerazioni critiche contenute nella nota alla sentenza 204 scritta dalla dottoressa Luisa Torchia. Partendo proprio dalla centralità che la sentenza attribuisce al momento autoritativo, la scrivente dice che la sentenza sembra dare vita ad una ripartizione così configurata: “a) casi in cui l’amministrazione non esercita poteri autoritativi, da attribuire al giudice ordinario; b) casi in cui l’amministrazione esercita un potere autoritativo, da attribuire al giudice amministrativo; c) casi in cui l’amministrazione adotta strumenti consensuali, ma è comunque titolare di un potere autoritativo, da attribuire anche essi alla giurisdizione amministrativa”.

Continua la scrivente: “Semberebbe qui che basti la sola titolarità, anche senza effettivo esercizio, di un potere autoritativo, perché la controversia sia affidata alla giurisdizione amministrativa...La configurazione di un’amministrazione, o tutta autoritaria – sottoposta alla giurisdizione amministrativa – o tutta paritaria – sottoposta alla giurisdizione ordinaria – non trova rispondenza, oltre che nella stessa sentenza della Corte, nella realtà e nel diritto amministrativo moderno che la studia.

La capacità euristica dello schema dicotomico autorità/libertà è stata messa in dubbio proprio in relazione alla complessità dell’azione amministrativa e delle regole che essa applica e che ad essa si applicano, mostrando come il diritto amministrativo sia andato via via

*perdendo i caratteri originari della separatezza, della supremazia e della specialità a favore di una natura non più solo duale....Il quid proprium dell’azione amministrativa non è più da ricercare nella natura autoritativa o unilaterale, quanto piuttosto nella necessaria ponderazione di interessi, pubblici e privati, che caratterizza ogni attività amministrativa e sono allora i principi generali che regolano questa attività di ponderazione a venire in primo piano”.* Rileva quindi la scrivente il rischio della “non corrispondenza tra le dicotomie rievocate nella sentenza – autorità/libertà, unilateralità/consenso – e la varietà e ricchezza di poteri, situazioni soggettive, regole e principi che animano il diritto amministrativo moderno”.

Sempre in riferimento all’art.34 del D.Lgs. n. 80/98 **la successiva sentenza n. 281/2004** ne ha a sua volta dichiarato la parziale illegittimità costituzionale “nella parte in cui, eccedendo dai limiti della delega, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutta la materia dell’edilizia e dell’urbanistica, e non si è limitato ad estendere la giurisdizione amministrativa – nei limiti in cui essa, in base alla disciplina vigente, già conosciuta di quella materia, sia a titolo di legittimità che in via esclusiva – alle controversie concernenti i diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno”.

L’esigenza sottostante era quella di tutelare il cittadino nei confronti della pubblica amministrazione e questo doveva avvenire, sulla base della Legge delega n. 59/97, anche attribuendo al giudice il potere di risarcire il danno in modo che



il cittadino non fosse costretto a doversi poi rivolgere, instaurando una successiva causa, al giudice ordinario per avere risarcito il suo danno. Ma tutto questo sarebbe dovuto avvenire, sulla base appunto della legge di delega, senza ampliare, in materia di edilizia, urbanistica e servizi pubblici, l'ambito delle giurisdizioni esclusive esistenti.

Quindi la Corte, nella sentenza n. 281/04, riconosce l'incostituzionalità dell'art. 34, commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 80/98: *"nella parte in cui istituisce una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di edilizia ed urbanistica, anziché limitarsi ad estendere in tale materia la giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno"*.

Nella stessa sentenza la Corte stabilisce poi che, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 34 commi, 1 e 2,

l'art. 35 del succitato decreto legislativo - il quale prevede il potere per il giudice amministrativo, in caso di sua competenza esclusiva, di disporre il risarcimento del danno - deve essere interpretato nel senso che: *"il potere di riconoscere i diritti patrimoniali consequenziali, ivi incluso il risarcimento del danno, è limitato alle sole ipotesi in cui il giudice amministrativo era già munito di giurisdizione, tanto di legittimità quanto esclusiva"*.

#### **Sentenza n. 345 - 15 novembre 2004**

La sentenza è stata emessa decidendo sui ricorsi di alcune regioni avverso l'art. 24 della Legge n. 289/02 (legge finanziaria 2003) che detta la disciplina in materia di acquisizione di beni e servizi da parte delle Regioni e degli Enti dipendenti e strumentali delle stesse.

Le Regioni denunciano la violazione dell'art. 117, comma quattro della Costituzione in quanto la materia delle acquisizioni di beni e servizi da parte delle Regioni rientrerebbe nella competenza legislativa residuale delle stesse, non potendo essere ricompresa nella tutela della concorrenza, materia

di competenza esclusiva dello Stato. La Corte ritiene invece che l'art. 24 impugnato sia una norma posta a tutela della concorrenza tra i vari operatori economici, interessati alle commesse pubbliche e quindi rientri nella competenza esclusiva dello Stato legiferare su tale materia, così come prevede il comma 2 dell'art. 117.

Detto questo, però, la Corte riconosce che trattasi "di una competenza trasversale, che coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la sua natura funzionale e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale".

Ma, proseguendo, la Corte ribadisce il limite, già specificato nella sentenza n. 272/04, che incontra tale intervento statale: "L'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità. ...

La norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale".

Nel decidere su questa questione la Corte stabilisce anche un principio in materia di responsabilità amministrativa dei dipendenti degli Enti pubblici locali.

L'art. 24 viene infatti impugnato anche per quella parte che prevede che delle obbligazioni derivanti da contratti stipulati in violazione delle disposizioni contenute nell'articolo stesso, risponde il dipendente che li ha sottoscritti e che la stipula degli stessi è causa di responsabilità amministrativa.

La norma stabilisce inoltre come deve essere calcolato il danno erariale.

Le Regioni, nell'impugnazione, hanno sostenuto anche che non rientra nelle competenze dello Stato dettare la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti delle Regioni e degli Enti pubblici regionali e locali in quanto questa, non essendo prevista tra le materie del comma 2, né nel comma 3, rientrerebbe nella sfera di competenza

residuale della Regione (art. 117, comma 4 della Costituzione).

La Corte ritiene invece che la materia non rientri nel comma 4 dell'art. 117, ma nella previsione del comma 2, lettera l) in base al quale spettano alla competenza esclusiva dello Stato le materie della giurisdizione e dell'ordinamento civile.

La Corte dice: "*Nella disciplina generale della responsabilità amministrativa i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla... ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile.*

*Ne discende che la potestà legislativa residuale delle Regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento dei propri uffici (art. 117, quarto comma della Costituzione), se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime della stessa".*

La Corte, quindi, riconosce come materia rientrante nella potestà legislativa residuale, quindi esclusiva, delle Regioni la determinazione degli obblighi che disciplinano il rapporto di impiego o di servizio dei dipendenti della Regione, ma per quanto riguarda il regime della responsabilità amministrativa che deriva dalla violazione di tali obblighi, questo rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

(Il lavoro tiene conto delle principali sentenze pubblicate dalla Corte costituzionale in materia di lavoro dal giugno scorso, data della precedente rassegna, fino al 29 novembre 2004)

**Laura Orsini**  
Funzionario ARAN



# arahan inserto newsletter

NOVEMBRE DICEMBRE 2004

---

## TITOLO V

PRINCIPI E LINEE  
DI TENDENZA  
NELLA  
INTERPRETAZIONE  
DELLA CORTE  
COSTITUZIONALE



# TITOLO V PRINCIPI E LINEE DI TENDENZA NELL'INTERPRETAZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

*Fin dall'approvazione definitiva della Legge costituzionale n. 3/2001, che ha profondamente modificato il titolo V della nostra carta costituzionale introducendo in essa importanti elementi di federalismo, l'ARAN ha seguito gli effetti che tali innovazioni introducevano nei nuovi rapporti tra Stato ed Enti territoriali, sia in via generale che con particolare riferimento a quanto attiene il lavoro, ed in modo specifico il lavoro pubblico .*

*L'articolo che maggiormente conteneva le innovazioni sulle quali era necessario un approfondimento, che all'inizio non poteva essere che di carattere dottrinale, era sicuramente l'art. 117, con riferimento alla ripartizione delle competenze legislative e delle potestà regolamentari tra Stato, Regioni ed Autonomie territoriali. Frutto di tale approfondimento è stato un primo lavoro che ha dato conto delle diverse interpretazioni che la dottrina ha elaborato relativamente alla competenza legislativa in materia di lavoro pubblico.*

*Pur nella diversità delle posizioni, l'elemento comune era quello di ritenere che nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, indicata nell'art. 117, comma 2, lettera l), rientrassero a pieno titolo i rapporti di lavoro.*

*Più diversificate erano le posizioni riguardo alla materia contrattuale, sia con riferimento al contratto collettivo nazionale per il personale non appartenente alle amministrazioni centrali, sia con riferimento ai soggetti legittimati alla*

*contrattazione nazionale, tuttavia la prevalenza della dottrina riconosceva un ruolo centrale al contratto nazionale, anche come strumento per l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...), materia affidata alla legislazione esclusiva dello Stato. Una larga parte della dottrina suggeriva l'opportunità di contratti nazionali leggeri, che rispondessero alla predetta esigenza costituzionale, lasciando nel contempo maggiore spazio alla contrattazione integrativa e rivisitando le modalità di costituzione ed i poteri dei Comitati di settore, quali strumenti per rafforzare l'autonomia degli enti territoriali.*

*L'impatto della produzione normativa e regolamentare, da parte sia dello Stato che delle Regioni, con la nuova disciplina costituzionale, ha comportato il passaggio dalle enunciazioni teoriche dottrinali, alla verifica concreta della coerenza di detta produzione normativa con il nuovo dettato costituzionale.*

*La Costituzione ha in effetti previsto una serie di strumenti per semplificare l'attuazione delle nuove norme evitando conflitti tra i vari soggetti istituzionali, strumenti che, ad eccezione della c.d. legge La Loggia, dovevano essere attuati anche con leggi successive allo stato ancora non emanate.*

*L'ampio contenzioso che si è di conseguenza sviluppato, soprattutto per quanto riguarda la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, non ha quindi potuto essere risolto dalle pronunce della Corte costituzionale che, con le numerose sentenze emanate, ha stabilito una serie di principi utili a delimitare le rispettive competenze, soprattutto in materia di legislazione concorrente.*

*Poiché le sentenze della Corte sono,*



*in questo momento, l'unica fonte da cui attingere i principi attraverso i quali è possibile dirimere i conflitti che riguardano il riparto dei poteri fra le varie istituzioni della Repubblica, e poiché da esse è possibile dedurre quale sarà il futuro assetto tra i vari poteri, l'ARAN ha ritenuto utile monitorare e dare conto di quanto contenuto nelle decisioni della Corte con il lavoro di seguito pubblicato. Il presente lavoro si colloca quindi all'interno di un progetto complessivo dell'ARAN avente la finalità di fornire una visione generale dello sviluppo attuativo del titolo V ed avrà quindi un seguito sia per quanto riguarda l'approvazione definitiva da parte delle Regioni dei rispettivi statuti regionali, sia per quanto riguarda l'emanazione di eventuali leggi regionali aventi attinenza con il lavoro pubblico. Il lavoro quindi è da considerare in evoluzione, anche in considerazione del fatto che attualmente il Parlamento si sta occupando di ulteriori modifiche da apportare alla Costituzione, alcune delle quali potrebbero reintervenire sul già modificato titolo V.*

L'elemento più caratterizzante della modifica del titolo V della Costituzione è sicuramente l'aumento del potere normativo delle Regioni. Il deciso ampliamento dell'autonomia legislativa, qualitativa e quantitativa, delle Regioni ha comportato l'inversione del criterio di elencazione delle materie legislative, l'eliminazione del controllo preventivo del Governo sulla legislazione regionale e la grande estensione del potere regolamentare delle Regioni e delle Autonomie locali (art. 117 comma 6). Nella prima fase di applicazione e di assestamento di tali innovazioni, anche in conseguenza della mancata adozione di strumenti di raccordo in grado di favorire l'attuazione di un federalismo improntato alla leale collaborazione, si è, pertanto, quasi fisiologicamente accentuata la divaricazione di opinioni tra Stato e Regioni, con il conseguente accrescimento dei ricorsi alla Corte costituzionale, chiamata sempre più spesso a dirimere i conflitti relativi alle rispettive potestà normative, tanto che nell'anno 2003 e nei primi dieci mesi del 2004 le sentenze relative alla materia hanno superato la metà del numero complessivo delle sentenze della Corte dello stesso periodo.

Verificando per ambiti e per materie le sentenze della Corte costituzionale sembra possibile ricavare i seguenti principi e le seguenti tendenze interpretative.

.....

## **RIPARTO DELLE POTESTÀ LEGISLATIVE STATALI E REGIONALI**

L'art. 117 ha definito i rispettivi limiti delle potestà legislative statali e regionali determinando, come detto, sicuramente un aumento delle potestà legislative della Regione. Tuttavia la distinzione operata dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 si è dimostrata non sufficiente soprattutto, per quello che riguarda la legislazione concorrente (comma 3), per la mancanza da parte dello Stato dell'emanazione delle leggi relative ai principi fondamentali ai quali la legislazione regionale dovrebbe attenersi.

Inoltre, vi sono numerose materie che, pur appartenendo apparentemente all'uno o all'altro soggetto istituzionale, contengono tuttavia elementi trasversali finendo per essere, a seconda dei casi, di competenza ora dell'uno ora dell'altro soggetto (o perché contengono elementi che riguardano la tutela di valori riservati allo Stato o perché richiedono, per la loro attuazione, la legislazione regionale). La loro presenza, pertanto, ha comportato, data la complessità di tali situazioni,

un ricorso massiccio alla Corte costituzionale perché intervenga stabilendo, attraverso l'interpretazione delle norme costituzionali, i limiti ed i confini entro i quali lo Stato o le Regioni devono muoversi relativamente alle materie oggetto di controversie.

Tutto ciò, soprattutto, in relazione al fatto che le materie riconducibili al terzo e al quarto comma dell'art. 117 sembrerebbero togliere allo Stato il potere legislativo su settori assolutamente strategici e che esigono una visione unitaria a livello nazionale (grandi opere infrastrutturali, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, tutela e sicurezza del lavoro etc.), così

come peraltro anche le materie riservate dal comma 2 alla legislazione esclusiva dello Stato possono talvolta erodere i poteri regionali.

Gli interventi della Corte sembrano tendere perciò a stabilire un riequilibrio nella definizione dei rispettivi ambiti normativi di Stato e Regioni.

Relativamente ai tre commi dell'art. 117 di cui ci stiamo occupando si può operare la seguente suddivisione.



#### ART. 117 COMMA 2

Per quanto riguarda le eccessive pretese statali ad espandere alcuni ambiti di legislazione esclusiva, con la sentenza n. 88/2003, successivamente più volte confermata, la Corte ha chiarito che il potere previsto dall'art. 117 comma 2 lettera m) attribuito allo Stato, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, è un vero e proprio potere normativo rientrante nella funzione legislativa esclusiva dello Stato, che deve quindi essere esercitato sulla base di apposite leggi dallo stesso emanate e non preso a generico riferimento per intervenire su qualunque materia.

Sempre al fine di contenere pretese statali di intervento, la Corte con le sentenze nn. 222/03 e 259/04, affronta la materia "tutela dell'ambiente e dell'eco sistema" precisando che tale tutela è da intendersi come valore costituzionale per il quale lo Stato ha la potestà legislativa esclusiva per determinare standard e regole "che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali".

Ulteriori elementi per definire i limiti della competenza legislativa statale sono forniti dalla sentenza n. 16/2004.

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 25 della Legge n. 448/2001 (legge finanziaria del 2002) che prevede l'istituzione presso

il Ministero dell'interno del fondo per la riqualificazione urbana dei comuni. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 comma 10 la Corte stabilisce due importanti principi:

- per quanto riguarda le funzioni amministrative la Corte afferma che: *"La legge statale non è più competente a determinare le funzioni dei comuni e delle province, né ad attribuire loro le funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie di competenza regionale...ma solo a disciplinare le funzioni fondamentali degli enti locali territoriali (art. 117 secondo comma lett p). Per il resto il legislatore statale può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'art. 117 secondo comma e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'art. 117, terzo comma"*;
- per quanto riguarda poi la parte finanziaria la sentenza ricorda che, in base al nuovo articolo 119, *"gli enti locali e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa (primo comma) e godono di risorse autonome (secondo comma)"*. Le risorse che devono consentire alle Regioni e agli Enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119 secondo, terzo e quarto comma) sono: *"Tributi ed entrate proprie...compartecipazione al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi senza vincoli di destinazione"*.

In questo contesto, afferma la Corte: *"non possono trovare spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei comuni, vincolati nella destinazione...fuori dell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza... e soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale"*. Fermo restando comunque, dice la Corte, il rispetto dei principi fondamentali della legge dello Stato relativamente alle competenze concorrenti.

Proseguendo la Corte osserva che ove non fossero osservati i limiti ed i criteri definiti nel riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato

e Regioni (nel caso in cui i finanziamenti statali previsti dall'art. 119 comma 5 riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste devono essere chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio):  
*“il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli Enti locali e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.”*

.....  
**ART. 117 COMMA 4**

Gli interventi della Corte, tesi ad evitare una eccessiva espansione delle competenze esclusive dello Stato (art. 117 comma 2 Cost), si accompagnano ad altri nei quali invece è stata riconfermata l'esclusività della competenza statale, come ad esempio nella recente sentenza n. 287/2004.

In questa sentenza la Corte ha respinto la tesi regionale - secondo la quale un provvedimento legislativo dello Stato, relativo alla corresponsione di un assegno per la nascita del secondo figlio, comporterebbe una illecita ingerenza nell'ambito dei servizi sociali - in quanto, dice la Corte, la legge è espressione della tutela previdenziale della maternità e quindi rientrerebbe nella competenza esclusiva statale in tema di previdenza sociale.

La Corte è poi intervenuta anche per chiarire situazioni nelle quali le Regioni, ritenendo di muoversi nell'ambito della piena potestà legislativa residuale loro attribuita dal quarto comma dell'art. 117, hanno presentato ricorsi alla Consulta contro leggi statali, senza tenere conto che la materia poteva rientrare nell'ambito più ampio delle materie elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117.

Importante a tale proposito la sentenza n. 370/2003: *“In via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle*

*materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione.”*

La sentenza 370/2003 contiene una serie di precisazioni e principi generali che è importante sottolineare.

La sentenza scaturisce dai ricorsi di numerose Regioni avverso l'art. 70 della Legge n. 448/2001 (legge finanziaria 2002) che contiene disposizioni in materia di asili nido.

In particolare le Regioni censuravano:

- a) l'istituzione di un fondo a destinazione vincolata per la costruzione di asili nido anche presso le strutture lavorative,
- b) la parte in cui la legge “riconosce funzioni fondamentali in materia di asili nido allo Stato, oltre che alle Regioni e agli Enti locali”,
- c) la parte “in cui la legge demanda alla conferenza unificata la definizione degli standard minimi organizzativi dei micro-nidi nei luoghi di lavoro istituiti dalle Amministrazioni statali e dagli Enti pubblici, in quanto tale materia sarebbe riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni”.

La Corte comincia innanzi tutto con il delimitare la competenza relativa alla materia escludendo che la competenza in via esclusiva spetti allo Stato sulla base del secondo comma dell'art. 117 cost. sia perché non vi rientra come individuazione espressa, sia perché non vi rientra attraverso il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (in quanto non si possono attribuire all'art. 70 le caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farlo rientrare tra gli atti che esprimono tale potere), sia perché non è più invocabile un interesse nazionale di cui lo Stato debba farsi garante, in quanto tale disciplina è *“estranea al disegno costituzionale vigente....e non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale”*.  
 Peraltro, dice la Corte, neppure è accettabile la tesi delle Regioni ricorrenti secondo la quale la disciplina concernente gli asili nido sarebbe

riconducibile alle materie di legislazione residuale. "Tale ricostruzione, che porterebbe ad escludere radicalmente ogni possibilità di disciplina degli asili nido da parte del legislatore statale, non tiene conto dell'evoluzione legislativa in tema di asili nido, che ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa..."

In conclusione, secondo la Corte: *"E' indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117 terzo comma della Costituzione affida alla potestà legislativa concorrente. L'art. 70 della Legge n. 448/2001 dunque...costituisce indubbiamente esercizio di potestà legislativa concorrente, nell'ambito della quale il legislatore statale è abilitato alla determinazione dei relativi principi fondamentali"*.

In conseguenza di ciò, in relazione agli standard minimi organizzativi, la cui definizione la legge attribuisce alla conferenza unificata, la Corte considera impossibile *"negare la competenza legislativa delle singole regioni, in particolare per la individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale"*.

Per quanto riguarda poi l'istituzione da parte dello Stato di un fondo con destinazione vincolata da attribuire alle Regioni, la Corte accoglie i rilievi delle ricorrenti, in quanto considera la disposizione dell'art. 70, comma 1, in contrasto con il nuovo art. 119 della Costituzione, poiché quest'ultimo: *"non ammette fondi statali o risorse aggiuntive a destinazione vincolata, ad eccezione di quanto previsto dal comma quinto in relazione agli speciali interventi a favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni"*.

In base a queste considerazioni la Corte

ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, nei limiti indicati nella motivazione, dei commi 1, 2, 3, 4, 5 e 8 della Legge n. 448/2001.

Un'altra importante sentenza è la n. 345/2004.

La sentenza è stata emessa decidendo sui ricorsi presentati da alcune Regioni avverso l'art. 24 della Legge n. 289/2002 (legge finanziaria per l'anno 2003) che detta la disciplina in materia acquisizione di beni e servizi da parte delle Regioni e degli Enti dipendenti strumentali delle stesse. Le Regioni denunciano la violazione dell'art. 117, quarto comma della Costituzione, in quanto la materia delle acquisizioni di beni e servizi da parte delle Regioni rientrerebbe nella competenza legislativa residuale delle Regioni stesse, non potendo, a detta delle ricorrenti, essere ricompresa nella materia tutela della concorrenza di competenza esclusiva dello Stato. La Corte ritiene invece che l'art. 24 impugnato sia una norma posta a tutela della concorrenza tra i vari operatori economici interessati alle commesse pubbliche e pertanto rientri nella competenza esclusiva dello Stato legiferare su tale materia così come prevede il comma 2 dell'art. 117. Detto questo, però, la Corte riconosce che trattasi *"di una competenza trasversale, che coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la sua natura funzionale e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale"*.

Proseguendo però la Corte sottolinea che tale intervento ha un preciso limite, già indicato nella precedente sentenza n. 272/2004: *"L'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità....la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale"*.

.....

### ART. 117 COMMA 3

Affrontando, infine, il tema della legislazione concorrente la Corte è intervenuta per affermare i seguenti principi:

- 1) Anche in mancanza di leggi statali sui principi fondamentali le Regioni, per

- legiferare su materie di legislazione concorrente, non devono necessariamente attendere l'emanazione della legge statale, potendo, sulla base del principio di continuità legislativa, dedurre i principi generali dalla legislazione vigente; vedi da ultimo la sentenza n. 255/04 relativa ai beni culturali.
- 2) Impossibilità per lo Stato di emanare, in tema di legislazione concorrente, discipline di dettaglio e non di principio; vedi da ultimo le sentenze 12/04 (Interventi in tema di ippoterapia), 13/04 (in tema di organizzazione scolastica) e 196/04 (in tema di condono edilizio).
  - 3) Illegittimità di leggi regionali che violino le leggi statali che contengono i principi fondamentali in materie di legislazione concorrente; vedi tra le altre la sentenza n. 166/04 relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 2 della Legge regionale n. 20 della Regione Emilia, in relazione alla utilizzazione degli animali ai fini sperimentali e scientifici.
  - 4) Leale collaborazione tra enti. La Corte ha affermato che in tema di legislazione concorrente il problema maggiore è quello di garantire una piena collaborazione tra i diversi legislatori operanti nell'ordinamento repubblicano e che pertanto l'esercizio del potere legislativo da parte dello Stato e delle Regioni: *"Dovrà improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della repubblica (art. 114 comma 1 Cost)",* come specifica la sentenza n. 228/04.

Sempre in tema di legislazione concorrente la sentenza n. 260/04 ribadisce quanto già stabilito nella precedente sentenza n. 4/04 della Corte. La Regione Emilia Romagna aveva impugnato numerose disposizioni della Legge n. 289/02 (finanziaria 2003) tra le quali, in particolare, l'art. 33, comma 4, nella parte in cui stabilisce che i Comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'art. 47 comma 1 del D.Lgs. n. 165/01, *"si attengono ai criteri previsti per il personale delle amministrazioni di cui al comma 1 del presente articolo e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie per l'attribuzione*

*dei medesimi benefici economici individuando le quote da destinare all'incentivazione della produttività".*

La ricorrente premetteva che per il comparto Regioni-Autonomie locali, il Comitato di settore cui spetta di esercitare il potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN, è costituito nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, per le amministrazioni regionali, mentre per gli Enti locali è costituito nell'ambito dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI e dell'Unione delle province d'Italia - UPI e dell'Unioncamere, per gli enti locali rispettivamente rappresentati. La stessa norma prevede poi che "gli atti di indirizzo delle amministrazioni diverse dallo Stato sono sottoposti al Governo che, non oltre 10 giorni, può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene gli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale". Sulla base di tale normativa

la Regione ricorrente riteneva che il potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN, per quello che riguarda i contratti collettivi nazionali del personale regionale e degli enti locali, spetta "alle Regioni e agli enti locali senza interferenze da parte dello Stato e la materia rientra ora nella potestà regionale piena".

Né, dice la ricorrente, è possibile invocare a sostegno della tesi contraria la competenza statale in materia di "Coordinamento della finanza pubblica". Inoltre argomentava: *"gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali relativi al personale regionale ricadono sulle stesse regioni...sicché destinare maggiori o minori risorse alla spesa del personale o ad altri scopi è questione di politica regionale che non incide sulle finanze statali.*

*D'altro canto, la competenza in materia di coordinamento della finanza non può legittimare lo Stato a dettare qualsiasi norma indirizzata a porre un freno alla spesa pubblica, se non a costo di vanificare l'autonomia legislativa*

e finanziaria che la costituzione assicura alle regioni”.

Un altro motivo di incostituzionalità veniva poi ravvisato nel fatto che la norma impugnata sarebbe una norma di dettaglio e in quanto tale illegittima, perché vincola i Comitati di settore non solo ad attenersi ai criteri previsti per il personale statale, ma anche ad attribuire ai dipendenti regionali gli stessi benefici economici stabiliti per i dipendenti dello Stato.

La norma quindi violerebbe gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Corte, nella sua decisione, ribadisce quanto già detto nella precedente sentenza n. 4/2004 e osserva che: *“la previsione secondo la quale i Comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, si attengono ai criteri indicati per il personale dipendente dallo Stato, costituisce legittimo esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica, in quanto fissa – in linea con gli impegni assunti dall’Italia in sede comunitaria – principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale”.*



## POTERI SOSTITUTIVI

I poteri sostitutivi statali sono quelli disciplinati dagli artt. 117 quinto comma e 120 secondo comma della Costituzione, oltre che quelli previsti dagli statuti speciali per le fattispecie da essi disciplinate.

A loro volta i poteri sostitutivi regionali possono essere previsti in via generale nei rispettivi statuti, oppure in via speciale da singole leggi regionali e si esercitano nei confronti degli enti sub-regionali.

Nell’ambito dei poteri sostitutivi, con riferimento alla specificità delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome, la sentenza n. 236/2004 della Corte costituzionale ha chiarito che i poteri sostitutivi previsti dall’art. 120 secondo comma della Costituzione si applicano ad esse per le funzioni ulteriori

attribuite dal nuovo titolo V, ma che, poiché il concreto trasferimento di tali funzioni ulteriori deve essere ancora effettuato dalle norme di attuazione degli statuti speciali, tale disciplina in concreto non è operante e pertanto continuano ad applicarsi gli specifici poteri sostitutivi (statali) previsti dai rispettivi statuti, con riferimento alle competenze che ad oggi sono in essi disciplinate.

Con l’importantissima sentenza n. 240/2004 la Corte stabilisce una serie di indicazioni in materia di potere sostitutivo.

In particolare stabilisce che tale potere deve essere:

- 1) disciplinato con legge;
- 2) tale legge deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali,
- 3) la legge deve limitare la sostituzione agli atti privi di discrezionalità nell’an,
- 4) l’esercizio del potere sostitutivo spetta ad un organo di governo o deve essere esercitato sulla base di una sua decisione,
- 5) la legge infine deve contenere garanzie procedurali che siano coerenti con il principio di leale collaborazione.

Da tale sentenza della Corte sembra derivare un concetto di potere sostitutivo inteso come categoria giuridica ricomprendente una varietà di poteri sostitutivi coordinati, tali da costituire un vero e proprio sistema finalizzato alla garanzia dell’unità repubblicana”. Il potere sostitutivo, inoltre, rappresenta - esercitandosi in base all’art. 120 cost. secondo comma primo periodo, nei casi di *“mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica e di unità giuridica, di unità economica e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”* - una deroga alla ripartizione ordinaria delle competenze fra Stato ed Autonomie locali, al fine di assicurare effettività alla garanzia delle esigenze unitarie della Repubblica, così come stabilito dalla sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale.

La Costituzione prevede l’esercizio dei poteri sostitutivi esclusivamente da parte del Governo (art. 120 cost comma 2).

Dice la Corte che tra i poteri sostitutivi del Governo non rientra quello di legiferare negli ambiti rimessi alla potestà legislativa concorrente delle Regioni se le Regioni non hanno emanato una loro disciplina della materia. Il legislatore statale ha solo la competenza esclusiva a definire, così come la Corte ha ribadito più volte, da ultimo anche con la stessa sentenza 240/04, i presupposti sostanziali e procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, quindi lo Stato non può intervenire direttamente con legge in sostituzione di singoli atti di competenza degli Enti locali. Diverso dal potere sostitutivo di cui si parla è il caso previsto dall'art. 118 primo comma della Costituzione che prevede che lo Stato, in via sussidiaria, può attrarre a livello statale funzioni amministrative di spettanza di Enti regionali o locali; questo avviene, spiega la Corte, in considerazione del fatto che allo Stato spetta la funzione di garanzia delle istanze unitarie della Repubblica e costituisce una deroga al riparto previsto dall'art. 117 terzo comma (sentenza n. 274/03). Per tale motivo questo potere può essere esercitato solo con legge e sulla base di una previa intesa con le Regioni e le Province interessate. In questo caso l'esercizio della funzione amministrativa locale diventa statale, invece nel caso di intervento sostitutivo la competenza all'adozione dell'atto rimane dell'ente sostituito.

Il potere sostitutivo del Governo previsto dall'art. 120 secondo comma è esclusivamente successivo e può essere attivato laddove il Governo abbia verificato l'inefficacia dell'azione di organi di Enti locali in rapporto ai valori unitari indicati nello stesso articolo. Per le Regioni e Province autonome invece l'intervento sostitutivo si applica in base all'art. 117 comma quinto (sentenza 303/2003).

Quindi, in base all'art. 120 secondo comma della Costituzione, il potere sostitutivo deve ritenersi applicabile solo nel caso in cui singoli organi degli enti non abbiano correttamente applicato il diritto comunitario o internazionale, ma sempre in presenza di una normativa regionale o provinciale di esecuzione o attuazione, o in ipotesi di mancata attuazione in via amministrativa del diritto comunitario.

Il Governo può però adottare solo leggi di procedura che disciplinino le modalità di esercizio di tale potere, quali ad esempio la nomina di un commissario *ad acta*, ma non può mai emanare leggi di merito sulla materia di competenza regionale.

Un ulteriore limite è stato poi evidenziato dalla Corte laddove, ancora nella sentenza 240/04, stabilisce che la sostituzione deve riguardare il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'an.

In questo senso e con questi limiti va letto anche l'art. 8 comma 1 della Legge n. 131/2003 di attuazione del nuovo titolo V, laddove parla di "provvedimenti necessari, anche normativi".

Stabilisce poi l'art. 120 che tale potere sostitutivo deve essere esercitato nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, pertanto la competenza resta sempre in capo all'organo che è titolare della funzione. Concludendo, il Governo non può esercitare direttamente, attraverso una legge, il potere sostitutivo, ma potrà solo, attraverso una legge, determinare le modalità con cui può esercitare tale potere.

Per quanto riguarda poi i poteri sostitutivi delle Regioni, la loro legittimità è stata riconosciuta dalla Corte in varie sentenze, prima fra tutte la n. 43/2004.

La Corte parte dalla constatazione che il potere sostitutivo previsto dall'art. 120 non smentisce la consolidata tradizione legislativa che ammetteva la possibilità di interventi sostitutivi ad opera di organi regionali nei confronti degli enti locali, il suddetto articolo infatti non esclude la legittimità di tali interventi se fatti da organi di governo della Regione verso organi di governo locali; la natura dei poteri sostitutivi è pertanto amministrativa.

I poteri sostitutivi di cui all'art. 120 comma 2 non sono, perciò, solo quelli del Governo, ma anche quelli dei governi regionali, qualificati da leggi regionali, secondo

il modello previsto nell'articolo stesso. Nella sentenza n. 43/04 la Corte stabilisce anche i criteri in base ai quali tali poteri

possono essere esercitati, si tratta dei medesimi criteri ripresi poi nella sentenza 240/04 per l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, in tal modo la Corte assimila in una categoria unitaria tanto i poteri sostitutivi statali che quelli regionali. Infatti, il potere sostitutivo:

- 1) deve essere esercitato da un organo di governo (statale o regionale);
- 2) deve essere definito con una legge che ne stabilisca i presupposti sostanziali e procedurali e che al contempo preveda congrue garanzie procedurali per il suo esercizio in conformità al principio di leale collaborazione;
- 3) la sostituzione deve riguardare atti o attività privi di discrezionalità nell'an.

Le norme costituzionali in materia di poteri sostitutivi devono quindi essere considerate eccezionali e messe in atto con procedure contenenti gli opportuni contrappesi che garantiscano il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 120 secondo comma cost.) e con la partecipazione dell'ente sostituito.

A conclusione bisogna sottolineare che l'esercizio dei poteri sostitutivi non può mai derogare il riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione.

.....

#### ARTICOLO 117 COMMA 5 DELLA COSTITUZIONE

L'art. 117 comma 5 prevede per lo Stato (e non per il Governo o i suoi organi) un potere sostitutivo con natura diversa dai precedenti, qui infatti lo Stato interviene in via sostitutiva mediante lo strumento normativo.

Laddove la Regione o le Province autonome non abbiano provveduto con loro norme a dare attuazione o esecuzione ad accordi internazionali o comunitari, lo Stato, che è il garante dell'attuazione ed esecuzione di tali accordi, supplisce a tale inerzia con proprie norme, che resteranno in vigore

solo fino a che la Regione o la Provincia non abbiano emanato una loro disciplina in materia. Successivamente, in base al principio di cedevolezza, la normativa statale perderà la sua efficacia. Quanto previsto dall'art. 117 quinto comma è per la Corte l'unico caso in cui si possa derogare, ma solo temporaneamente, al riparto di competenze stabilito dal 117 stesso, l'unico caso in cui lo Stato si possa appropriare, con "competenza legislativa", delle "competenze regionali".

.....

#### GLI STATUTI

Per quanto riguarda gli statuti, l'art. 123 cost. ne determina il contenuto, ma solamente per quanto riguarda quelli regionali, tuttavia è da ritenere che anche per gli enti locali la materia statutaria corrisponda a quella delineata dall'art. 123.

Sugli statuti degli enti locali è intervenuta la Legge n. 131/03 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, c.d. legge La Loggia) che ne stabilisce i contenuti, che sono appunto quelli indicati dall'art.123 cost., e stabilisce (art. 4, comma 2) che tali statuti debbono rispettare quanto previsto dalla legge di attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), per la quale l'art. 2 della Legge 131/03 ha dettato i principi e di criteri direttivi per la delega al governo. Gli statuti devono determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'ente, nel fare questo devono rispettare la Costituzione ed i principi generali in materia di organizzazione pubblica (art. 97 della Costituzione). I regolamenti poi disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento degli enti, ma sempre nel rispetto degli statuti che sono fonte sovraordinata. In particolare, la Corte costituzionale si è occupata degli statuti con le sentenze 313/2003, 196/2003 e 2/2004, con cui ha stabilito che gli statuti non hanno come limite solamente il rispetto delle norme costituzionali, ma anche l'armonia con la Costituzione, da intendere come necessaria, piena coerenza del testo statutario con i principi ed i valori costituzionali.

Questo non significa non riconoscere l'ampiezza delle possibilità di intervento della fonte statutaria, tanto che la già citata sentenza 2/2004 stabilisce:



*“la legittimità dell’esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti delle regioni, sia che indichino aree di priorità di intervento politico o legislativo”, sempre che, comunque, tali determinazioni statutarie consistano in principi direttivi e non in puntuali disposizioni.*

Con la suddetta sentenza la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcuni articoli dello statuto della Regione Calabria.

E’ interessante sottolineare che, essendo stati dichiarati illegittimi articoli relativi a parti essenziali dello statuto stesso, la Regione ha ritenuto di dover ricominciare il procedimento di formazione dello statuto, fin dalla prima approvazione, da parte del Consiglio regionale.

La strada seguita dalla Regione sembra, in questo caso, l’unica che non si presta a possibili censure.

Resta invece da vedere quale strada potrà essere percorribile nel caso in cui la censura di illegittimità costituzionale sia relativa a parti non essenziali dello statuto.



## **IL NUOVO ASSETTO DELL’AMMINISTRAZIONE**

Con il nuovo titolo V il legislatore ha pienamente attuato (art. 114, comma 2) il principio dell’autonomia per quanto riguarda il versante dell’amministrazione, affermando inequivocabilmente il concetto della pluralità organizzativa e il principio della parità istituzionale di tutte le organizzazioni di governo presenti sul territorio (Stato ed enti di governo territoriale come regioni, province, comuni, città metropolitane). Lo Stato, quindi, è solo una delle organizzazioni di governo anche se, essendo deputato a governare interessi di dimensione nazionale, mantiene connotazioni peculiari identificabili in:

- estensione delle materie attribuitegli come legislazione esclusiva;
- carattere di generalità e di possibile trasversalità delle materie di cui sopra;
- titolarità del potere di scioglimento degli organi di governo delle regioni (art. 126);
- titolarità del potere sostitutivo

sull’attività amministrativa;

tutti quei poteri, insomma, che, come dice la sentenza n. 274/03 della Corte costituzionale *“sono necessari a tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento”*.

Anche tra gli enti del governo territoriale, peraltro, pur essendo scomparsa la forte differenziazione preesistente, può essere rintracciata una distinzione, in quanto soltanto alle regioni è stata attribuita la potestà legislativa.

Mentre la Costituzione stabilisce quali sono gli aspetti organizzativi di Stato e Regioni, nulla dice riguardo agli altri enti territoriali, demandando alla legge attuativa dell’art. 117, comma secondo, lettera p), tale disciplina e quindi, in sua mancanza, l’unico riferimento a tali aspetti organizzativi è costituito dal D.Lgs. n. 267/00 (Testo Unico degli enti locali). Giova ancora una volta ricordare che il nuovo testo del titolo V limita fortemente la potestà regolamentare dello Stato, in particolare, attribuendo alle Regioni la potestà regolamentare per tutte le materie di legislazione concorrente e per quelle di legislazione residuale. Lo Stato mantiene perciò le materie di legislazione esclusiva salvo delega alle Regioni.

Questa situazione va ad impattare in particolare con l’emanazione, da parte dello Stato, delle leggi annuali di semplificazione procedimentale e di delegificazione, stante il fatto che molte delle materie oggetto di tali leggi non rientrano in quelle previste dall’art. 117, comma 2, come competenza esclusiva dello Stato. Ne consegue che, materie non elencate nell’art. 117, comma 2, devono essere escluse dalla potestà legislativa del Governo, in quanto deve essere garantita alle Regioni la capacità di avviare proprie politiche di semplificazione e delegificazione. Sulla materia è prevedibile, pertanto, un ampio contenzioso.

L’esame delle molte sentenze citate ha consentito di individuare alcune tendenze, ma anche una serie di principi che la Corte ha enunciato al fine di chiarire una materia complessa

e spesso confusa, in particolare per quanto riguarda la delimitazione delle competenze (legislative e regolamentari) fra le varie istituzioni che compongono la Repubblica.

Ripetutamente, in molte sentenze, la Corte ha rimarcato la necessità di dare seguito a quanto previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione circa l'introduzione di norme attuative, di norme che stabiliscano principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente e di strumenti di raccordo, anche istituzionali, la cui mancanza ha reso finora difficoltosa l'attuazione di un federalismo cooperativo e improntato al principio di leale collaborazione. Tutto ciò ha reso la Corte unico strumento per la risoluzione di numerosi conflitti che sarebbero potuti non insorgere, nel caso in cui si fosse provveduto ad attuare quanto appunto già previsto nel titolo V riformulato: esecuzione delle lettera p) dell'art. 117, secondo comma; norme sui principi fondamentali, art. 117 comma 3; definizione delle norme di procedura relativamente all'esercizio del potere sostitutivo, in via normativa, dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, art. 117 comma 5; disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h), secondo comma, art. 117; disciplina di forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali, art. 118, comma 3; istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, art. 119, comma 3; emanazione della legge sui principi generali per l'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio (federalismo fiscale), art. 119, comma 6; la modifica dei regolamenti parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica per prevedere la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (prevista dall'art. 11, comma 1, della Legge cost. n. 3/2001

“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”).

A conferma della complessità della questione basti ricordare il grande numero di sentenze, sulla materia, emanate dalla Corte negli ultimi due anni, così come già ricordato in premessa. Né la situazione sarà resa più semplice dagli ulteriori cambiamenti che sono attualmente in corso di approvazione presso il Parlamento che, in alcune norme, reintroducono nuovamente principi cancellati come ad esempio l'interesse nazionale (che nel precedente ordinamento era stato uno dei principali motivi del contenzioso Stato/Regioni, stante anche la genericità della locuzione); inoltre, per quanto riguarda il riparto delle competenze e l'introduzione di strumenti istituzionali di raccordo, le innovazioni che si stanno discutendo non paiono essere tali da sciogliere dubbi interpretativi, né da eliminare i motivi del contendere.

**Laura Orsini**

Funzionario ARAN

**Alberto Piccio**

Dipendente ARAN

### Bibliografia:

Sentenze della Corte costituzionale:  
anno 2003: 88 – 196 – 222 – 274 – 303 – 313 – 370  
anno 2004: 2 – 4 – 12 – 13 – 16 – 43 – 166 – 196 – 228 – 236 – 240 – 255 – 259 – 260 – 272 – 287 – 345

- *Vincenzo Cerulli Irelli e Cesare Pinelli*: “Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri” in paper di Asdrid: “La riforma del titolo V della costituzione e i problemi della sua attuazione”

- *Ugo De Siervo*: “Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni” Relazione svolta al 50° convegno di studi amministrativi dedicato all'attuazione del titolo V della Costituzione. Varenna settembre 2004.

- *Renzo Dickmann*: “Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale” Relazione svolta al 50° convegno di studi amministrativi dedicato all'attuazione del titolo V della Costituzione. Varenna settembre 2004.

- *Roberto Bin*: “E se la Corte costituzionale dichiarasse illegittimi gli Statuti regionali? Problemi del dopo” in forum costituzionale 7 novembre 2004