

Capitolo 1

L'organizzazione della Pubblica Amministrazione

1. LA NOZIONE DI ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

Come autorevole dottrina ha affermato, il termine «amministrazione» è connotato da una duplicità semantica, in quanto può indicare:

- l'*attività di amministrazione*, ovvero la funzione amministrativa, quale cura concreta di interessi pubblici;
- la *sede* dell'attività amministrativa, ovvero il *soggetto* che quell'attività svolge (GIANNINI).

Con riferimento a questa seconda accezione, la scienza politica e la scienza dell'amministrazione suggeriscono di utilizzare la locuzione di **amministrazione-apparato** o di **amministrazione-organizzazione**, precisando al contempo che il tema dell'organizzazione amministrativa riguarda non solo lo Stato e gli enti pubblici, ma *ogni struttura operativa non elementare per il cui funzionamento occorre coordinare il lavoro di più unità*.

Il momento organizzativo concerne, infatti, prevalentemente la *fase della divisione e del coordinamento del lavoro di più persone fisiche*, ovvero la cd. *specializzazione del lavoro* che si esprime nella distribuzione di compiti differenziati tra i diversi *centri di lavoro*, siano essi di natura pubblica o privata (una fondazione, una società per azioni, un sindacato e così via), per consentire il raggiungimento nel modo migliore degli obiettivi prefissati.

In tal senso l'organizzazione amministrativa è, dunque, definibile come «una macchina che serve per decidere ed operare: serve ad agire, curando nel modo migliore, più efficiente, gli interessi e i fini per i quali è stata predisposta» (CERULLI IRELLI).

L'organizzazione può altresì essere definita come «l'insieme dei modi in cui un certo numero di persone, impegnate in una complessità di compiti, interagiscono le une con le altre per la consapevole e sistematica determinazione e realizzazione di obiettivi convenuti» (ROMEI), o anche, più semplicemente come «la divisione del lavoro tra persone i cui sforzi debbono essere coordinati per il raggiungimento di specifici obiettivi» (BARNES).

L'**essenza dell'organizzazione** è ravvisabile nei principi di *divisione e integrazione*, vale a dire nella necessità, da un lato, di dividere il lavoro tra diversi individui e/o gruppi, e dall'altro, di integrare i diversi apporti individuali e/o di gruppo in vista della realizzazione dell'obiettivo comune (CAPANO).

Nelle organizzazioni di grandi dimensioni, per coordinare relazioni e interdipendenze complesse, i vertici delegano compiti e responsabilità ai livelli gerarchici inferiori. Nelle piccole organizzazioni, dove pure si coordina il lavoro diviso tra più operatori, non vi è, di solito, il bisogno di delegare.

L'organizzazione è fondata sui seguenti **presupposti**:

- a) *l'esistenza di uno scopo (mission)*. Le organizzazioni si formano con l'intenzione ed il programma di raggiungere determinati obiettivi di carattere generale, in ordine ai quali le persone che ne fanno parte si sentono impegnate, e che vengono di volta in volta tradotti in scelte strategiche;
- b) *la razionalità cosciente*. Il conseguimento degli obiettivi è affidato ad una deliberata volontà di razionalizzazione dei comportamenti (l'organizzazione è coordinamento razionale del lavoro);
- c) *la complessità dei compiti*. La divisione del lavoro e la specializzazione accentuata (fenomeni tipicamente organizzativi) impongono la necessità di strutturare l'organizzazione;

- d) *la dimensione*. Sebbene la necessità di darsi un'organizzazione sia presente anche nei piccoli gruppi, non v'è dubbio che tale necessità diventi sempre più cogente con il dilatarsi dei confini del gruppo stesso. La dimensione incide quindi sulle scelte organizzative, orientandole di volta in volta verso l'adozione di strutture *semplici, funzionali, divisionali, per progetti, a matrice ecc.*

2. L'EVOLUZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DELLA P.A.

Il testo più antico di disciplina generale dell'amministrazione statale, ma anche l'ultimo prima del D.Lgs. 300/1999, è stato la cd. «legge Cavour» del 1853.

La legge 1483/1853 (riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato) diede un assetto moderno allo Stato sabauda, conformandolo al modello montesquieano della divisione dei poteri e della responsabilità dell'esecutivo di fronte al legislativo. L'oggetto fondamentale della riforma fu appunto il potere esecutivo, ovvero la pubblica amministrazione; l'obiettivo di Cavour era una ristrutturazione delle strutture amministrative che le rendesse coerenti al modello. A questo fine tutte le competenze amministrative furono concentrate nei Ministeri, e vennero abolite le «aziende», che fino ad allora svolgevano la gestione economica dei servizi amministrativi.

Il risultato fu una struttura piramidale, con il vertice occupato dal Ministro, legittimato in quanto membro del Governo dalla fiducia del Parlamento — e quindi degli elettori. Soltanto il Ministro poteva emanare atti (tutti i provvedimenti dell'amministrazione, infatti, portavano la sua firma), in quanto esclusivamente sulla sua persona incombeva la responsabilità politica (ROMANO).

I presupposti di questo ordinamento (un suffragio censitario assai ridotto ed un'amministrazione semplice e numericamente limitata) vennero, tuttavia, a mancare con la fine dello Stato liberale. Già con la Sinistra al potere, ma soprattutto a partire dal 1912, con il suffragio universale, lo Stato si trasformò ed assunse caratteri più popolari; ne conseguì l'assunzione di compiti ed attività in numero sempre crescente (i cd. fini secondari o di progresso). Aumentarono, quindi, i servizi pubblici e l'intervento statale nell'economia. Ricaduta di questo processo sulla struttura amministrativa è stata la nascita di enti pubblici diversi dallo Stato, dotati di autonoma personalità giuridica (il cd. «parastato»), oltre che di aziende autonome e di imprese di diritto privato a partecipazione statale. Durante la dittatura fascista la tendenza alla proliferazione degli enti pubblici raggiunse il livello più alto, parallelamente all'espansione dell'intervento pubblico nella vita sociale. Ne derivò la frantumazione dell'originaria unitarietà della costruzione statale in una *galassia di enti pubblici* che forma quella che è stata chiamata «l'amministrazione parallela».

L'amministrazione multiorganizzata

Se, da un lato, l'incremento del novero dei soggetti pubblici ha fatto fronte all'aumento dei compiti della pubblica amministrazione, dall'altro l'amministrazione policentrica e multiorganizzata (cioè ordinata in **diversi centri di potere** e secondo **diversi modelli organizzativi**) ha assunto con il tempo una complessità tale da renderne inefficiente e frammentata l'azione. Nel contempo, l'arretratezza sempre maggiore accumulata dall'amministrazione statale rispetto agli *standard* e ai bisogni della società civile ha spinto il legislatore a concentrare la propria attenzione sull'amministrazione parallela. Ciò nella convinzione che soltanto un'organizzazione di «pochi e ben pagati» — come si disse all'epoca della creazione dei primi enti parastatali — avrebbe potuto far fronte alle esigenze imposte dalle nuove situazioni di fatto.

Accadde, così, che anziché rendere l'amministrazione ministeriale adeguata a operare con efficienza e efficacia, si preferì erigerle accanto un'impalcatura di strutture differenziate cui affidare, volta per volta, i compiti più delicati (ROMANO).

Il processo cominciò — come accennato — già all'inizio del secolo e conobbe una forte espansione durante la prima guerra mondiale. Già all'indomani della pace, peraltro, iniziarono le prime discussioni politiche e dottrinali sulla necessità di una riforma organica. L'obiettivo riconosciuto più o meno generalmente era il ritorno del disegno organizzativo alla situazione precedente la guerra. Si procedette soltanto alla soppressione dei Ministeri e degli uffici ministeriali più strettamente legati agli eventi bellici (come il Ministero degli Approvvigionamenti).

Il governo fascista proclamò da subito di voler riformare radicalmente la pubblica amministrazione, rendendola più efficiente, più snella e diminuendo il numero dei dipendenti, allora giudicato pletorico. Il risultato fu la cd. «riforma De Stefani», iniziata nel 1923, che ridusse effettivamente il numero dei Ministeri e dei pubblici impiegati, ma non ammodernò certo l'amministrazione. La conformò, anzi, a modelli di tipo militaristico, mantenendo la tradizionale dipendenza gerarchica dal Ministro e la relativa mancanza di autonomia dei funzionari.

Dopo la seconda guerra mondiale, istituita la **Repubblica**, in sede costituente si presentò il problema della *modernizzazione dell'amministrazione pubblica*.

I suoi problemi potevano riassumersi nella frammentazione dei soggetti pubblici, con un numero spropositato di enti istituiti durante il ventennio precedente; nella duplicazione di organi o enti aventi le stesse funzioni; nella sovrapposizione di competenze di diversi soggetti pubblici sulle medesime materie; nell'incapacità dei Ministri di tenere effettivamente sotto controllo strutture sempre più grandi e nella contestuale mancanza di autonomia dei funzionari, anche di vertice; nella dispersione delle responsabilità; nella demotivazione dei dipendenti, dovuta a retribuzioni infime e a possibilità minime di carriera; nella distanza culturale e tecnica fra l'amministrazione e la società civile.

La **storia dei tentativi di riforma** è lunga e scoraggiante. Il primo risale addirittura al 1944, quando il Governo provvisorio allora in carica istituì la prima Commissione Forti. Nel 1945-46, fu istituita una Commissione Persico e, nel 1948, una Commissione Giovannini per la riforma del pubblico impiego.

La **Costituzione** non incise che marginalmente (o con principi assai generali) nell'organizzazione della pubblica amministrazione, rinviando l'arduo compito alla legge ordinaria (articolo 97).

Nel 1950 fu istituito presso la Presidenza del Consiglio un «Ufficio per la riforma dell'amministrazione», dalla cui attività scaturì il cd. «progetto Lucifredi», nel quale si vedevano *in nuce* i grandi temi del successivo dibattito politico e dottrinale: la semplificazione, la legge unitaria sul procedimento amministrativo, l'organizzazione dei pubblici impiegati per «gradi funzionali», la responsabilità dirigenziale.

La riforma organizzativa più rilevante del dopoguerra fu l'approvazione del **Testo Unico sugli Impiegati Civili dello Stato, D.P.R. 3/1957**, che tuttavia recepì solo marginalmente i suggerimenti del progetto Lucifredi. Fu, invece, riproposta un'organizzazione tradizionale del pubblico impiego (e, dunque, dei pubblici uffici).

I progetti di riforma furono ripresi, negli anni sessanta, dalla «Commissione Medici». Ma soltanto negli anni settanta, con la regionalizzazione (legge di delega 775/1970 e successivi decreti delegati del 1972), con l'istituzione della dirigenza (D.P.R. 748/1972) e la riforma dei segretari comunali (D.P.R. 749/1972), si ebbe un primo esito autenticamente riformatore.

L'amministrazione statale, tuttavia, non ha subito riorganizzazioni di portata generale fino agli **anni novanta**. Vi sono state, sì, riforme parziali, accorpamenti e nuove istituzioni di Ministeri e aziende, una legge di soppressione degli enti inutili (**L. 70/1975**), e una sull'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio (la **L. 400/1988**). Ma il risultato è stato quello di una pubblica amministrazione comunque sempre meno coerente ed efficiente, una «*amministrazione in briciole*», come è stata definita da un autorevole commentatore (MELIS).

Soltanto a partire dagli anni novanta fino ai giorni nostri detto processo ha avuto modo di svilupparsi compiutamente ed organicamente. Gli ultimi anni del ventesimo secolo sono stati caratterizzati, infatti, da un fenomeno di ampia dismissione di competenze amministrative in favore delle autonomie locali realizzato con numerosi inter-

venti legislativi noti come le «riforme Bassanini» (L. 59/1997, L. 127/1997, L. 191/1998 e relativi provvedimenti di attuazione).

L'opera di cessione di competenze agli enti territoriali, tuttavia, avrebbe avuto un effetto limitato sull'efficienza, sull'efficacia e sull'economicità, se non fosse stata accompagnata da una **radicale ristrutturazione delle strutture centrali e periferiche dello Stato**.

L'organizzazione statale doveva, infatti, adattarsi alle mutate esigenze, constatato che molte amministrazioni vedevano ridurre drasticamente il proprio ruolo, in conseguenza del conferimento delle rispettive funzioni alle autonomie locali.

Con i **decreti 300 (riforma dei Ministeri)** e **303 (riforma della Presidenza del Consiglio) del 1999** si è dunque proceduto alla revisione del modello ministeriale, con un obiettivo generale: la razionalizzazione della distribuzione delle residue competenze statali fra i diversi Ministeri nonché fra questi e la Presidenza del Consiglio. I Ministeri restano l'articolazione fondamentale del potere esecutivo, ma sono fortemente ridotti di numero, e accanto ad essi sono istituite *agenzie pubbliche* che esercitano funzioni tecnico-operative per conto di diversi dicasteri o anche di diversi enti nazionali e locali.

Flessibilità dell'organizzazione (espressa dalla prevista cadenza biennale per la revisione dei ministeri) e **separazione fra indirizzo politico** (funzione riservata ai ministri) e **gestione amministrativa** (affidata agli organi dirigenziali) sono stati gli strumenti fondamentali che hanno consentito il superamento dell'oggettiva impossibilità di effettivo controllo di tutti gli affari attribuiti alla responsabilità dei Ministri. In questo contesto, infine, occorre citare anche l'**evoluzione storico-normativa** della disciplina del **pubblico impiego** (su cui *amplius infra*) che, a partire dal D.Lgs. 29/1993 e dalla cd. «prima privatizzazione», ha caratterizzato il nostro ordinamento andando di pari passo con le riforme della pubblica amministrazione vista nel suo complesso.

3. LA NUOVA ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE. IN PARTICOLARE, I MINISTERI

Il **Ministero** è la **ripartizione fondamentale dell'amministrazione centrale italiana**. Con l'eccezione degli enti strumentali (aziende autonome, enti pubblici, amministrazioni indipendenti), tutte le attività amministrative spettanti allo Stato sono esercitate dalle amministrazioni ministeriali, *ratione materiae*. Ogni Ministero, infatti, è competente **per un ramo di attività amministrativa e per determinate materie ed affari**.

Art. 95 Cost. attribuisce alla legge ordinaria il compito di determinare il *numero*, le *attribuzioni* e l'*organizzazione* dei Ministeri, configurando così una *riserva di legge assoluta*.

In base all'art. 1, commi 376/377, L. 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), cui si è data attuazione con il **D.L. 85/2008, conv. con modif. in L. 121/2008**, i Ministeri erano 12; successivamente, con **L. 13 novembre 2009, n. 112**, è stato istituito il Ministero della salute nonché incrementato il numero complessivo dei Sottosegretari di Stato.

L'**organizzazione interna** ai Ministeri, nonché le norme di dettaglio sul funzionamento dei singoli uffici, invece, a norma dell'**art. 97 Cost.**, sono state rimesse ad appositi regolamenti, da adottarsi ai sensi dell'art. 17 della L. 400/1988, e a decreti di natura non regolamentare.

Il **D.Lgs. 300/1999** ha disegnato una nuova struttura organizzativa per tutti i Ministeri, suddividendoli per **dipartimenti** e **direzioni generali**. Lo stesso decreto, inoltre, ha ridimensionato il ruolo degli uffici di *staff* posti alle dirette dipendenze dei Ministri, riconducendone le funzioni all'originaria missione, e ha previsto che l'organizzazione interna sia rivista con cadenza biennale, introducendo così nell'ordinamento amministrativo un importante *principio di flessibilità*.

Queste, in breve, le **linee di fondo** del **nuovo assetto organizzativo**:

- ad ogni Ministero è assegnata una missione fondamentale di ampia portata;
- strutture di primo livello nei Ministeri sono alternativamente i **dipartimenti** o le **direzioni generali**; a capo di queste ultime è possibile prevedere un segretario generale;
- al di fuori dei dipartimenti possono esistere soltanto **uffici di staff** con *funzione di assistenza diretta all'attività di indirizzo politico e di controllo della gestione di competenza del Ministro* (gli attuali uffici di gabinetto). A capo di tali uffici può essere posto anche un dirigente estraneo all'amministrazione. Gli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico sono stati oggetto di numerosi interventi legislativi in funzione della massimizzazione della loro funzionalità: sono state dettate prescrizioni *ad hoc* dal D.Lgs. 29/1993, dalla L. 59/1997 (art. 12, lett. o), dal D.Lgs. 300/1999 (art. 7), dal D.Lgs. 165/2001 (art. 14), dalla L. 81/2001 (art. 1) e dalla L. 137/2002 (art. 3);
- i Ministeri non articolati in dipartimenti sono divisi in **direzioni generali**, le quali fanno capo ad un **Segretario generale**, organo di vertice burocratico che ha la funzione di collegamento fra il Ministro e la struttura amministrativa sottostante;
- tutto il **personale ministeriale**, rientrante nel cd. «comparto Ministeri» è assegnato a ruoli amministrativi unici per dicasteri, in modo da assicurarne la **mobilità interna**, con le seguenti eccezioni: i funzionari della carriera diplomatica e della carriera prefettizia ed il personale delle Forze dell'ordine (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), delle Forze Armate (Esercito, Marina ed Aeronautica) e dei Vigili del fuoco, che godono di ordinamenti speciali.

Presso alcuni Ministeri sono istituite anche delle **Agenzie**, cui sono affidate **attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale**. Si tratta di amministrazioni dotate di **piena autonomia** e soggette a **controllo successivo sulla gestione** da parte della Corte dei conti, sottoposte ai **poteri di indirizzo e vigilanza** del Ministro di settore. Anche in questo caso la disciplina dell'organizzazione è affidata ad un apposito regolamento di delegificazione, che si ispira ai criteri direttivi fissati dallo stesso decreto delegato di riforma (v. § 4).

Quanto all'**amministrazione periferica dello Stato**, il D.Lgs. 300/1999 istituisce gli **Uffici territoriali del Governo (UTG)** che assorbono le funzioni precedentemente di competenza delle Prefetture. Essi svolgono altresì le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente attribuite ad altri uffici: assicurano, dunque, l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici dello Stato. Oggi la disciplina dei profili ordinamentali e organizzativi degli UTG è dettata dal **D.P.R. 3-4-2006, n. 180**, che definisce anche i **compiti del Prefetto** (vedi *infra*).

I MINISTERI	
Denominazione del Ministero	Missione
Ministero degli Affari esteri	Rapporti dell'Italia con gli altri Stati e con le organizzazioni internazionali - Rappresentanza dell'Italia all'estero
Ministero dell'Interno	Ordine e sicurezza pubblica - Difesa e protezione civile - Cittadinanza, immigrazione, asilo - Costituzione e funzionamento degli enti locali
Ministero della Giustizia	Giustizia e attività giudiziaria ed esecuzione delle pene, rapporti con il CSM, attribuzioni concernenti i magistrati ordinari, vigilanza sugli ordini professionali, archivi notari, cooperazione internazionale in materia civile e penale
Ministero della Difesa	Difesa e sicurezza militare dello Stato
Ministero dell'Economia e delle Finanze	Politica economica, finanziaria e di bilancio - Politiche fiscali
Ministero dello Sviluppo economico	Politiche e strategie per lo sviluppo del sistema produttivo, industria, commercio anche con l'estero e artigianato - Promozione delle politiche per la competitività internazionale - Programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale e delle politiche di coesione
Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali	Agricoltura e foreste, caccia e pesca - Alimentazione
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	Tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Assetto del territorio, reti infrastrutturali, politiche urbane e dell'edilizia abitativa, opere marittime e infrastrutture idrauliche - Trasporti e viabilità
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali	<i>Politica del lavoro e sviluppo dell'occupazione, tutela del lavoro - Politiche sociali e previdenziali</i>
Ministero della Salute	Tutela della salute umana, sanità veterinaria, coordinamento del sistema sanitario nazionale
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	Istruzione scolastica, superiore e universitaria - Ricerca scientifica e tecnologica
Ministero per i Beni e le Attività culturali	Beni culturali e ambientali, spettacolo

4. LE AGENZIE

Il D.Lgs. 300/1999 ha generalizzato un istituto che ha fatto da pochi anni il suo ingresso nell'ordinamento italiano: l'**Agenzia pubblica**.

La riforma dei Ministeri ha utilizzato il nuovo strumento come **braccio operativo** dei dicasteri **per le attività a carattere tecnico**. Sono state così istituite 12 Agenzie, che in qualche caso sostituiscono o inglobano quelle preesistenti, in altri casi vi si affiancano.

Le Agenzie sono **vigilate e controllate** dai Ministeri competenti, ma godono di **piena autonomia operativa e di bilancio** nell'ambito degli indirizzi politici generali e degli obiettivi concreti, assegnati loro dai Ministri e formalizzati in apposite «convenzioni» stipulate con i rispettivi direttori generali. Alcune Agenzie hanno personalità giuridica

ed agiscono, pertanto, *jure proprio*, altre (circa la metà) agiscono come organi delle amministrazioni di riferimento. Tutte, in ogni caso, svolgono funzioni operative di tipo strumentale all'amministrazione statale.

La posizione di **separatezza** delle Agenzie (termine forse più appropriato) è giustificata esclusivamente dalla **natura tecnica delle funzioni** svolte e non — come per le amministrazioni indipendenti, su cui *amplius infra* — da funzioni tutorie e di garanzia che postulino una posizione *super partes*. La natura di organismi tecnici e separati dalla struttura ministeriale va posta, infine, in relazione con la possibilità, riconosciuta alle Agenzie, di fornire i propri servizi anche a privati, ad enti locali ed alle Regioni (previa convenzione e pagamento dei servizi resi, salvo eccezioni).

Attualmente il fenomeno delle Agenzie è in fase recessiva; basti pensare che delle dodici agenzie previste dal decreto di riforma del 1999, hanno ricevuto un marcato sviluppo le sole Agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, Agenzia del territorio e Agenzia delle dogane, mentre l'Agenzia del Demanio è diventata ente pubblico economico) e l'Agenzia industrie difesa, cui si aggiungono altre agenzie già esistenti come l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni. L'art. 28 della L. 133/2008, di conversione del D.L. 112/2008, ha soppresso l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), trasferendone le funzioni all'**ISPRA** (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale).

Infine, di più recente formazione sono:

- l'**Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE)**, istituita dalla L. 3-8-2007, n. 124, alla quale è affidato il compito di ricercare ed elaborare tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica dalle minacce provenienti dall'estero (servizi segreti esteri);
- l'**Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI)**, anch'essa istituita dalla citata L. 124/2007, con compiti di ricerca e elaborazione delle informazioni utili a difendere la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica (servizi segreti interni);
- l'**Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie**, istituita con D.Lgs. 10-8-2007, n. 162, come modificato dalla **L. 13-8-2010, n. 152**, che svolge compiti di garanzia della sicurezza del sistema ferroviario nazionale;
- l'**Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA)**, istituita dall'art. 48 D.L. 30-9-2003, n. 269, convertito dalla L. 326/2003). È dotata di personalità giuridica di diritto pubblico ed opera per garantire l'unitarietà nazionale del sistema farmaceutico d'intesa con le Regioni;
- l'**Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare** (la cui nuova denominazione è stata attribuita dal D.L. 31-12-2007, n. 248, conv. con mod. in L. 28-2-2008, n. 31), sottoposta alla vigilanza del Ministero della salute, con compiti di coordinamento di tutti gli organismi locali sul tema della sicurezza alimentare;
- l'**Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)**, istituita dal D.L. 3-10-2006, n. 262 (conv. in L. 286/2006) e dotata di personalità giuridica di diritto pubblico; ha il compito di promuovere la qualità del sistema italiano delle università e della ricerca. Con *D.P.R. 1-2-2010, n. 76* è stato approvato il regolamento concernente la struttura e il funzionamento dell'ANVUR;
- l'**Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione**, istituita con la legge finanziaria 2006 (L. 266/2005), ha il compito di accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali attraverso la diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali. Tale Agenzia, il cui statuto è stato approvato con D.P.C.M. 8 aprile 2008 e che ha sede presso la Camera di Commercio di Milano, è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato (Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione);
- l'**Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata**, istituita dal D.L. 4/2010, conv. in L. 50/2010, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico nonché di autonomia organizzativa e contabile e titolare del potere di gestione, amministrazione e destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

Si ricordi, infine, che, nel più vasto quadro degli interventi diretti alla riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi, nel contesto della soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici portata avanti dal **D.L. 31-5-2010, n. 78, conv. con modif. in L. 30-7-2010, n. 122**, l'**Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali**, istituita ai sensi dell'art. 102 T.U. enti locali, è soppressa e alla stessa succede a titolo universale il Ministero dell'interno.

5. LE AZIENDE AUTONOME

Il fenomeno delle **aziende autonome** si è sviluppato per assicurare una gestione agile e pronta di servizi di interesse pubblico, svincolata dalle strutture amministrative tradizionali anche se sottoposta al controllo dello Stato. Le aziende autonome sono un *organismo atipico*, privo, di solito, di personalità giuridica (e quindi non titolare di patrimonio proprio), ma dotato di una propria e distinta organizzazione amministrativa, pur se incardinata nell'amministrazione statale.

La dottrina non ha mai distinto nettamente tra «*Amministrazioni autonome*» e «*Aziende autonome*», considerando tali termini come sinonimi ovvero ritenendo le aziende autonome *species* del più ampio *genus* Amministrazione autonoma.

Le aziende godono di **autonomia amministrativa, contabile** (il loro bilancio è distinto da quello statale ma allegato allo stesso) e **finanziaria**, ma sono soggette a *controllo politico* da parte del Parlamento, *gerarchico* da parte del Ministro competente e *successivo* da parte della Corte dei conti.

Il fenomeno della *privatizzazione* di vasti settori dell'economia pubblica ha investito anche le aziende autonome, che costituiscono la forma più leggera di intervento pubblico dell'economia. Le seguenti aziende, infatti, sono state trasformate in enti pubblici economici e, successivamente, in società per azioni, con l'intento di metterle sul mercato e di dismetterle progressivamente, in parte o del tutto, la proprietà pubblica:

- *l'ex Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato*, ora *F.S. s.p.a.*;
- *l'ex Amministrazione delle poste e telecomunicazioni*, ora *Poste italiane s.p.a.*;
- *l'ex Azienda di Stato per i servizi telefonici*, ora inglobata nella *Telecom Italia s.p.a.*;
- *l'ex ANAS (Azienda nazionale autonoma delle strade)*, poi ente pubblico economico ed infine *ANAS S.p.A.*, ex art. 7, D.L. 138/2002, conv. con L. 178/2002;
- *l'ex Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAVTAG)*, prima trasformata in e.p.e. (ENAV), quindi in s.p.a.

Da ultimo si ricorda che la Cassa depositi e prestiti è stata trasformata in *Cassa depositi e prestiti società per azioni* dal D.L. 269/2003, conv. con modif. nella L. 326/2003.

6. L'ORGANIZZAZIONE PERIFERICA DELLO STATO

L'amministrazione dello Stato si avvale dell'opera di numerosi e complessi *uffici* amministrativi a livello *locale con competenza territoriale limitata*. L'amministrazione *locale* (o *periferica*) attua quel *decentramento amministrativo* (art. 5 Cost.), detto «organico» o «burocratico», che costituisce una forma di amministrazione diretta statale.

Fin dalla riunificazione dello Stato italiano, il principale organo che costituiva l'amministrazione periferica dello Stato era il **Prefetto**.

Lo snellimento della struttura amministrativa dello Stato ha, però, coinvolto anche le strutture periferiche. La riduzione dei compiti da esercitarsi sul territorio, sempre più spesso trasferiti direttamente alle Regioni, alle Province o al Comune, ha imposto una riorganizzazione delle Prefetture, divenute **Prefetture-Uffici territoriali di Governo**, nelle quali sono confluiti buona parte degli altri organi periferici dello Stato.

La Prefettura-Ufficio territoriale di Governo, ai sensi del D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, è **organo di rappresentanza generale del Governo sul territorio**, ha compiti di amministrazione generale e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; essa inoltre, avvalendosi delle Conferenze permanenti, svolge funzioni di coordinamento dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato sul territorio.

Al Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo del capoluogo della Regione è stato attribuito, dall'art. 10 della L. 131/2003, anche il compito di svolgere le funzioni di **Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie**.

Un'altra figura che può essere inclusa tra gli organi periferici dell'amministrazione dello Stato è il **Sindaco**. In realtà si tratta di un soggetto che ricopre un duplice ruolo: da un lato è posto al vertice dell'amministrazione comunale, e in quanto tale esercita

attribuzioni che gli sono proprie e non risponde in alcun modo del suo operato al Governo, dall'altro svolge, nell'ambito del territorio comunale, anche delle attività come **ufficiale del Governo** e rappresenta, quindi, un organo periferico dell'amministrazione statale. In quest'ultimo caso il Sindaco dipende gerarchicamente dal Prefetto e, attraverso questi, dal Ministero dell'Interno.

Ai sensi dell'art. 54 T.U. degli enti locali (come sostituito dall'art. 6, **D.L. 23 maggio 2008, n. 92, conv. in L. 24 luglio 2008, n. 125**), il Sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:

- all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;
- allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;
- alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il Prefetto;
- alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e statistica;
- all'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

7. LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

A) Nozione

Le Autorità amministrative indipendenti sono enti od organi pubblici dotati di sostanziale **indipendenza dal Governo**, caratterizzati da **autonomia** organizzatoria, finanziaria e contabile, e dalla mancanza di controlli e di soggezione al potere di direttiva dell'esecutivo, forniti di garanzie di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche dei vertici, ed aventi **funzione tutoria di interessi costituzionali** in campi socialmente rilevanti.

L'indipendenza, a sua volta, può definirsi come «l'assenza di qualsiasi rapporto organizzativo fra tali organi e qualsiasi altro organo dello Stato» e si concreta «nell'immovibilità dei loro componenti» e «nella non interferenza nel rapporto d'ufficio tra gli appartenenti all'organo» (GIANNINI).

Al pari degli enti strumentali dello Stato, cioè degli enti pubblici parastatali o economici, sono «organizzazioni differenziate» (CERULLI-IRELLI), nel senso che si tratta di entità distinte dallo Stato centrale. Tuttavia, mentre gli enti strumentali svolgono funzioni statuali (da ciò l'appellativo di «strumenti» dello Stato) e, soprattutto, sono soggetti a controlli e direttive da parte dei Ministeri cui fanno capo, le autorità amministrative indipendenti non fanno parte dello Stato-apparato, e vanno piuttosto ricondotte allo Stato-comunità (ossia alla comunità statale complessivamente intesa).

La natura giuridica e il fondamento costituzionale delle autorità amministrative indipendenti

Un ampio ed articolato dibattito si è originato, in dottrina e giurisprudenza, circa la **natura giuridica** delle *authorities* e sulla **relativa copertura costituzionale**.

In ordine alla prima questione, ci si è chiesti se le Autorità indipendenti dovessero essere considerate parte della pubblica amministrazione ovvero se fossero assimilabili, in considerazione della loro indipendenza e della neutralità delle funzioni svolte, al potere giudiziario (TESAURO).

La Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi in merito alla legittimazione del Garante per la protezione dei dati personali a partecipare ad un giudizio di opposizione avverso un provvedimento da esso emanato, con *sentenza 20 maggio 2002, n. 7341*, ha sostenuto che nel nostro ordinamento non è possibile teorizzare l'esistenza di una figura «terza» tra amministrazione e giurisdizione alla quale attribuire i caratteri della paragiurisdizionalità.

In ordine alla *compatibilità costituzionale* delle amministrazioni indipendenti, premesso che il **fondamento dei poteri normativi** loro attribuiti va rinvenuto negli **artt. 21, 41, 47 e 97 Cost.**, parte della dottrina aveva teorizzato un potenziale contrasto con gli articoli 95 e 101 Cost.

L'art. 95 Cost. stabilisce che: «*I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri*». Il rischio paventato è che, attraverso le *authorities*, la cura di settori rilevanti del Paese venisse affidata a soggetti privi di legittimazione democratica, in quanto non eletti dal popolo.

Il dubbio è stato superato facendo leva sulla **natura «neutrale»** e sulle **funzioni «regolatorie»** svolte dalle Autorità indipendenti, che escluderebbe *a priori* un rapporto di dipendenza dall'esecutivo.

Dal testo costituzionale trasparirebbe inoltre, *ex art.* 97, commi 1 e 3, un modello di amministrazione antitetico a quello ispirato dai criteri di centralizzazione e gerarchia ed ispirato, al contrario, al principio di separazione dell'amministrazione stessa dal potere politico (NIGRO, GEMMA).

In ordine al paventato contrasto con l'art. 101 Cost., è stato osservato che tale disposizione non preclude che indipendenza strutturale e funzioni contenziose possano essere attribuite a soggetti diversi dalla magistratura, limitandosi a prescrivere l'assoggettamento delle determinazioni di autorità diverse al controllo giurisdizionale. Non manca, tuttavia, chi sostiene la necessità di dare copertura costituzionale alle *authorities*, partendo dal riconoscimento che esse rappresentano una rottura del sistema costituzionale (PERICU).

B) Poteri

Al fine di esercitare la funzione tutoria loro assegnata, la legge attribuisce alle Autorità amministrative indipendenti:

- **poteri ispettivi e d'indagine.** Consistono nella possibilità di chiedere notizie ed informazioni, di convocare persone interessate alle attività controllate, di esaminare atti e documenti;
- **poteri sanzionatori e di sollecitazione.** Pressoché a tutte le amministrazioni indipendenti spettano poteri di sollecitazione, raccomandazione e proposta; ad alcune Autorità spettano anche poteri sanzionatori veri e propri. Ad esempio, l'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* può diffidare le imprese editoriali e radiotelesive dal perseverare in comportamenti che violino le norme sull'editoria e la radiodiffusione;
- **poteri decisori.** Molte amministrazioni indipendenti hanno potere decisivo. Esso consiste nella facoltà di decidere su controversie rientranti nella competenza dell'Autorità indipendente (ad esempio, la Commissione di garanzia per l'attuazione della L. 146/1990, la quale decide sulle controversie interpretative o applicative degli accordi collettivi);
- **poteri regolamentari.** L'attribuzione della potestà regolamentare costituisce l'aspetto più significativo dell'indipendenza delle Autorità in esame, traducendosi nel riconoscimento della possibilità di determinare direttamente le modalità di espletamento dell'attività di regolazione e di controllo dei settori alla cui salvaguardia le stesse sono preposte.

C) Le autorità indipendenti nel nostro ordinamento

Nel nostro ordinamento vanno segnalate per la loro rilevanza le seguenti autorità indipendenti:

- **Banca d'Italia**, che ha, fra gli altri, importanti compiti di regolazione e vigilanza sugli enti creditizi e sugli intermediari finanziari;
- **CONSOB**, istituita nel 1974 per la vigilanza sugli intermediari finanziari, sui mercati e sugli emittenti quotati;
- **ISVAP**, istituita nel 1982 con compiti di vigilanza sul mercato delle assicurazioni;
- **Autorità garante della concorrenza e del mercato**, che ha la funzione di garantire la libera concorrenza e il corretto funzionamento del mercato;
- **Autorità per l'energia elettrica e il gas**, istituita con la legge n. 481 del 14 novembre 1995;
- **Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero**, legge n. 146 del 1990;
- **Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**, istituita con legge n. 109 del 1994;

- **Garante per la tutela delle persone ed altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali**, istituita nel 1996 con compiti di vigilanza sulle attività di trattamento dei dati personali, con particolare riferimento alle banche dati informatiche;
- **Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**, istituita nel 1997 con compiti di regolazione nel settore delle radiotelecomunicazioni a tutela del pluralismo, dell'obiettività e completezza dell'informazione;
- **Garante per la sorveglianza dei prezzi** (detto anche Mister Prezzi), istituito con L. 24 dicembre 2007, n. 244 (*finanziaria 2008*) presso il Ministero dello sviluppo economico, con il compito di sovrintendere alla tenuta e alla elaborazione dei dati e delle informazioni segnalate agli uffici prezzi istituiti presso le Camere di Commercio, di vigilare sull'andamento dei prezzi sul mercato e riferire le eventuali anomalie;
- **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche**, istituita dall'art. 13 **D.Lgs. 150/2009**, in attuazione dell'art. 4 **L. 15/2009**, che ha il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale delle pubbliche amministrazioni. Il Consiglio di Stato, con **parere n. 870/2010**, ha chiarito che tale commissione può essere considerata un'autorità amministrativa indipendente in virtù della sua posizione di indipendenza e di autonomia di giudizio, dell'assenza di poteri di controllo e di indirizzo da parte di organi politici, del sistema di nomina dei suoi componenti e di scelta del suo presidente (sul tema v. *amplius infra*);
- **Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP)**, istituita con D.Lgs. 124/1993, ha il compito di regolare il mercato della previdenza complementare.

2. LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LA NOVELLA DELL'ART. 40 D.LGS. 165/2001

L'art. 40 D.Lgs. 165/2001 (*Contratti collettivi nazionali ed integrativi*), sulla scorta della delega operata con la L. 15/2009, risulta novellato ai sensi dell'art. 54 D.Lgs. 150/2009.

Le principali **novità** sono le seguenti:

- viene riconsiderato l'ambito delle materie attribuite alla contrattazione medesima: è, infatti, previsto che la contrattazione collettiva determina i **diritti** e gli **obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali**;
- è prevista l'istituzione di **massimo quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale**;
- è disposto che la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la **struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi**.

Le pubbliche amministrazioni attivano, poi, **autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa**. Questa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della *performance*. A tal fine destina al **trattamento economico accessorio** collegato alla *performance* individuale una *quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato*.

Sono **escluse** espressamente dalla contrattazione le **materie** attinenti:

- all'organizzazione degli uffici;
- quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'art. 9;
- quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli artt. 5, comma 2, 16 e 17;
- il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali;
- le sette materie richiamate dall'art. 2, comma 1, lettera c), della L. 23-10-1992, n. 421: responsabilità giuridiche degli operatori; organi, uffici e modi di conferimento della titolarità dei medesimi; principi fondamentali di organizzazione degli uffici; procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; ruoli e dotazioni organiche; garanzia della libertà didattica e scientifica; disciplina delle incompatibilità e divieto di cumulo di impieghi e incarichi;

3. L'AGENZIA PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

A) Profili generali

Una delle novità introdotte dalla riforma del pubblico impiego è stata l'istituzione dell'*Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni* (ARAN), organismo dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio.

L'ARAN ha la **rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni**, esercita a livello nazionale ogni attività relativa alle *relazioni sindacali*, alla negoziazione dei contratti collettivi e all'assistenza delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi. L'ARAN assicura anche la *raccolta dei dati sui voti e sulle deleghe* dei sindacati da ammettere alla contrattazione. Su richiesta delle amministrazioni, infine, può *fornire assistenza ai fini della contrattazione integrativa* (art. 46 D.Lgs. 165/2001).

La L. 311/2004 (finanziaria per il 2005) ha previsto che l'ARAN possa intervenire, al fine della corretta interpretazione dei contratti collettivi, nei giudizi sulle controversie di lavoro il cui esito possa avere ripercussioni di rilievo sui contratti nazionali o sulla spesa pubblica (art.1, comma 134, che inserisce l'art. 63bis nel D.Lgs. 165/2001).

La **L. 15/2009**, nel più ampio contesto di riordino delle procedure di contrattazione collettiva ed integrativa, ha previsto anche una **riorganizzazione delle competenze, della struttura e degli organi dell'ARAN**.

La delega appena citata è stata attuata **ex art. 58 D.Lgs. 150/2009**, che incide sull'art. 46 D.Lgs. 165/2001, soprattutto per quanto concerne le funzioni e la composizione della struttura stessa.

Ai sensi del novellato articolo, infatti, l'ARAN **cura le attività di studio, monitoraggio e documentazione** necessarie all'esercizio della contrattazione collettiva. Predisponde a cadenza semestrale, ed invia al Governo, ai comitati di settore dei comparti Regioni e Autonomie locali e Sanità e alle Commissioni parlamentari competenti, un **rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti**.

A tal fine l'ARAN si avvale della collaborazione dell'ISTAT per l'acquisizione di informazioni statistiche e per la formulazione di modelli statistici di rilevazione e, altresì, della collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze che garantisce l'accesso ai dati raccolti in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, del conto annuale del personale e del monitoraggio dei flussi di cassa e relativi agli aspetti riguardanti il costo del lavoro pubblico.

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

Per quanto concerne la struttura dell'ARAN, è previsto che i suoi organi sono il **Presidente e il Collegio di indirizzo e controllo**.

In particolare, è previsto che:

- il *Presidente* dell'ARAN è nominato con D.P.R., su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione previo parere della Conferenza unificata. Egli **rappresenta l'agenzia** ed è scelto fra esperti in materia di economia del lavoro, diritto del lavoro, politiche del personale e strategia aziendale, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto delle disposizioni riguardanti le *incompatibilità* di cui al comma 7bis del medesimo articolo. Il Presidente dura in carica quattro anni e può essere riconfermato per una sola volta. La carica di Presidente è incompatibile con qualsiasi altra attività professionale a carattere continuativo, se dipendente pubblico, è collocato in aspettativa o in posizione di fuori ruolo secondo l'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza;
- il *Collegio di indirizzo e controllo*, invece, è costituito da *quattro componenti* scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione e dal presidente dell'Agenzia che lo presiede. Esso **coordina la strategia negoziale e ne assicura l'omogeneità**, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Nell'esercizio delle sue funzioni il collegio delibera a maggioranza, su proposta del presidente. Il Collegio dura in carica quattro anni e i suoi componenti possono essere riconfermati per una sola volta.

B) I poteri di indirizzo nei confronti dell'ARAN

Il potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale, ai sensi del novellato art. 41 D.Lgs.

165/2001 (ex art. 56 D.Lgs. 150/2009), sono esercitati dalle **pubbliche amministrazioni** attraverso **le proprie istanze associative o rappresentative**, che costituiscono *comitati di settore* che regolano autonomamente le proprie modalità di funzionamento e di deliberazione. In ogni caso, le deliberazioni assunte in materia di indirizzo all'ARAN o di parere sull'ipotesi di accordo nell'ambito della procedura di contrattazione collettiva, si considerano definitive e non richiedono ratifica da parte delle istanze associative o rappresentative delle pubbliche amministrazioni del comparto.

Per le amministrazioni regionali, il SSN e gli enti dipendenti viene istituito un comitato nell'ambito della Conferenza delle Regioni; per i dipendenti degli Enti locali, delle Camere di commercio e dei segretari comunali e provinciali è istituito, ancora, un comitato di settore nell'ambito dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unioncamere. Per tutte le altre amministrazioni opera come comitato di settore il Presidente del Consiglio dei Ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze.

I rappresentanti designati dai comitati di settore **possono assistere l'ARAN** nello svolgimento delle trattative. I comitati di settore possono stipulare con l'ARAN specifici accordi per i reciproci rapporti in materia di contrattazione e per eventuali attività in comune.

4. LE RAPPRESENTANZE SINDACALI

I rappresentanti dei lavoratori, relativamente alla stipula dei contratti collettivi nazionali, sono le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto una *rappresentatività non inferiore al 5%*, considerando, a tal fine, la media tra il dato associativo ed il dato elettorale.

Alla contrattazione collettiva nazionale partecipano, inoltre, le confederazioni alle quali siano affiliate le organizzazioni sindacali come sopra individuate.

Tuttavia, l'attuazione della legge delega 15/2009 **ha ridisegnato** completamente il **sistema delle relazioni sindacali** nell'impiego pubblico, attraverso la diminuzione delle materie affidate alla contrattazione collettiva.

5. LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA: PROCEDIMENTO

L'art. 47 del Testo Unico sul pubblico impiego, concernente il procedimento di contrattazione collettiva, risulta **sostituito** completamente ai sensi dell'art. 59 D.Lgs. 150/2009.

Già il D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008 (cd. manovra d'estate) aveva inciso su questa materia, soprattutto per quanto riguardava la certificazione non positiva della Corte dei conti sull'ipotesi di accordo e la fase finale della procedura di contrattazione. Il D.Lgs. 150/2009, invece, opta per una scelta più radicale: sostituisce tutto l'art. 47 D.Lgs. 165/2001, che, nella attuale versione, consta di 9 commi.

La procedura si apre con l'emanazione degli **indirizzi per la contrattazione collettiva nazionale** da parte dei **comitati di settore** prima di ogni rinnovo contrattuale.

Detti atti di indirizzo sono sottoposti al *Governmento* che, nei successivi venti giorni, può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. Trascorso inutilmente tale termine l'atto di indirizzo può essere inviato all'ARAN. Sono altresì inviati appositi atti di indirizzo all'ARAN in tutti gli altri casi in cui è richiesta una attività negoziale. L'ARAN informa costantemente i comitati di settore e il Governo sullo svolgimento delle trattative.

L'ipotesi di accordo è trasmessa dall'ARAN, corredata dalla prescritta relazione tecnica, ai comitati di settore ed al Governo entro 10 giorni dalla data di sottoscrizione. Acquisito il *parere favorevole* sull'ipotesi di accordo, nonché la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali, il giorno successivo l'ARAN trasmette la *quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti* ai fini della **certificazione di compatibilità** con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1bis della L. 468/1978.

La Corte dei conti, a sua volta, certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio; essa delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte all'ARAN, al comitato di settore e al Governo. **Se la certificazione è positiva**, il presidente dell'ARAN **sottoscrive definitivamente il contratto collettivo**.

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

I contratti e accordi collettivi nazionali nonché le eventuali interpretazioni autentiche sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana oltre che sul sito dell'ARAN e delle amministrazioni interessate. Dal computo dei termini previsti dall'art. 47 citato sono esclusi i giorni considerati festivi per legge nonché il sabato.

È opportuno ricordare, in tale sede, che l'art. 9, comma 17, del **D.L.78/2010, conv. in L. 122/2010**, ha previsto, per il personale di cui agli artt. 2 e 3 del D.Lgs. 165/2001 (quindi sia quello privatizzato che quello in regime di diritto pubblico), il **blocco della contrattazione** relativamente al **periodo 2010-2012**. Ciò significa che i dipendenti e i dirigenti pubblici passeranno dai CCNL del 2008/2009 direttamente a quelli del 2013-2015.

6. L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA DEI CONTRATTI COLLETTIVI

Novellata anche la norma in materia di **interpretazione autentica dei contratti collettivi** (art. 49 D.Lgs.165/2001).

A tale proposito, viene disposto che, qualora nascano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato delle clausole controverse. L'eventuale accordo di interpretazione autentica, stipulato con le procedure di cui all'art. 47 (procedimento di contrattazione collettiva), sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto. Se tale accordo non comporta oneri aggiuntivi e non vi è divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del Presidente del Consiglio dei Ministri è espresso tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.