



NUMERO -

FEDERALISMI » CONTENUTI » SEZIONI - DI LA REDAZIONE

federalismi.it - La Rivista - Attività Editoriale

NORMATIVA [791]

GIURISPRUDENZA [5]

DOCUMENTAZIONE [1]

I. Profili generali

federalismi.it è una Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, consultabile all'indirizzo internet www.federalismi.it e registrata, dal 18 aprile 2003, presso il Tribunale di Roma (Numero di registrazione 202/18/04/2003 - ISSN 1826-3534) come periodico quindicinale a carattere scientifico.

Il primo numero della Rivista è del 15 maggio 2003, risale cioè a più di 10 anni fa. Da allora la Rivista, dotata di regolare indice con numerazione per numero e per anno, consultabile on line, è sempre uscita regolarmente ogni quindici giorni, inviando altresì una newsletter di aggiornamento nella settimana intermedia. Per scelta editoriale, non vengono inviate newsletter ad ogni aggiornamento della Rivista e, salvo rarissime eccezioni dettate da stringenti esigenze di attualità, i contributi vengono inseriti solo nel numero bisettimale o nella newsletter settimanale intermedia.

La linea editoriale della Rivista, ispirata al pluralismo e al confronto tra le diverse opinioni e opzioni metodologiche, culturali e politiche, nonché al dialogo tra la riflessione accademica e quella più operativa che viene svolta nel foro e nelle istituzioni costituzionali e amministrative, è quella tracciata nell'editoriale del n. 1/2003 (15 maggio 2003) e nel successivo editoriale del n. 10/2006 (15 maggio 2006), sempre a firma del Direttore.

Nella riunione del 1° dicembre 2010 il Consiglio Direttivo dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC) ha inserito la Rivista nella fascia A, la più alta nella classificazione delle riviste scientifiche del settore. Tale valutazione è stata confermata dall'AIC nella riunione dell'11 gennaio 2012 e successivamente comunicata all'ANVUR; tale scelta è stata confermata nella riunione del direttivo AIC del 14 febbraio 2012. Con delibera del 28 dicembre 2012, l'ANVUR ha confermato il posizionamento il fascia A della Rivista ai fini della VQR 2004-2010.

II. Struttura organizzativa della rivista

Direttore responsabile

(iscritto dal 5 febbraio 2003 all'albo speciale per i periodici di carattere scientifico presso l'ordine dei giornalisti ex art. 28, legge n. 69 del 1963)

- **Prof. Beniamino Caravita di Toritto,**

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università "Sapienza" di Roma.

Comitato di direzione:

- **Prof. Luisa Cassetti,** *ordinario di Diritto costituzionale - Università degli Studi di Perugia;*

- **Prof. Marcello Cecchetti,** *ordinario di Istituzioni di diritto pubblico - Università di Sassari;*

- **Prof. Carlo Curti Gialdino,** *ordinario di Diritto dell'Unione europea - Sapienza - Università di Roma;*

- **Dott. Renzo Dickmann,** *Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati.*

- **Dott. Antonio Ferrara,** *Primo ricercatore presso l'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie ISSIRFA - CNR;*

- **Prof. Tommaso Edoardo Frosini,** *ordinario di diritto costituzionale comparato nell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli;*

ARTICOLI CORRELATI



- **Prof. Diana Urania Galetta**, ordinario di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Milano;
- **Prof. Roberto Miccù**, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico - Sapienza - Università di Roma;
- **Prof. Andrea Morrone**, ordinario di Diritto costituzionale - Università di Bologna;
- **Prof. Annamaria Poggi**, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Torino;
- **Prof. Giulio M. Salerno**, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico - Università di Macerata;
- **Prof. Maria Alessandra Sandulli**, ordinario di Diritto amministrativo - Università degli studi di Roma 3 (www.masandulli.it);
- **Prof. Sandro Staiano**, ordinario di Diritto costituzionale - Università di Napoli Federico II.

Alle riunioni della Direzione possono partecipare, e partecipano, i Direttori dei Focus di approfondimento e i membri del Comitato scientifico.

Comitato scientifico

Il Comitato scientifico della Rivista è così composto:

Prof. Luca Antonini; Prof. Mario Bertolissi; Prof. Paola Bilancia; Prof. Paola Bozzao; Pres. Luigi Carbone; Cons. Francesco Caringella; Prof. Massimo Carli; Prof. Paolo Carnevale; Dott. Riccardo Carpino; Prof. Stefano Ceccanti; Prof. Alfonso Celotto; Pres. Giuseppe Cogliandro; Prof. Pasquale Costanzo; Prof. Carlo Curti Gialdino; Pres. Pasquale de Lise; Prof. Gisela Faerber; Prof. Giovanni Maria Flick; Prof. Enric Fossas; Prof. Carlo Emanuele Gallo; Prof. Silvio Gambino; Prof. Fabio Giglioni; Prof. Stefano Grassi; Prof. Fulco Lanchester; Prof. Mario Libertini; Prof. Pier Domenico Logroscino; Pres. Giuseppe Marziale; dott. Daniela Morgante; Prof. Andrea Morrone; Prof. Roberto Nania; Avv. Stefano Nespore; Prof. Angelo Pandolfo; Pres. Filippo Patroni Griffi; Prof. Angelo Maria Petroni; Prof. Andrea Piraino; Prof. Giovanni Pitruzzella; Prof. Johanne Poirier; Prof. Margherita Raveraira; Prof. Gianmichele Roberti; Pres. Renato Rordorf; Prof. Antonio Ruggeri; Prof. Marco Ruotolo; Pres. Sergio Santoro; Prof. Hans Peter Schneider; Prof. Pietro Selicato; Prof. Giovanni Serges; Pres. Giuseppe Severini; Prof. Massimo Siclari; Prof. Alan Tarr; Prof. Lorenza Violini; Prof. Mauro Volpi; Prof. Robert Williams; Prof. Nicolò Zanon.

Redazione:

La redazione è composta da: *Federica Fabrizzi (Redattore Capo e Professore associato presso l'Università telematica Uninettuno); Cristina Bertolino (professore associato presso l'Università di Torino); Tanja Cerruti (Professore associato presso l'Università di Torino); Giovanni Piccirilli (Ricercatore presso l'Università LUISS Guido Carli); Massimo Rubechi (Ricercatore presso l'Università di Urbino); Alessandro Sterpa (Professore associato presso l'Università della Tuscia).*

La segreteria di redazione è composta da: *Federico Savastano (coordinatore della segreteria e dottore di ricerca presso la Sapienza - Università di Roma); Simone Barbareschi (dottorando presso la Sapienza Università di Roma); Paolo Bonini (dottorando presso la Sapienza Università di Roma); Lucio Adalberto Caruso (dottorando presso la Sapienza Università di Roma); Adriano Dirri (dottorando presso la Sapienza Università di Roma); Ekaterina Krapivnitskaya (dottoranda presso la Sapienza Università di Roma); Michela Troisi (assegnista di ricerca presso l'Università di Napoli Federico II).*

All'attività di redazione partecipano altresì, come stagisti, laureandi o dottorandi di altre Università, accolti sulla base di convenzioni tra la Rivista e le Università di provenienza.

La redazione, insieme al Direttore e, eventualmente, ai membri della Direzione, ai Direttori dei focus, ai membri del Comitato scientifico, si riunisce regolarmente ogni lunedì.

III. Attività editoriale della rivista

Nel corso dei più di **dieci** anni di attività (la rivista è *on line* dal maggio 2003; precedentemente - dal 2000 - il sito federalismi.it era già attivo, ma non aveva assunto la struttura, anche formale, della Rivista) fino alla data del 15 febbraio 2013, sono stati pubblicati **duecentotrentotto numeri con regolare cadenza quindicinale**. L'attività editoriale della rivista si è inizialmente concentrata sulle tematiche relative ai processi di riforma istituzionale in atto in Italia, seguendo da vicino l'**attuazione della riforma del Titolo V** della Costituzione e l'**approvazione dei nuovi Statuti regionali**. Sono stati monitorati i processi di decentramento che hanno caratterizzato altri Paesi europei ed extraeuropei, con uno sguardo approfondito alle dinamiche relative all'**allargamento dell'Unione europea** e al **processo costitutivo europeo**, con particolare attenzione ai **profili costituzionali del processo di integrazione comunitario**. Diverse riflessioni hanno avuto ad oggetto, altresì, le maggiori **esperienze federali** (Stati Uniti, Canada, Sud America, India ed altri Paesi in via di sviluppo); in questa attività è stato di particolare importanza il rapporto con l'International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), che raduna i principali centri di studio internazionali sul federalismo (in svariate occasioni sono state organizzate attività con la IACFS, i cui risultati sono stati pubblicati su federalismi.it).

Un'attenzione costante è stata inoltre dedicata alla riflessione scientifica relativa alle dinamiche politico-istituzionali e all'evoluzione della forma di governo italiana. Attualmente la Rivista rivolge la propria attenzione a tutti i temi più tradizionali del diritto pubblico e costituzionale.

A ciò si unisce l'attenzione rivolta alla tempestiva pubblicazione della giurisprudenza, della normativa e della documentazione di interesse nelle materie pubblicistiche. Tutta la documentazione è classificata e catalogata in moda da consentirne la più rapida ricerca e consultazione per mezzo di un motore di ricerca avanzata.

Nel 2012 ha preso avvio un progetto destinato a verificare l'ampiezza dei fenomeni di integrazione europea: sono già stati pubblicati editoriali di Lorenza Violini, Umberto Triulzi, Gianmichele Roberti, Giulio Napolitano, Tommaso Edoardo Frosini,

Antonio Sciaudone, Matteo De Poli, Annamaria Poggi, Sandro Staiano, Fabio Cintioli, Renato Rordorf, Alfonso Celotto, Marcello Cecchetti.

L'impegno editoriale è stato costantemente rivolto a coniugare riflessioni teoriche ed esperienze applicative mantenendo sempre un elevato livello scientifico e offrendo un accesso gratuito a tutti i lettori. I contributi e gli editoriali sono firmati da illustri studiosi, italiani e stranieri, autorevoli magistrati, e operatori del diritto spesso collocati in posizioni significative nelle amministrazioni pubbliche. Nella Rivista hanno trovato altresì spazio i risultati dell'attività di ricerca del Dipartimento di Teoria dello Stato della Facoltà di Scienze politiche dell'Università La Sapienza e dell'Associazione "Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo".

Editoriali della rivista

I numeri della Rivista sono sempre stati introdotti da un editoriale, scritto su questioni di attualità istituzionale, su richiesta del Direttore e della Direzione. Nel corso dei nove anni di attività, la rivista ha ospitato editoriali di:

Eliseo Aja, Giuseppe Ammendola, Luca Antonini, Enzo Balboni, Piero Bassetti, Paola Bilancia, Luca Birindelli, David Brunelli, Giuditta Brunelli, Piero Alberto Capotosti, Beniamino Caravita di Toritto, Carlo Cardia, Francesco Caringella, Massimo Carli, Giuseppe Carriero, Luisa Cassetti, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Ferroni, Fabio Cintioli, Giuseppe Cogliandro, Pasquale Costanzo, Ferruccio Dardanella, Pasquale de Lise, Eugenio De Marco, Matteo De Poli, Danilo Del Gaizo, Giacinto della Cananea, Renzo Dickmann, Antonio Ferrara, Giovanni Maria Flick, Sergio Foà, Tommaso Edoardo Frosini, Silvio Gambino, Stefano Grassi, Carlo Guarnieri, Fulco Lanchester, Vincenzo Lippolis, Renato Loiero, Aldo Loiodice, Francesco Saverio Marini, Roberto Menotti, Luca Mezzetti, Ciro Monsurrò, Mario Morcellini, Daniela Morgante, Roberto Nania, Giulio Napolitano, Stefano Nespore, Ida Nicotra, Nicola Occhiocupo, Valerio Onida, Simone Pajno, Francesco Palermo, Angelo Pandolfo, Carlo Panico, Roberto Pasca di Magliano, Filippo Patroni Griffi, Angelo Maria Petroni, Andrea Piraino, Annamaria Poggi, Tiziana Pompei, Gaetano Quagliariello, Margherita Raveraira, Paolo Ridola, Gianmichele Roberti, Renato Rordorf, Claudio Rossano, Lucia Serena Rossi, Antonio Ruggeri, Giulio M. Salerno, Maria Alessandra Sandulli, Paolo Sannella, Roberto Schiavolin, Mario Egidio Schinaia, Antonio Sciaudone, Michele Scudiero, Lanfranco Senn, Bernd Soesemann, Federico Sorrentino, Sandro Staiano, Maria Chiara Tallacchini, Giovanni Tarli Barbieri, Massimo Teodori, Roberto Toniatti, Umberto Triulzi, Claudio Tucciarelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Mauro Volpi, Alberto Zanardi.

Documenti contenuti nel back office

La costante attività della Rivista trova riscontro nelle dimensioni nel database della stessa che contiene, ad oggi (15 febbraio 2013), circa **21000** documenti, ripartiti in:

- 238 editoriali;

- oltre 1.600 documenti catalogati come "saggi e dottrina" (la maggior parte dei quali destinati alla pubblicazione solo in "federalismi.it" e non in altre sedi, nel senso che la Rivista ha una sua autonomia e non costituisce strumento di anticipazioni di saggi e interventi destinati a sedi cartacee, pur non rifiutando aprioristicamente di ospitare contributi destinati ad altre sedi, ad esempio a Studi in onore o a volumi collettanei);

- oltre 6.700 documenti catalogati sotto la voce "normativa";

- oltre 6.100 documenti catalogati sotto la voce "giurisprudenza";

- circa 6.100 documenti catalogati sotto la voce residuale "documentazione".

L'immissione dei documenti viene effettuata dalla redazione, utilizzando un back-office, appositamente preparato dal web master della Rivista.

Numeri speciali e monotematici

La Rivista ha pubblicato alcuni numeri speciali e monotematici in corrispondenza delle principali tornate elettorali svoltesi negli ultimi anni.

A tal riguardo, si segnalano i numeri speciali della rivista dedicati al commento dei risultati delle elezioni regionali dell'aprile 2005 (**n. 7/2005**) e nel marzo 2010 (**n. 7/2010**), nonché le edizioni monotematiche di poco precedenti dedicate all'analisi dell'**attività statutaria, legislativa e regolamentare delle Regioni** chiamate al voto nel corso delle legislature regionali giunte a conclusione (rispettivamente **nn. 7/2005 e 4/2010**).

Si segnalano, inoltre, i numeri speciali dedicati al commento e all'analisi delle elezioni politiche del 13-14 aprile 2008 (**nn. 6 e 8/2008**), di introduzione alle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013 (**n. 3/2013**), nonché alla questione del rapporto tra politica e magistratura (**n. 16 del 2008**).

Nel maggio 2007 è stato pubblicato, in collaborazione con Unioncamere, un numero speciale della Rivista (**n. 11/2007**) su **"Una giustizia veloce per imprese e consumatori: l'arbitrato amministrato delle Camere di commercio"**.

Sul fronte dell'Unione europea è stato realizzato un numero speciale sulle elezioni del Parlamento europeo del 2004 (**n. 13/2004**), che è stato oggetto anche di pubblicazione cartacea: B. Caravita (a cura di), **"Le elezioni del Parlamento europeo del 2004"**, Milano, Giuffrè, 2005. Lo studio è stato replicato in occasione delle elezioni europee del 2009 con un numero speciale (**n. 12/2009**), poi oggetto della pubblicazione cartacea: B. Caravita (a cura di), **"Le elezioni del Parlamento europeo del 2009"**, Napoli, Jovene, 2009.

Quasi tutti gli editoriali del 2012 sono stati dedicati ad una analisi della **dimensione europea** delle politiche di settore, per poi sfociare in un volume sul *federalizing process* europeo.

Focus di approfondimento

Dall'agosto 2008 la Rivista si è progressivamente arricchita ed articolata con la creazione di specifici **focus di approfondimento, (strutturati come sezioni autonome della rivista)** concernenti **questioni di attualità politica ed istituzionale, approfondimenti di singole tematiche ed ambiti di interesse scientifico**, coerentemente con un'impostazione redazionale tesa a creare forum di discussione di stampo accademico on line. Ogni focus ha una propria struttura direzionale e redazionale. Ad oggi sono operanti i seguenti focus:

- Focus "Human Rights":Direzione: **Renzo Dickmann, Gabriele Malinconico**

Redazione: Roberto D'Orazio (Redattore Capo), Valentina Zambrano

- Focus "Fonti del diritto":Direzione: **Franco Modugno, Paolo Carnevale, Stefano Maria Cicconetti, Alfonso Celetto, Carlo Colapietro, Margherita Raveraira, Marco Ruotolo, Giovanni Serges, Massimo Siclari;**

Redazione: Elisabetta Frontoni (Redattore Capo), C. Aliberti, F. Girelli, G. Pistorio, G. Fontana, A. Iannuzzi, G. Boldi, M. Caredda, D. Chinni, I. del Vecchio, T. Guarnier, A. Luciani, D. Martire, G. Mastromattei, V. Milani, L. Pace, R. Pastena, G. Serges, A. Severini, G. Smurra, S. Talini, A. Turturro, F. Zani.

- Focus "Comunicazioni, media e nuove tecnologie":Direzione: **Beniamino Caravita di Toritto, Sara Fiorucci, Gilberto Nava;**Redazione: - Coordinamento: Annalisa D'Urbano, Valerio Mosca, Roberto Santi. Redattori: Giulia Boldi, Saverio Cavalcanti, Daniele Chiatante, Giovanni Di Menna, Francesco Fanasca, Rita Eufrasia Mellacqua, Maria Claudia Villani. Segreteria di redazione: Simon Pietro Isaza Querini, Federico Savastano.**- Focus "Osservatorio di diritto sanitario":**Direzione: **Maria Alessandra Sandulli, Alessandra Pioggia, Marcello Collevocchio**

Redazione: D. Porena e M.S. Bonomi (Redattore Capo), F. Aperio Bella, P.I. D'Andrea, P. Chirulli, L. Longo, N. Posteraro, D. Scarpone, V. Sotte.

- Focus "Osservatorio sulle Città metropolitane":Direzione: **Beniamino Caravita di Toritto, Alberto Lucarelli.** Comitato di direzione: **E. Balboni, L. Benvenuti, A. Cardone, N.****Colaiani, S. De Goetzen, G. Demuro, F. Fabrizzi, F. Giuffrè, F. Manganaro, A. Morrone, A. Poggi, G. Rolla, A. Saitta, A. Sciortino, A. Sterpa.**

Redazione: D. Mone (Coordinatrice), S. Brameret, S. Corsi, L. D'Arcangelo, S.P. Isaza Querini, N.Kada, E. Mainardi, C. Regourd, M. Le Roux, F. Savastano, G. Vosa.

- Focus "America latina":Direzione: **Luisa Cassetti;**

Redazione: Laura Frosina, Simon Pietro Isaza Querini, Federico Savastano, Sabrina Vannuccini.

- Focus "Africa":Direzione: **Beniamino Caravita di Toritto**

Redazione: Francesca Romana Dau, Emma Imparato, Jovin A. Lessouba.

IV. Prime indicazioni sulla circolazione e citazione delle opere pubblicate su federalismi.it.

Dal 2003, anno dell'avvio delle attività di pubblicazione come rivista registrata, *federalismi.it* ha contribuito al dibattito scientifico e culturale del Paese sia a livello accademico e dottrinario sia a livello istituzionale. Oltre ai dati di accesso al sito, ne sono controprova non solo il fatto che la rivista è regolarmente consultata in sede di definizione di dossier e "quaderni" di documentazione ad uso dei componenti della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica e della Corte costituzionale, ma anche la ampia e costante citazione nei saggi e nei testi monografici di rilevanza scientifica, anche a livello manualistico, nonché di Commentari e di volumi a circolazione divulgativa e conoscitiva.

A titolo meramente esemplificativo per gli anni più recenti, possiamo annoverare citazioni dei saggi comparsi sulla rivista all'interno di lavori monografici di carattere prettamente accademico (I. Ruggiu, *Contro la camera delle Regioni*, Napoli, Jovene, 2006; M. G. Rodomonte, *I regolamenti regionali*, Milano, Giuffrè, 2006; M. Cosulich, *Il sistema elettorale del consiglio regionale fra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008; S. Mabellini, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008; A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010; Enrico Corali, *Federalismo fiscale e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2010; N. Maccabiani, *Codeterminare senza controllare*, Milano, Giuffrè, 2010; E. A. Imparato, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010), nonché caratterizzati da un approccio maggiormente divulgativo (M. Fedele, *Né uniti, né divisi*, Donzelli, 2010; S. Boccalatte, *Abolire le Province*, Rubettino, 2008); in saggi raccolti in curatele (P. Bilancia, *Modelli innovativi di governance territoriale*, Milano, Giuffrè, 2011; A. Benazzo, *Federalismi a confronto*, Padova, Cedam, 2010; A. D'Atena, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008; P. Cavalari, a cura di, *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2008; A. Pioggia, L. Vandelli, a cura di, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006), in numeri monografici di riviste (E. Gianfrancesco, N. Lupo, *Le riforme dei regolamenti dei consigli regionali*, Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2010), all'interno di manuali universitari (A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010; S. Mangiameli, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2011; T. Martinez, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005 e 2008; A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007), di pubblicazioni periodiche in forma di volume (Il Filangieri, 2009, Napoli, Jovene, 2010, Issirfa CNR, Quinto e Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè, 2008 e 2011), di atti di convegni (M. Raveraira, *Le leggi elettorali regionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009; R. Tarchi, *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006), commentari normativi (G. Salerno, A. Ferrara, a cura di, *Il federalismo fiscale*, Napoli, Jovene, 2010; G. Falcon, a cura di, Stato, *regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003) e alla Costituzione (Bartole, Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008).

Senza considerare le ampie e diffuse citazioni all'interno delle riviste di settore, già dagli esempi citati si evincono alcuni elementi: in primo luogo, l'affidabilità scientifica dei contributi pubblicati, la cui circolazione ne conferma il processo di selezione e referaggio;

inoltre, emerge il carattere trasversale delle opere nelle quali trovano ospitalità i saggi pubblicati nella rivista *federalismi.it*, sia per tipologia formale che per approccio accademico e culturale, sia per editore che per area geografica del Paese.

V. Utenti iscritti e accessi alla Rivista

La rivista conta circa **20.000** utenti iscritti che ricevono la newsletter settimanale e che consultano periodicamente la rivista.

Gli utenti registrati appartengono alle seguenti categorie professionali: studenti 6203, impiegati pubblici 3520, liberi professionisti 2517, dirigenti pubblici 1435, ricercatori universitari 1124, docenti universitari 878, amministratori pubblici 831, docenti scuola media superiore 246, giornalisti 184, imprenditori 166, deputati/senatori/parlamentari europei 49. Nel corso del 2011 (periodo 1/1/2011 - 31/12/2011) la rivista ha registrato oltre 910.000 accessi (con una media di 2.943 accessi giornalieri) e oltre 2.900.000 pagine visitate. La media di visitatori unici mensili (utenti che visitano la rivista almeno una volta nel corso del mese) è di oltre 54.700 utenti.

I dati sono verificabili dall'inizio dell'attività, giacché la Rivista è iscritta dal 2003 a ShinyStat, che fornisce statistiche sulle visite ai siti internet.

VI. Valutazione scientifica dei contributi

Al fine di garantire un elevato standard della qualità scientifica dei documenti pubblicati, **la Rivista ha sempre effettuato un'attività di valutazione scientifica preventiva, da parte del Direttore, dei membri della Direzione, del Comitato scientifico e dei Direttori dei focus, dei contributi pubblicati.** Di tale attività di valutazione (che spesso permette arricchimenti e correzioni del contributo, specie se proveniente da giovani studiosi e ricercatori) viene regolarmente conservata traccia dalla redazione della Rivista. Attualmente, al fine di soddisfare in modo ottimale i parametri per la valutazione scientifica dei contributi da pubblicare, la Rivista svolge una sistematica attività di referaggio.

A tal proposito è stato creato un comitato di *referees* composto da 80 esperti, compresi i membri del Comitato scientifico, ossia un numero superiore a tre volte il numero delle uscite annuali. I componenti sono scelti tra professori universitari italiani e stranieri in settori disciplinari e scientifici di interesse della rivista, magistrati, dirigenti pubblici, avvocati.

L'attività di valutazione scientifica dei contributi si differenzia a seconda del tipo di documento da pubblicare:

a) saggi e contributi scientifici:

Nel caso di collocazione dello scritto nella categoria "saggi e contributi scientifici", il lavoro sarà sottoposto alla valutazione di due revisori, italiani o stranieri, esperti della materia o del tema oggetto dello scritto medesimo, di cui almeno un professore ordinario, che saranno in rapporto esclusivamente con la Direzione della rivista.

È adottato, in via preferenziale, il sistema di valutazione c.d. *double blind peer review*: lo scritto è inviato dal direttore della Rivista ai due revisori in forma anonima e all'autore non sono rivelati i nomi dei revisori, i quali sono vincolati (alla pari del direttore della Rivista) a tenere segreto il loro operato. La segretezza dell'identità dei revisori, anche in caso di giudizio positivo, è a garanzia di una maggiore indipendenza di giudizio.

In via residuale e a discrezione del direttore, può essere utilizzato anche il sistema di valutazione del *peer review* c.d. *open*, in cui si garantisce la forma anonima della valutazione, ma i soggetti chiamati ad effettuare la valutazione potranno conoscere l'identità dell'autore del contributo sottoposto a valutazione.

b) contributi di attualità:

Per i contributi classificati sotto la categoria "attualità", la valutazione del lavoro sarà effettuata da due componenti del comitato di direzione scelti ed incaricati dal direttore della rivista. In ogni caso, a garanzia di una maggiore indipendenza del giudizio, la valutazione del contributo avverrà sempre in forma rigorosamente anonima e l'autore non potrà conoscere l'identità dei soggetti chiamati a valutare il contributo. Per garantire la celere pubblicazione di un documento di estrema attualità, la valutazione del contributo può essere effettuata anche dal Direttore.

c) note a sentenza e recensioni:

In ragione del loro carattere più o meno snello, note a sentenza e recensioni possono essere assoggettate, a scelta del Direttore, alla procedura di cui sub a ovvero sub b.

d) saggi e contributi di autori di riconosciuta autorevolezza scientifica:

In via eccezionale, su proposta del Direttore accolta dalla Direzione, i contributi di autori di riconosciuta autorevolezza scientifica possono essere pubblicati senza referaggio preventivo, ferma rimanendo la responsabilità del Direttore.

e) gli editoriali non sono assoggettati a referaggio secondo i criteri suindicati, giacché sono richiesti e valutati dalla direzione.

Periodo 2010-2012

Dal 2010 a ottobre 2012 la Rivista ha pubblicato, in sessantotto numeri, 584 contributi qualificabili come saggi o note, oltre ai venti contributi contenuti in numero speciale sulle elezioni regionali del 2010, richiesti e controllati direttamente dalla direzione e agli atti di due seminari organizzati dalla Rivista nel 2012; nello stesso lasso di tempo 62 contributi sono stati rifiutati (circa il 15%), mai per ragioni politiche, culturali, di appartenenza, bensì in quanto ritenuti non attingere un livello adeguato (e di essi 27 sono stati accettati, senza variazioni, in altre riviste telematiche). 200 contributi (pari a circa il 30%) sono stati pubblicati solo dopo che erano state accolte

osservazioni provenienti dalla Direzione o dal Comitato scientifico. Gli articoli in lingua straniera, sempre nello stesso lasso di tempo, sono 30.

VII. pubblicazioni cartacee della Rivista

L'attività scientifica della Rivista ha trovato inoltre sbocco nella collana, attiva con continuità dal 2009, **Studi di federalismi.it**. Ad oggi, nella collana sono stati pubblicati i seguenti volumi:

- 1) R. Dickmann (a cura di), **L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato**, Napoli, Jovene, 2009.
- 2) B. Caravita (a cura di), **"Le elezioni del Parlamento europeo del 2009"**, Napoli, Jovene, 2009 (sono stati raccolti in volume cartaceo i contributi, aggiornati, usciti nella rivista *on line* a ridosso dei risultati elettorali).
- 3) A. Ferrara e G.M. Salerno (a cura di), **Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009**, Jovene, Napoli, 2009. Al momento è in corso di pubblicazione la seconda edizione, rivista e aggiornata, del suddetto volume.
- 4) B. Caravita (a cura di), **La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione**, Jovene, Napoli, 2011 (il volume contiene la pubblicazione dei risultati di un progetto di ricerca PRIN, finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca, cofinanziato dalla SPPAL e dall'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo, relativo alla "potestà regolamentare degli enti locali"). Nell'ambito di tale ricerca è stato creato un nuovo sito internet (www.regolamentilocali.org), la cui banca dati contiene i circa 20000 regolamenti locali raccolti e catalogati nel corso del lavoro di ricerca. I risultati della ricerca sono stati esposti nei convegni di Roma - 24 giugno 2011 - Facoltà di Scienze politiche, Università "Sapienza di Roma, e Torino - 17 settembre 2011 - Università di Torino, Scuola di Amministrazione Aziendale).
- 5) B. Caravita (a cura di), **La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale da giudice dei diritti a giudice dei conflitti**, Napoli, Jovene, 2012 (il volume raccoglie gli atti di un seminario tenutosi nel luglio del 2011 presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma "La Sapienza"; le relazioni sono già state pubblicate nella rivista *on line*).
- 6) F. Fabrizzi, **La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso**, Napoli, Jovene, 2012.
- 7) B. Caravita, **Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo**, Napoli, Jovene, 2012.
- 8) A. Sterpa, **L'ordinamento di Roma capitale**, Napoli, Jovene, 2012.
- 9) B. Caravita (a cura di), **Gli organi di governo delle magistrature. Profili istituzionali del governo autonomo del potere giudiziario**, Napoli, Jovene, 2013.
- 10) G.G. Carboni, **Federalismo fiscale comparato**, Napoli, Jovene, 2013.
- 11) R. Dickmann, **Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici**, Napoli, Jovene, 2013.
- 12) F. De Santis di Nicola, **Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo**, Napoli, Jovene, 2013.
- 13) A. Sterpa, **L'ordinamento di Roma capitale. Seconda edizione**, Napoli, Jovene, 2014.
- 14) F. Fabrizzi, G.M. Salerno (a cura di), **La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio**, Napoli, Jovene, 2014;
- 15) B. Caravita (a cura di), **Le elezioni del Parlamento europeo del 2014**, Napoli, Jovene, 2015;
- 16) B. Caravita, **Quanta Europa c'è in Europa?**, Torino, Giappichelli, 2015;
- 17) A. Sterpa, **Il pendolo e la livella. Il federalismo all'italiana e le riforme**, Torino, Giappichelli, 2015.

- Dalla collaborazione dell'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo e della Rivista con l'UPI è nato lo studio su Roma capitale; per la collana di Studi giuridici dell'Unione delle province d'Italia (UPI) del Lazio *federalismi.it* ha curato la pubblicazione del volume: Beniamino Caravita (a cura di): **Roma capitale**, Carocci, Roma, 2010.

- Insieme all'ISSIrFA - CNR, l'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo e la Rivista sono stati incaricati dal Consiglio delle Autonomie locali del Lazio alla redazione del **"Primo rapporto sull'attuazione del principio di sussidiarietà nella Regione Lazio"**, Rubbettino, 2011.

Roma, 24 marzo 2016

Prof. Beniamino Caravita di Toritto



NUMERO - ALTRI ARTICOLI

ITALIA - DOTTRINA

I diritti fondamentali dello straniero

DI LUIGI CIAURRO

ITALIA - NOTE E RASSEGNE

**Federalismi weekend:
Leggere Lolita a Teheran**

DI MARGI DE FILPO



Federalismi.it - Rivista Telematica
 Registrazione al Tribunale di Roma numero
 202/2003 del 18.04.2003
 ISSN 1826-3534

La rivista non si impegna a pubblicare interventi non richiesti. I contributi inviati saranno valutati in forma anonima secondo le regole di referaggio della Rivista, dandone riscontro agli autori. Non si pubblicano contributi già apparsi in altre riviste telematiche o ad esse destinati. I contributi devono essere comunque inviati all'indirizzo redazione@federalismi.it

Valutazione scientifica dei contributi pubblicati in federalismi.it

Tutto il materiale pubblicato è copyright © federalismi.it.
 E' vietata la riproduzione anche parziale. Tutti gli articoli firmati sono protetti dalla legge 633/1941 sul diritto d'autore.
 federalismi.it non è collegato ai siti recensiti e non è responsabile del loro contenuto. Le foto presenti su federalismi.it sono state in larga parte tratte da Internet e, quindi, valutate di pubblico dominio.

Associazione sui processi di governo e sul federalismo
 Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
 Partita IVA 06196041005

Società editoriale federalismi s.r.l.
 Via di Porta Pinciana, 6 00187 Roma
 Partita IVA 09565351005
 amministrazione@federalismi.it

Direttore responsabile

Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Comitato di direzione

Prof. Luisa Cassetti; Prof. Marcello Cecchetti;
 Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann;
 Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Annamaria Poggi; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione

Prof. Federica Fabrizzi (Redattore Capo); Prof. Cristina Bertolino; Prof. Tanja Cerruti; dott. Giovanni Piccirilli; dott. Massimo Rubechi; Prof. Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione
 dott. Federico Savastano (coord
 Simone Barbareschi; dott. Lucio Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Krapivnitskaya; dott. Elena Maic Scanderbech; dott. Michela Troi Alessandro Angeloni, Sara Giulia

E-mail: redazione@federalismi.it

Comitato scientifico || **Comit**

Powered by
 contech
 contenuti e tecnologia

Execution time: 67 ms - Your address is 47.53.7.98



Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa



Africa



Numero speciale
26/2016



Osservatorio
Brexit



Osservatorio di
Diritto
sanitario



Fonti del diritto



NUMERO 9 - 04 MAGGIO 2006

 [NORMATIVA \[19\]](#)
 [GIURISPRUDENZA \[18\]](#)
 [DOCUMENTAZIONE \[10\]](#)

NEWS

EDITORIALE DI **ANDREA PIRAINO**

"La gatta frettolosa fa i gattini ciechi". Ancora a proposito dell'incarico di formare il nuovo governo.

"La gatta frettolosa fa i gattini ciechi". Ancora a proposito dell'incarico di formare il nuovo governo.

[LEGGI TUTTO](#)

Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici

DI E. MALFATTI E P. PASSAGLIA (COORDINATORI), G. C. A. FERRO, R. SCORDO, C. M. CONGA, F. SCARLATTI, N. PIGNATELLI, C. NAPOLI

[LEGGI TUTTO](#)

Lo Statuto catalano alla svolta: il 'sì' del congresso dei deputati

DI LAURA FROSINA

[LEGGI TUTTO](#)

L'associazione delle Isole del Mediterraneo

DI G. ALLEGRI (COORDINATORE), E. COLACCHI, A. RAFANELLI, F. RIBEZZO, S. TOUROUGOU

[LEGGI TUTTO](#)

Corte dei Conti e riserva di organizzazione amministrativa: le Sezioni Unite della Cassazione confermano il sindacato del giudice contabile sull'affidamento di incarichi di collaborazione negli uffici

DI GABRIELE BOTTINO

[LEGGI TUTTO](#)
 **MARTEDÌ, 07 NOVEMBRE**

La trasformazione del sistema delle fonti

 **VENERDÌ, 10 NOVEMBRE**

XXXII Convegno annuale dell'Associazione italiana costituzionalisti. 'Demo

 **VENERDÌ, 17 NOVEMBRE**

Giornata di studi sulla R istituzionali

PRIMO PIANO

Video del Convegno 'strumenti per il gov Capitale? Dialogo tr istituzioni'

BENIAMINO CARAVITA'

L'autonomia del Nord della Costituzione italiana

Pubbligate le decisioni plenarie del Consiglio sull'obbligo di motivazione sull'attualità del pubblico ad intervenire in aut esecutiva e caducata

Numero speciale di 'Democrazia diretta e rappresentativa. Pro nel costituzionalismo contemporaneo'

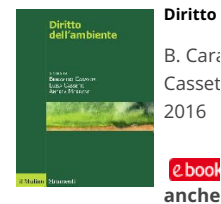
Messaggio del Presidente del Parlamento europeo Tajani in occasione di 'Brexit: ad un anno da che punto è la notte?'

VIDEO

Brexit: ad un anno da che punto è la notte?

Discorso di Theresa May
Brexit (21 settembre)

STUDI FEDERALISTI

**Diritto**B. Caracciolo
Cassese
2016e book
anche**Quarta Europa**Benini
2015e book
anche

NEWS DAL MONDO

UE - Dai confini amministrativi ai confini internazionali tra Croazia e Slovenia

La Corte permanente di arbitrato dell'Aja... (segue)

Unione africana - L'Union Africaine et son financement: Une affaire de crédibilité!

C'est dans la capitale éthiopienne, Addis... (segue)

Algeria - Elezioni legislative: à Alger rien de nouveau

Lo scorso 4 maggio in Algeria si sono tenute le... (segue)

Slovenia - Il diritto all'acq Costituzione

Il Parlamento dell di... (segue)

Ghana - Elezioni presidenziali nel segno della continuità istituzionale

Si sono svolte in Ghana, il 7 dicembre 2016... (segue)

Bulgaria - Elezioni presidenziali

Le elezioni presidenziali in Bulgaria si sono svolte il 6 e il 13 novembre... (segue)

Moldavia - Elezioni presidenziali

In queste presidenziali, la Moldavia è tornata all'elezione diretta... (segue)

Islanda - Elezioni parlame

Il 29 ottobre 2016 nella Repubblica islandese... (segue)

Federalismi.it - Rivista Telematica
Registrazione al Tribunale di Roma numero
202/2003 del 18.04.2003Tutto il materiale pubblicato è copyright ©
federalismi.it.
E' vietata la riproduzione anche parziale. Tutti gli**Direttore responsabile**
Prof. Beniamino Caravita di TorittoSegreteria di redazione
dott. Federico Savastano (coord)
Simone Barbareschi; dott. Lucio

ISSN 1826-3534

La rivista non si impegna a pubblicare interventi non richiesti. I contributi inviati saranno valutati in forma anonima secondo le regole di referaggio della Rivista, dandone riscontro agli autori. Non si pubblicano contributi già apparsi in altre riviste telematiche o ad esse destinati. I contributi devono essere comunque inviati all'indirizzo redazione@federalismi.it

Valutazione scientifica dei contributi pubblicati in federalismi.it

articoli firmati sono protetti dalla legge 633/1941 sul diritto d'autore. federalismi.it non è collegato ai siti recensiti e non è responsabile del loro contenuto. Le foto presenti su federalismi.it sono state in larga parte tratte da Internet e, quindi, valutate di pubblico dominio.

Associazione sui processi di governo e sul federalismo

Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Partita IVA 06196041005

Società editoriale federalismi s.r.l.
Via di Porta Pinciana, 6 00187 Roma
Partita IVA 09565351005
amministrazione@federalismi.it

Comitato di direzione

Prof. Luisa Casetti; Prof. Marcello Cecchetti;
Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann;
Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Annamaria Poggi; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione

Prof. Federica Fabrizzi (Redattore Capo); Prof. Cristina Bertolino; Prof. Tanja Cerruti; dott. Giovanni Piccirilli; dott. Massimo Rubechi; Prof. Alessandro Sterpa.

Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Krapivnitskaya; dott. Elena Maic Scanderbech; dott. Michela Troi Alessandro Angeloni, Sara Giulia

E-mail: redazione@federalismi.it

Comitato scientifico || **Comit**



Powered by
contech
contenus e tecnologia

Execution time: 78 ms - Your address is 47.53.7.98



**CORTE DEI CONTI E RISERVA DI ORGANIZZAZIONE
AMMINISTRATIVA: LE SEZIONI UNITE DELLA CASSAZIONE
CONFERMANO IL SINDACATO DEL GIUDICE CONTABILE
SULL’AFFIDAMENTO DI INCARICHI DI COLLABORAZIONE
NEGLI UFFICI DI *STAFF* DEGLI ENTI LOCALI**

di

Gabriele Bottino

(*Ricercatore di diritto amministrativo, Università di Milano*)

27 aprile 2006

Sommario: 1. Premessa. – 2. I fatti: organizzazione amministrativa “interna” *versus* organizzazione amministrativa “dall’esterno”. – 3. Il quadro normativo di riferimento: la coesistenza di due organizzazioni amministrative (d’indirizzo e di gestione) nell’organizzazione generale delle Pubbliche Amministrazioni. – 4. Il sindacato della Corte dei Conti sulle scelte discrezionali *contra legem*: la conferma da parte delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. – 5. Considerazioni finali: la rilevanza del regolamento locale quale parametro per l’accertamento della responsabilità amministrativa.

1. Premessa

La sentenza in commento conclude una vicenda ultradecennale, particolarmente controversa e complessa. I primi incarichi di consulenza e collaborazione, qui in discussione quali eventi causativi di ingente danno erariale, erano stati infatti conferiti dal Comune di Roma a soggetti terzi negli anni 1994, 1995 e 1996. In questi dieci anni l’organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni – e, tra queste, degli Enti locali – ha attraversato profondi cambiamenti, lungo linee direttrici di maggiore autonomia e responsabilità. La pronuncia delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, confermando le decisioni pronunciate dai giudici contabili (*rectius*, l’esercizio stesso della giurisdizione contabile), consente di analizzare tali mutamenti sotto il profilo del bilanciamento costante tra autonomia organizzativa e sua corrispondenza ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dei pubblici uffici (art. 97, comma 1, Cost.): è per tale motivo che l’analisi della sentenza della Cassazione sarà condotta con

ampio riferimento alle sentenze di merito del giudice contabile, pronunciate nei due precedenti gradi di giudizio (primo grado ed appello).

Il prolungato periodo temporale “coperto” dalla fattispecie processuale rappresenta un punto di osservazione privilegiato per considerare l’evoluzione del quadro normativo in materia di organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, e per valutare i limiti entro i quali le scelte organizzative possono costituire oggetto di sindacato giurisdizionale.

2. I fatti: organizzazione amministrativa “interna” versus organizzazione amministrativa “dall’esterno”.

Con reiterate deliberazioni, asseverate dai pareri di legittimità e di regolarità contabile dei competenti Dirigenti e del Segretario comunale, la Giunta municipale di Roma – tra il 1994 ed il 1997 – ha provveduto ad affidare incarichi di consulenza a soggetti non facenti parte dei ruoli organici del Comune. La collaborazione di tali consulenti esterni “ad alto contenuto di professionalità” si è svolta nei confronti del Sindaco e di ciascun Assessore comunale, sul presupposto che (così motivavano le deliberazioni municipali) nell’ambito dei ruoli organici del Comune di Roma non vi fossero professionalità specifiche e similari ai compiti affidati ai consulenti esterni.

Tutto ciò ha condotto ad un vero e proprio “affiancamento” organizzativo: all’organizzazione amministrativa propria dell’Ente locale (i servizi ed i settori amministrativi, i dipendenti di ruolo ad essi preposti) si sono affiancati *officia* e corrispondente personale incaricato, *ad personam* (in base alle proprie competenze tecnico-professionali possedute e documentate), con contratti di consulenza esterna. E’ da dire che, in specie nei Comuni di rilevanti dimensioni – in termini di popolazione amministrata e di funzioni svolte – la prassi dell’ampio ricorso a consulenti esterni (così come avviene per le Amministrazioni statali e regionali) è ampiamente diffusa e – sebbene soltanto di recente – attentamente monitorata dalla stessa Corte dei Conti¹.

¹ A norma dell’art. 1, comma 173, della legge finanziaria per l’anno 2006 (l. n. 266 del 2005), i provvedimenti di importo superiore a cinquemila euro, con i quali le Pubbliche Amministrazioni conferiscono a terzi incarichi e consulenze, ovvero effettuano spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità ed altre attività di rappresentanza, devono essere obbligatoriamente trasmessi alla competente Sezione regionale della Corte dei Conti, per l’esercizio del controllo successivo sulla gestione delle medesime attività. Proprio con riferimento agli Enti locali, la Sezione Autonomie della Corte dei Conti ha fissato – con propria deliberazione del 17 febbraio 2006 – le modalità attuative del predetto obbligo di trasmissione.

Tuttavia, sul presupposto che i consulenti esterni nominati dall'Amministrazione comunale di Roma costituissero una inutile duplicazione – per l'identità dei compiti e delle funzioni svolte con il personale già di ruolo – il competente Procuratore regionale della Corte dei Conti (sulla scorta di apposita denuncia presentata dai consiglieri comunali di minoranza) ha chiamato in giudizio, innanzi alla giurisdizione contabile, il Sindaco, gli Assessori comunali, i Dirigenti responsabili ed il Segretario comunale: le deliberazioni adottate dalla Giunta municipale, accompagnate dai pareri obbligatori di regolarità amministrativa e contabile, di competenza dei Dirigenti amministrativi e del Segretario, avrebbero infatti costituito causa di ingente danno erariale, pari alle somme indebitamente corrisposte ai consulenti chiamati all'esercizio di compiti e funzioni per il cui svolgimento erano già retribuiti i dipendenti comunali di ruolo. La “duplicazione” organizzativa avrebbe infatti comportato una conseguente, indebita, duplicazione di retribuzioni², per la coincidenza tra l'attività di consulenza ed i compiti propri degli uffici costitutivi della burocrazia comunale.

Le sentenze del giudice contabile hanno riconosciuto l'esistenza di un danno all'erario comunale: con sentenza 25 settembre 2000, n. 1545³, la Corte dei Conti, Sez. Giurisd. per il Lazio, ha condannato i convenuti a risarcire – *pro quota* – una somma superiore ai due miliardi di lire. In seguito ad appello proposto nei confronti della decisione di prime cure, la Corte dei Conti, Sez. II Giurisd. Centr., con sentenze 22 aprile 2002, nn. 136 e 137⁴, ha confermato l'accertamento della responsabilità amministrativa, sebbene riducendo sensibilmente la quantificazione del danno, nell'esercizio del proprio potere riduttivo degli addebiti⁵.

Il ricorso per Cassazione – “per i soli motivi inerenti la giurisdizione” (art. 111, ultimo comma, Cost.) – ed il conseguente giudizio di cui alla sentenza in commento, si è svolto in particolare sul rapporto intercorrente tra l'oggetto della giurisdizione contabile e

² Si consideri inoltre che, mentre la retribuzione dei dipendenti comunali di ruolo è determinata dal relativo contratto collettivo di lavoro, i compensi riconosciuti ai consulenti sono determinati con il medesimo atto di conferimento dell'incarico, e dunque rimessi all'apprezzamento discrezionale del committente pubblico.

³ In *Lav. Pubbl. Amm.*, 2001, 200, con nota di A. BOSCATI, *I requisiti per l'assunzione a termine dei collaboratori da destinare agli uffici di staff degli organi di indirizzo politico negli Enti locali*.

⁴ Rispettivamente, in *Riv. Corte Conti*, 2002, 2, 164, ed in *Dir. e Giust.*, 2002, 20, 49.

⁵ Il potere riduttivo (cfr. le considerazioni “in diritto”, di cui al par. XIX della sent. n. 136, ed al par. XX della sent. n. 137) è stato esercitato in considerazione della procedura di amministrazione straordinaria che aveva riguardato l'Amministrazione comunale di Roma, negli anni antecedenti al conferimento degli incarichi di consulenza e collaborazione, nonché con riferimento alla “novità del sistema derivante dall'elezione diretta del Sindaco, che nel conferire agli organi elettivi maggiore legittimazione, innescava nella pubblica opinione maggiori aspettative”.

la cosiddetta “riserva di amministrazione”⁶. E’ infatti consentito al giudice contabile sindacare le scelte rimesse alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione senza, per ciò stesso, ledere l’autonomia insita nell’esercizio della funzione amministrativa stessa? Senza – in altre parole – divenire “giusto amministratore”, così travalicando l’ambito della propria funzione giudicante? La questione dei limiti al rapporto tra l’esercizio della giurisdizione contabile e lo svolgimento dell’azione amministrativa è oggi codificata in un’apposita disposizione: a norma dell’art. 1 (“Azione di responsabilità”), comma 1, primo periodo, della legge 14 gennaio 1994, n. 20⁷, “la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti - nelle materia di contabilità pubblica - è personale, e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, *ferma restando l’insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*”⁸.

⁶ E’ noto come, con l’espressione “riserva di amministrazione”, si evidenzia in primo luogo la necessità che il potere legislativo (in specie attraverso le cosiddette “leggi provvedimento”) non si sostituisca nell’esercizio della funzione discrezionale spettante alle Pubbliche Amministrazioni: in argomento, oltre ai tradizionali contributi di C. MORTATI (*Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, in specie 99 ss. – sui “limiti alla ammissibilità delle leggi provvedimento”) e di M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice delle Pubbliche Amministrazioni*, Milano, 1966, 174 ss. (per l’affermazione “che tale riserva si riscontra proprio sul terreno della funzione di organizzazione”); G. ORSONI, *Competenza e amministrazione*, Padova, 1990, 119 ss. (sulla “riserva di competenza amministrativa”); D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, 1996, *passim* (e, proprio in relazione alla “diversità dei significati nei quali può essere intesa l’espressione «riserva di amministrazione», 1 ss.); M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 673 ss.; M. BELLAVISTA, *Oggettività giuridica dell’agire pubblico*, Padova, 2001, 31 ss.; M. CRESTI, *Efficienza e garanzie nell’evoluzione dell’organizzazione statale*, Milano, 2006, in specie 45 ss. (con particolare riferimento al predetto contributo di M. NIGRO). E’ allora evidente come i profili d’indagine affrontati nel commento alla sentenza in esame concernono invece la riserva di amministrazione considerata in riguardo ai limiti del sindacato giurisdizionale (in specie, della Corte dei Conti) esercitato sulla discrezionalità amministrativa (per i relativi riferimenti dottrinali cfr. la successiva nota 8). In questo ulteriore significato dell’espressione, sebbene per i profili del sindacato giurisdizionale sulla “competenza amministrativa”, cfr. G. ORSONI, *op. ult. cit.*, 97 ss. (“tutela del cittadino e riserva di amministrazione”).

⁷ L’inciso non figurava nel testo originario dell’art. 1 della legge n. 20 del 1994. L’intero comma 1 è stato sostituito, nella formulazione ad oggi vigente, dal decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito – con modificazioni – nella legge 20 dicembre 1996, n. 639. Nonostante l’assenza di una disposizione espressa, la giurisprudenza contabile anteriore alla modifica normativa in questione aveva comunque piena consapevolezza dei limiti “esterni” del proprio sindacato: “...va riconosciuto al giudice contabile un potere sindacatorio delle scelte discrezionali dei pubblici operatori, per impedire effetti dirompenti e lesivi dei principi di imparzialità e di buon andamento dell’azione amministrativa *dovendosi comunque evitare che il giudice, nello svolgimento delle proprie valutazioni, sostituisca le sue scelte a quelle operate dall’autorità amministrativa in sede di esercizio del potere discrezionale, poiché così facendo egli cesserebbe di essere “operatore di giustizia” per divenire “amministratore”...*” (così testualmente, il corsivo è nostro, Corte Conti, Sez. Riun., 3 giugno 1996, n. 30/A, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 4, 59) Tuttavia, in senso diametralmente opposto, cfr. Corte Conti, sez. I, 16 settembre 1991, n. 273, in *Riv. Corte Conti*, 1991, 5, 52 (“...il giudice contabile è il giudice dei comportamenti illeciti e non degli atti amministrativi e, pertanto, il suo sindacato sulle scelte discrezionali costituisce *valutazione di merito*, i cui limiti non sono identificabili con quelli propri del sindacato di legittimità, ma devono trovare riferimento in modelli astratti di comportamenti, ispirati ai principi di razionalità dell’azione amministrativa, intesa come rapporto di adeguatezza tra costi e benefici...”).

⁸ In dottrina, il tema della preclusione alla Corte dei Conti del sindacato, nel “merito”, delle scelte discrezionali delle Pubbliche Amministrazioni è diffusamente affrontato in tutte le trattazioni (cronologicamente successive alla predetta modifica legislativa) dedicate alla responsabilità amministrativa, ed alla giurisdizione contabile: tra queste, *ex plurimis*, F. SCOCA, *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997, con particolare riferimento al contributo di A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*,

Con riferimento alla fattispecie in esame, la questione concerne dunque il sindacato che il giudice contabile può esercitare sulle scelte organizzative delle Pubbliche Amministrazioni e, tra queste, gli Enti locali: la scelta di avvalersi di collaboratori esterni all'organizzazione "interna" di cui ai ruoli organici dell'Ente, è una decisione che attiene al merito della forma di organizzazione amministrativa prescelta e, dunque, come tale insindacabile da parte del giudice contabile? Ovvero, e sulla scorta delle decisioni della Corte dei Conti qui portate al vaglio delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, il giudice contabile può sempre accertare – senza travalicare i limiti della propria giurisdizione, e senza sindacare il merito dell'azione amministrativa - la responsabilità derivante da scelte organizzative discrezionali, produttive di danno erariale?

Le questioni sollevate, come è dato evincere da tali prime osservazioni introduttive, investono almeno due profili particolarmente rilevanti: in primo luogo, la posizione di un "confine" stabile, e non evanescente, nell'attività di organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, tra l'esercizio del potere discrezionale ed il merito amministrativo⁹; in secondo luogo, il ruolo affidato alla giurisdizione contabile, ed il rapporto tra questa ed il sindacato di legittimità del giudice amministrativo, nel sindacare tale "confine". Più in particolare, il primo profilo è pregiudiziale all'affermazione della giurisdizione contabile (dal momento che, ove esistente, il "merito organizzativo" sfuggirebbe alla cognizione della Corte dei Conti ex art. 1, comma 1, legge n. 20 del 1994).

79 ss.; L. GIAMPAOLINO, *Prime osservazioni sull'ultima riforma della giurisdizione della Corte dei Conti: innovazioni in tema di responsabilità amministrativa*, in questa *Rivista*, 1997, 11, 3328 ss.; T. MIELE, *Responsabilità amministrativa e sindacabilità delle scelte discrezionali: dall'orientamento giurisprudenziale al dato normativo*, in *Riv. amm. it.*, 1997, 389 ss.; P. CREA, *La Corte dei Conti e l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*, *ibidem*, 1997, 919 ss.; P.L. REBECCHI, *L'evoluzione della responsabilità patrimoniale degli amministratori e funzionari pubblici con riguardo al sindacato sulle scelte discrezionali*, in *Riv. Corte Conti*, 1997, 3, 319 ss.; L. VERRIENTI, *La giurisdizione della Corte dei Conti*, in A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 2001, 54 ss.; L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, 2002, 263 ss.; L. SCHIAVELLO, *Responsabilità amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. III (Agg.), 895 ss.; V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni e controlli*, Milano, 2004, 76 ss.; F. GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei Conti*, Milano, 2000, 1 ss.; S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Milano, 2003, 42 ss.; M. MIRABELLA, *La responsabilità nella Pubblica Amministrazione e la giurisdizione contabile*, Milano, 2003, 169; M.A. VISCA, *Sull'insindacabilità del giudice contabile nel merito delle scelte discrezionali* (nota a Corte Cass., Sez. Un. civ., 29 gennaio 2002, n. 33), in *Giust. civ.*, 2002, 11, 2922 ss.; ID., *La giurisdizione della Corte dei Conti sulle scelte discrezionali dei pubblici amministratori* (nota a Corte Cass., Sez. Un. civ., 29 settembre 2003, n. 14488), in *Giust. civ.*, 2004, 6, 1543 ss.; C. CUDIA, *La responsabilità amministrativa tra (il)liceità del comportamento e (il)legittimità dell'atto: limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti e discrezionalità amministrativa* (nota a Corte Cass., Sez. Un. civ., 6 maggio 2003, n. 6851), in questa *Rivista - Cds*, 2003, 10, 2888 ss.

⁹ Sull'esercizio del potere discrezionale con riferimento all'organizzazione interna della Pubblica Amministrazione, M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1939, 134 ss.; per la considerazione che le scelte organizzative di "merito" non ammettono comunque una "dispersione di attività", e di risorse pubbliche, A. AMORTH, *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, 1939, 385.

Il secondo profilo riguarda invece l'affermazione di un significativo ampliamento dell'oggetto del giudizio contabile: l'organizzazione amministrativa diviene, per così dire, "materia di contabilità pubblica", come tale assoggettata alla riserva di giurisdizione del giudice contabile (art. 103, comma 2, Cost.: "...la Corte dei Conti ha giurisdizione nella materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge"). Si pone in questi termini un rilevante nesso di collegamento tra l'art. 97, comma 1, Cost., ed il predetto art. 103, comma 2: la Corte dei Conti è giudice dell'organizzazione amministrativa in quanto giudice delle attività, e dell'impiego delle finanze pubbliche, con le quali le Pubbliche Amministrazioni organizzano i propri uffici. In questo sindacato dell' "auto-organizzazione" amministrativa, e sui correlati limiti al medesimo, è imperniato il rapporto tra la riserva di amministrazione e la riserva della giurisdizione contabile. Se i principi di imparzialità e buon andamento sanciti nell'art. 97, comma 1, Cost., sono riferibili alla "funzione organizzatrice" dei pubblici uffici¹⁰, ancor prima che all'azione amministrativa dai medesimi esercitata, affermare il legittimo esercizio della giurisdizione contabile su tali modalità organizzatorie (ed a ciò sono chiamate le Sezioni Unite nella sentenza in commento) significa allora assegnare alla Corte dei Conti: *a*) il ruolo di giudice del "buon andamento" dell'auto-organizzazione amministrativa pubblica; *b*) il compito di verificare l'impiego efficiente delle risorse erariali nell'esercizio, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, della propria "discrezionalità organizzativa".

3. Il quadro normativo di riferimento: la coesistenza di due organizzazioni amministrative (d'indirizzo e di gestione) nell'organizzazione generale delle Pubbliche Amministrazioni.

La narrazione dei fatti, non ricondotta all'interno del relativo quadro normativo, potrebbe portare ad affermazioni di responsabilità tanto agevoli quanto – come ogni semplificazione di fattispecie complesse – eccessivamente riduttive: in una sorta di *ne bis in idem* organizzativo, è infatti evidente che le risorse pubbliche non possono – senza determinare un palese danno all'Erario – retribuire, contemporaneamente, personale amministrativo di ruolo e consulenti esterni adibiti ai medesimi compiti. Tale regola è confermata dalle vigenti disposizioni che ammettono il legittimo affidamento di incarichi a

¹⁰ La riconduzione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento alla funzione di organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, e non soltanto all'esercizio dell'azione amministrativa, è da attribuire – in origine – a G. BERTI, *op. ult. cit.*, 56 ss., e a M. NIGRO, *op. ult. cit.*, 70 ss.

professionisti esterni (ad esempio, incarichi di progettazione o, più in generale, di consulenza), in fattispecie ben delimitate ed eventuali¹¹, nonché da recenti (e ripetute¹²) norme sul referto ed il controllo – ai fini di coordinamento e “contenimento” della spesa pubblica – delle consulenze esterne affidate proprio dagli Enti locali. In assenza delle condizioni imposte dalla normativa vigente, le consulenze affidate a terzi per lo svolgimento di attività ordinariamente spettanti alla burocrazia locale sono, oltre che illegittime, fonte di responsabilità amministrativa per i soggetti che hanno concorso a deliberarle.

Non è tuttavia questa la fattispecie in oggetto. I contratti di collaborazione affidati a professionisti esterni si riferivano allo svolgimento di compiti collegati alle funzioni degli organi elettivi, Sindaco ed Assessori del Comune di Roma. Più in particolare, i consulenti esterni facevano parte degli uffici posti alle dirette dipendenze degli organi politici, uffici tradizionalmente denominati di “*staff*”, al fine di differenziarli dagli uffici ordinariamente contemplati nella dotazione organica della burocrazia comunale (i cosiddetti uffici di “*line*”).

L’esistenza di tali uffici “dedicati” agli organi politici è riconosciuta, ammessa, e disciplinata da disposizioni di legge. Per l’ordinamento locale tali norme, al tempo dei fatti oggetto della vicenda processuale, erano dettate nell’articolo 51, comma 7, secondo periodo, della legge n. 142 del 1990¹³. Tale inciso non figurava nella formulazione

¹¹ Per l’ordinamento delle Autonomie locali, cfr. dapprima l’art. 51, comma 1, legge n. 142 del 1990 (“Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento” sull’ordinamento degli uffici e dei servizi “può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità”) e, ora, l’art. 110 (*Incarichi a contratto*), T.U.E.L. (D. Lgs. n. 267 del 2000). Nella disciplina generale del pubblico impiego tale principio è contenuto nell’art. 7 (*Gestione delle risorse umane*), comma 6, del D. Lgs. n. 165 del 2001 (“Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le Amministrazioni Pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”).

¹² Cfr. art. 1, comma 1, secondo periodo, della legge finanziaria per l’anno 2005 (legge n. 311 del 2004): “L’affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all’amministrazione in materia e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell’ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell’ipotesi di eventi straordinari. In ogni caso, l’atto di affidamento di incarichi e consulenze...deve essere trasmesso alla Corte dei Conti. *L’affidamento in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale*”. Per una conferma, anche per l’anno 2006, dei predetti principi, cfr. l’art. 1, commi 9, 10, 56, 57 e 173, della legge finanziaria per l’anno 2006 (legge n. 266 del 2005). In argomento, A. VILLA, *Consulenze ed incarichi esterni: la trasmissione degli atti alla Corte dei Conti (art. 1, comma 42, legge n. 311/2004)*, in *Riv. Corte Conti*, 2005, 4.

¹³ “Il regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi può inoltre prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, del Presidente della Provincia, della Giunta o degli Assessori, per l’esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell’Ente ovvero, purché l’ente non abbia dichiarato il dissesto (e non versi in situazioni strutturalmente deficitarie), da collaboratori assunti a tempo determinato i quali, se dipendenti da una Pubblica Amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni”.

originaria della legge n. 142; esso è stato espressamente aggiunto dalla seconda delle cosiddette leggi “Bassanini” (la legge n. 127 del 1997, art. 6) e – attraverso apposita disposizione contenuta nell’art. 2, comma 2-*bis*, del d.l. 26 gennaio 1999, n. 8, convertito in l. n. 75 del 1999¹⁴ - la facoltà di costituire tali uffici di *staff* è stata fatta retroagire, sostanzialmente con effetto sanante nei confronti delle ipotesi in cui tali uffici erano già stati istituiti in assenza di legittimazione normativa espressa (come nel caso oggetto della vicenda processuale in commento), al tempo dell’introduzione dell’elezione diretta del Sindaco (legge n. 81 del 1993). La retroazione in sè, più che qualsivoglia opinione a sostegno della medesima, dimostra come la nascita degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici tragga origine – nei fatti – con l’attribuzione ai medesimi organi (al Sindaco, nella fattispecie) di una legittimazione popolare diretta.

La previsione normativa riguardante l’istituzione degli uffici di *staff* è tralaticciamente confluita, con identico testo, nell’odierno Testo unico degli Enti locali¹⁵. L’esistenza di uffici posti alle dirette dipendenze degli organi politici è oggi confermata – e legittimata – in via generale, nei confronti di tutte le Pubbliche Amministrazioni e della stessa organizzazione statale, rispettivamente dalle norme di cui al D. Lgs. n. 165 del 2001¹⁶ (ordinamento del pubblico impiego) ed al D. Lgs. n. 300 del 1999 (organizzazione governativa dello Stato)¹⁷.

Orbene, la distinzione tra uffici cosiddetti di *line* (l’ordinaria burocrazia amministrativa, assunta per concorso o pubblica selezione), ed uffici alle dirette dipendenze degli organi elettivi (costituiti tramite incarichi conferiti *intuitu personae*), è conseguenza della separazione che, a partire dalla prima legge sulle autonomie locali (cfr. art. 51, comma 2, legge n. 142 del 1990) e dalla riforma del pubblico impiego (cfr. art. 3, d. lgs. n. 29 del 1993), ha condotto alla distinzione tra gli organi deputati all’indirizzo politico-amministrativo (gli organi di governo), e gli organi cui compete la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica della stessa Amministrazione. Tale separazione funzionale – così come confermata, e rafforzata, dalle vigenti disposizioni di legge¹⁸ - ha

¹⁴ “Le disposizioni di cui all’articolo 51, comma 7, della legge 8 giugno 1990, n. 142, così come integrate dall’articolo 6, comma 8, della legge 15 maggio 1997, n. 127, si applicano in ciascun Comune e in ciascuna Provincia, a decorrere dalla data delle prime elezioni effettuate ai sensi della legge 25 marzo 1993, n. 81”.

¹⁵ Art. 90, espressamente rubricato “*Uffici di supporto agli organi di direzione politica*”, del D. Lgs. n. 267 del 2000.

¹⁶ Cfr. l’art. 14 (*Indirizzo politico-amministrativo*), comma 2.

¹⁷ Cfr. l’art. 7 (*Uffici di diretta collaborazione con il Ministro*).

¹⁸ Nell’*organizzazione statale* il principio è codificato nell’art. 4 (*Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità*), commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 165 del 2001 (“Gli organi di governo esercitano le

avuto, tra i molti effetti, quello di creare due organizzazioni amministrative (“classicamente” intese quale complesso di uffici, e relative competenze) all’interno di ogni Pubblica Amministrazione: una “prima” organizzazione – gli uffici di *staff*, per l’appunto – di supporto agli organi di governo, ed alle relative funzioni di indirizzo politico da questi esercitate; un’ulteriore organizzazione (poiché la qualificazione in termini di “seconda” potrebbe apparire alla stregua di un giudizio di valore) deputata allo svolgimento dei compiti di gestione amministrativa – all’attuazione, vale a dire, degli indirizzi politici – sotto la guida delle figure dirigenziali all’uopo istituite, e responsabilizzate.

La Pubblica Amministrazione “vive” oggi, sol che la si voglia vedere con il necessario realismo, di questa dicotomia organizzativa: organi elettivi di governo, e relativa organizzazione da essi dipendente; dirigenti amministrativi, e competenti apparati (aree, servizi, settori). La necessità che queste due forme organizzative coesistano nell’unitario esercizio della funzione amministrativa conduce sovente a parlare, piuttosto che di vera e propria separazione, di integrazione ed attuazione, nell’azione amministrativa, dell’indirizzo politico: ferma restando, tuttavia, l’esclusiva competenza all’emanazione degli atti di gestione (da parte dei dirigenti) e degli atti di indirizzo (da parte degli organi di governo). Non sempre tale coesistenza assume forme collaborative ed integrate: gli istituti dello *spoil system* dirigenziale, ed i sempre più diffusi fenomeni di “esternalizzazione” di servizi e funzioni, portano motivatamente a dubitare del fatto che la

funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ai dirigenti spetta l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati”. Con riferimento alle *Regioni* a statuto ordinario il principio è dettato all’interno dei nuovi Statuti regionali: cfr., ad esempio, art. 52 (*La separazione tra indirizzo politico e gestione*) St. Abruzzo, art. 62 (*Principi dell’organizzazione regionale*) St. Emilia – Romagna, art. 53 (*Organizzazione e personale*) St. Lazio, art. 70 (*Principio di separazione e dirigenza*) St. Liguria, art. 46 (*Organizzazione amministrativa*) St. Marche, art. 95 (*Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità*) St. Piemonte. Nell’ordinamento degli *Enti locali* la separazione tra indirizzo e gestione è così definita nell’art. 107 (*Funzioni e responsabilità della dirigenza*) del Testo unico di cui al D. Lgs. n. 260 del 2000, con ulteriore riferimento alle fonti normative dell’autonomia locale: “Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”.

Pubblica Amministrazione agisca ancora oggi, di regola, mediante la propria organizzazione burocratica di ruolo¹⁹.

La contemporanea presenza di un'organizzazione d'indirizzo, e di altra organizzazione di gestione, costituisce forse una tra le innovazioni più significative nell'odierna organizzazione dei pubblici uffici: la più recente dottrina, dedicata ad approfonditi studi sulle forme organizzative (ed i relativi principi)²⁰ delle Pubbliche

¹⁹ E' significativo, al proposito, che le sentenze della Corte dei Conti (nn. 136 e 137 del 2002, cfr. par. VI delle motivazioni "in diritto") pronunciate, in grado di appello, nel corso della vicenda processuale in commento esprimano entrambe, sul punto, motivate argomentazioni (il corsivo è nostro): "...La giurisprudenza unanime ha, da lungo tempo, affermato il principio basilare che ogni ente pubblico, dallo Stato all'Ente locale, deve provvedere ai propri compiti con la propria organizzazione e il proprio personale. A volte confortato con l'estensione analogica di norme dettate specificamente per l'amministrazione statale, come l'art. 380 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, o l'art. 152 del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, o col più valido richiamo all'art. 97 della Costituzione, *il principio trova in realtà il suo fondamento nella considerazione che - atteso che ogni Ente pubblico ha una sua organizzazione e un suo personale - è con questa organizzazione e con questo personale che l'Ente deve attendere alle sue funzioni*. La possibilità di far ricorso a personale esterno può essere ammessa se, nei limiti e alle condizioni in cui la legge lo preveda, od anche - dato che, come suol dirsi, la necessità fa legge - quando sia impossibile provvedere altrimenti ad esigenze eccezionali e impreviste, di natura transitoria (Sez. controllo, 26 novembre 1991, n. 111; Sez. Un., 23 giugno 1992, n. 792, e 12 giugno 1998, n. 27; Sez. II, 13 giugno 1997, n. 81, e 18 ottobre 1999, n. 271). La forza di questo principio non rimane incrinata da recenti, isolate pronunce (Sez. Lazio, 7 gennaio 1997, n. 3, e 21 marzo 1997, n. 21) secondo cui l'affidamento a terzi di attività di supporto, comunque denominata (consulenza, assistenza, incarico), non troverebbe alcun limite normativo espresso, e pertanto la Pubblica Amministrazione potrebbe liberamente ricorrere all'apporto esterno, addirittura attualmente incoraggiato dal legislatore. Quale che possa essere l'attuale tendenza legislativa, che comunque è in fase di evoluzione, il Collegio ritiene tuttora valido il principio basilare sopra enunciato.". L'argomentazione del giudice contabile è certamente condivisibile dal momento che le numerose "esternalizzazioni", oggi normativamente previste (cfr., ad esempio, per i servizi pubblici locali, gli artt. 112 ss. del D. Lgs. n. 267 del 2000 e più in generale, per tutte le Pubbliche Amministrazioni, l'art. 29 (*Misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni*) della legge n. 448 del 2000), contemplan sempre limiti, condizioni e modalità per il conferimento a terzi dell'esercizio di funzioni e pubblici servizi. Che, tuttavia, il fenomeno dell'organizzazione "esterna" assuma una progressiva ed incessante espansione è dato certamente da non trascurare. Tra i contributi dedicati al tema, F. TRIMARCHI, *Sistemi gestionali e forme contrattuali dell'«outsourcing» nella Pubblica Amministrazione*, in *Dir. econ.*, 2002, 1, 1 ss.; A. MALTONI, *Brevi considerazioni in tema di esternalizzazione di attività strumentali e di funzioni amministrative*, in *Riv. Corte Conti*, 2004, 1, 276 ss.; e, di recente, sempre del medesimo Autore, l'ampio ed approfondito contributo *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005. Per l'inquadramento del fenomeno nel progressivo mutamento delle forme organizzative pubbliche, da ultimo R. PINI, *L'Amministrazione Pubblica tra derive e approdi (ipotesi di outsourcing)*, Padova, 2005, in specie 23 ss.

²⁰ In argomento, R. MARRAMA, *Organizzazione in senso statico ed in senso dinamico*, in L. MAZZAROLLI - G. PERICU - A. ROMANO - F.A. ROVERSI MONACO - F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, ediz. 2001, vol. I, 357 ss.; F.G. SCOCA, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, *ibidem*, in specie 451 ss. (sulla "nozione di organizzazione amministrativa", e sua "complessità"); E. FOLLIERI, *L'organizzazione amministrativa degli enti pubblici territoriali e degli altri enti pubblici*, *ibidem*, 687 ss. (con specifico riferimento, alle pp. 741 ss., alle forme organizzative degli Enti locali); A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Torino, 2001, in specie 179 ss.; A. CORPACI, *L'incidenza della riforma del Titolo V della Costituzione in materia di organizzazione amministrativa*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. fasc. 1, 39 ss.; C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa*, in *Tratt. dir. amm.* (a cura di S. CASSESE), Milano, 2003, tomo I, parte generale, 257 ss.; E. CARLONI, *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004, 287 ss. (e, sui principi e modelli della differenziazione amministrativa ed organizzativa, 314 ss.); B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, 2005 (in specie, per l'analisi delle odierne "formule di organizzazione", 333 ss.). Inoltre, con riferimento all'imparzialità nell'esercizio delle funzioni demandate alla dirigenza amministrativa, in rapporto all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo (oltre al sempre attuale contributo di A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973, *passim*),

Amministrazioni, ed all'evoluzione dell'impiego pubblico²¹ (proprio in relazione al ruolo gestorio affidato alla dirigenza amministrativa), ha costantemente sottolineato la rilevanza della questione²². I primi, e tradizionali contributi sull'organizzazione pubblica²³ – pur considerando la possibilità di apporti organizzativi esterni²⁴ - “conoscevano” i pubblici uffici (nella formulazione costituzionale dell'art. 97) quale apparato unitario e uniforme: la

G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, 1988, 113 ss.; C. PINELLI, *Il “buon andamento” e l’ “imparzialità” dell'amministrazione*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA), *La pubblica amministrazione (art. 97-98)*, Bologna, 1994, 31 ss.; S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della amministrazione pubblica. Organizzazione per “autonomie” e “diritti” dei cittadini*, Torino, 2000, 150 ss.; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003 (ove, alle pp. 435 ss., uno specifico approfondimento dedicato alle Autonomie locali);

²¹ *Ex plurimis*, e con riferimento a contributi successivi alla riforma del pubblico impiego, F.G. COCA, *Il rapporto di lavoro con le Amministrazioni Pubbliche*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo, cit.*, vol. I, 781 ss.; P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, 2002; E.A. APICELLA, *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Enc. dir.*, vol. VI (agg.), Milano, 2002, 628 ss.; S. BATTINI, *Il personale*, in *Tratt. dir. amm.* (a cura di S. CASSESE), *cit.*, vol. I, 507 ss.

²² Per una comparazione tra l'organizzazione amministrativa italiana ed i modelli europei di riferimento, cfr. – di recente – i contributi di F. MERLONI, *Riflessioni sui rapporti tra politica e amministrazione in Italia nella prospettiva comparata*, e di G. D'ALESSIO, *Politica e amministrazione: elementi di comparazione fra gli ordinamenti europei*, in F. MERLONI - A. PIOGGIA, *Riforme organizzative e atti amministrativi*, Rimini, 2005, rispettivamente alle pp. 13 e 43 ss.

²³ Tra i primi contributi monografici dedicati al tema, nella pressoché assoluta coincidenza tra organizzazione amministrativa e organizzazione statale, A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, 2 voll., Padova, 1931-1936; A. AMORTH, *Lineamenti della organizzazione amministrativa italiana*, Milano, 1948; U. FORTI, *Teoria dell'organizzazione e delle persone giuridiche pubbliche*, Napoli, 1948; P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III (*Le disorganizzazioni e le disfunzioni amministrative*), Padova, 1956; proseguendo nella cronologia degli studi successivi, V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Strutture tradizionali e tendenze nuove*, Milano, 1965, con un primo accenno (p. 208) “ai rapporti di subordinazione che vengono a stabilirsi tra uffici che decidono l'indirizzo... e uffici cui è affidata la gestione delle attività”; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, *loc. ult. cit.*; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, in specie 110 ss. (sull'autonomia ed il decentramento nelle organizzazioni amministrative); G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1975, 24 ss. (ove, peraltro, un riferimento espresso ai “diversi gradi di organizzazione”); M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, vol. I, 69 ss. (senza dimenticare come, al tema dell'organizzazione amministrativa, l'Autore avesse già dedicato ampie ed approfondite riflessioni contenute nelle *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 4 ss., e nelle successive *Lezioni dell'anno 1959-60*, Roma, 1961, 7 ss.); S. VALENTINI, *Figure, rapporti, modelli organizzatori. Lineamenti di teoria dell'organizzazione*, in *Tratt. dir. amm.* (diretto da G. SANTANIELLO), vol. IV, Padova, 1996, 107 ss. (profili strutturali e funzionali dei modelli organizzatori). Tra le voci enciclopediche, A. PALERMO, *Organizzazione (Teoria giuridica della)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, Torino, 1957, 191 ss.; G. PALEOLOGO, *Organizzazione amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1981, 135 ss.; M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, vol. II, Roma, 1988, *ad vocem*; G. DI GASPARE, *Organizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 513 ss.

²⁴ Evidente il riferimento, tra le prime trattazioni dell'argomento, alla Sezione III (*L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*), 386 ss., del *Corso di diritto amministrativo*, vol. III (*L'organizzazione amministrativa*), di G. ZANOBINI. La progressiva espansione delle forme di esercizio privato di attività di interesse generale ha indotto il legislatore a dedicare a tali modalità organizzatorie, di recente, apposita norma all'interno della legge generale sul procedimento (cfr. art. 1, comma 1-ter, della legge n. 241 del 1990, nel testo introdotto ad opera della legge n. 15 del 2005). Per un approfondito studio sul percorso evolutivo dell'organizzazione “indiretta” delle Pubbliche Amministrazioni, cfr. F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa: cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Padova, 2000.

“burocrazia”²⁵, ancorché deputata all’attuazione dell’indirizzo politico, era quella propria degli organici dell’Ente (la “pianta organica” del tempo, oggi rinominata “dotazione”); gli organi elettivi agivano per mezzo dell’unica organizzazione esistente, quella “interna”, senza possibilità di istituire appositi uffici alle loro dirette dipendenze. La considerazione che non vi fosse bisogno di appositi uffici di dipendenza diretta, poiché tutta l’organizzazione amministrativa era – *naturaliter*, si direbbe – rivolta all’attuazione dell’indirizzo politico dettato dal potere esecutivo²⁶ (sin dalla posizione costituzionale delle norme sulla Pubblica Amministrazione, nel Titolo III, dedicato al Governo) coglie certamente nel segno. Oggi gli organi di governo dispongono invece di una propria organizzazione, di propri uffici (di *staff*), e relativo personale, deputati all’esercizio esclusivo delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo.

In quanto previsti espressamente dalle leggi in vigore (cfr., *supra*, note 15, 16 e 17), non è qui in discussione la loro “legittima costituzione”²⁷: la Corte dei Conti si è invece pronunciata in ordine alle modalità di reclutamento del personale da adibire agli uffici di *staff* degli Enti locali, ed all’efficiente impiego delle risorse economiche a ciò destinate. Più in particolare, tale personale può essere liberamente scelto, dai titolari dei medesimi organi politici, mediante affidamento di incarichi di collaborazione esterna, ed a

²⁵ Tradizionalmente intesa come “insieme di servizi personali resi ad un potere”, come “manifestazione del principio della distribuzione del lavoro”, e come “insieme di attività e di persone”, nel significato a tale termine attribuito da G. PASTORI, *La burocrazia*, Padova, 1967, pp. 3, 29, 199 ss.

²⁶ Che tale condizione desse origine a “perplexità” sulla conformità dell’organizzazione del tempo ai principi costituzionali di cui agli artt. 97 e 98 è argomento ben espresso da A.M. SANDULLI, *Governo e Pubblica Amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 27 ss.: “...e le perplexità sono tanto maggiori, in quanto la Costituzione, avendo – attraverso la regola per cui agli impieghi nelle pubbliche Amministrazioni si accede, di norma, mediante concorso...e ancor più attraverso la regola per cui i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione – avuto di mira il consolidamento e la preservazione del principio di imparzialità dell’amministrazione con specifico riferimento agli uffici burocratici, deve aver preso le mosse dal concetto della preposizione di organi burocratici a compiti anche di decisione, e non dall’inveterato concetto della preposizione della burocrazia a compiti meramente ausiliari e di esecuzione” (pp. 753-4, il corsivo è nostro).

²⁷ La questione, anche in relazione alle difese avanzate dal Sindaco e dagli Assessori del Comune di Roma, allo scopo di affermare la legittimità del proprio operato, è ben riassunta nel seguente, decisivo, passo della sentenza pronunciata dalla Corte dei Conti in grado di appello (cfr. par. VI, delle motivazioni “in diritto”, sent. n. 137 del 2002, il corsivo è nostro): “...sostengono gli appellanti che dalla detta distinzione - *atteso che ad ogni funzione deve necessariamente corrispondere un’organizzazione, e che a funzioni diverse devono attendere organi ed apparati diversi* - sarebbe derivata la legittimità, anzi addirittura la doverosità di creare uffici di *staff* di collaboratori, scelti *intuitu personae* fra personale interno od esterno, posti alle dirette dipendenze degli organi politici, col compito di collaborare all’esercizio da parte di questi delle loro funzioni di indirizzo e controllo. *Ora, in questa sede non si fa questione della legittimità della costituzione di uffici di supporto alla funzione d’indirizzo degli organi politici, distinti dai tradizionali uffici amministrativi, ma della provvista di tali uffici con personale attinto dall’esterno.* E il Collegio non reputa che dalla distinzione fra uffici di *staff* e di *line* discenda in maniera automatica la necessità di ricorrere, per la copertura dei primi, a personale esterno. Non ritiene, in altre parole, che dalla espressa affermazione di quella distinzione si debbano ritenere travolti i principi, consolidati attraverso la lunga tradizione giurisprudenziale cui sopra si è accennato (cfr., la precedente nota 19), relativi alla provvista dei pubblici uffici, quali sono senza alcun dubbio anche gli uffici di *staff*...”.

prescindere dalla preventiva utilizzazione di personale già dipendente della medesima, o di altra, Pubblica Amministrazione ?

E' necessario a questo punto ricostruire l'*iter* argomentativo seguito dalla Suprema Corte allo scopo di affermare che il potere di cognizione del giudice contabile non ha violato – nella fattispecie in esame - il limite dell'insindacabilità, nel merito, delle scelte (organizzative) discrezionali.

4. Il sindacato della Corte dei Conti sulle scelte discrezionali *contra legem*: la conferma da parte delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

Le Sezioni Unite della Suprema Corte, nella sentenza in commento, determinano con precisione l'oggetto del proprio giudizio: il sindacato giurisdizionale sulle pronunce del giudice contabile deve verificare che tale giudice “non abbia emanato un provvedimento non riconducibile a quelli che, in astratto, ha il potere di emanare, ovvero non abbia travalicato i limiti della cosiddetta “riserva di amministrazione”²⁸. E' su tali presupposti che la Suprema Corte è chiamata ad accertare se il giudice contabile, condannando nei due precedenti gradi di giudizio il Sindaco, gli Assessori, il Segretario generale ed i competenti Dirigenti del Comune di Roma, abbia sindacato, nel merito, scelte amministrative discrezionali, viceversa escluse dal potere di cognizione della Corte dei Conti a norma del predetto art. 1, comma 1, primo periodo, della legge n. 20 del 1994.

La giurisprudenza delle Sezioni Unite civili della Cassazione, nel definire le condizioni di tale accertamento, è da tempo costante²⁹. La Corte dei Conti, al fine di non violare la disposizione che riserva alla Pubblica Amministrazione il merito delle scelte discrezionali: *a)* deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici che la medesima Amministrazione – mediante l'impiego delle risorse pubbliche –

²⁸ Così, testualmente, le considerazioni espresse tra le motivazioni della sentenza in commento.

²⁹ In senso conforme alle condizioni enunciate dalla decisione in commento, Corte Cass., Sez. Un. civ., 8 marzo 2005, n. 4956, in *Dir. e Giust.*, 2005, 30, 97; ID., 29 settembre 2003, n. 14488, (“...spetta alla Corte dei Conti la giurisdizione della controversia avente ad oggetto la responsabilità del rettore di un convitto nazionale per il danno conseguente allo svolgimento di una sfilata di moda, non rientrante nell'area di insindacabilità delle scelte discrezionali, in quanto attività del tutto estranea alle finalità del convitto”), in *Giust. civ.*, 2004, I, 1541 (con nota di M.A. VISCA, *La giurisdizione della Corte dei Conti sulle scelte discrezionali dei pubblici amministratori, op. ult. cit.*); ID., 6 maggio 2003, n. 6851, (la decisione cassa, senza rinvio – dichiarando il difetto di giurisdizione – la sentenza del giudice contabile che aveva ritenuto estranea, ai fini istituzionali dell'Agenzia spaziale italiana, la partecipazione della medesima ad alcuni eventi diretti a far conoscere le proprie attività, sul presupposto che ai sensi della relativa legge istitutiva “è compito dell'Agenzia stessa promuovere la diffusione e l'utilizzazione delle conoscenze derivanti dalle attività spaziali”), in questa *Rivista – Cds*, 2003, 2885, (con nota di C. CUDIA, *La responsabilità amministrativa tra (il)liceità del comportamento e (il)legittimità dell'atto: limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti e discrezionalità amministrativa, op. ult. cit.*).

è obbligata a perseguire; b) può in ogni caso dare rilievo alla non adeguatezza dei mezzi prescelti per il conseguimento dei fini pubblici, “nell’ipotesi di assoluta ed incontrovertibile estraneità dei mezzi stessi rispetto ai fini”. Non può viceversa, una volta compiuta tale comparazione tra mezzi impiegati e fini perseguiti (e raggiunti)³⁰, estendere il proprio sindacato all’articolazione concreta (il cosiddetto “merito”³¹) dell’azione amministrativa.

Nella fattispecie in oggetto la Corte dei Conti, condannando i convenuti a risarcire il danno erariale derivante dagli emolumenti corrisposti ai componenti degli uffici di *staff* degli organi politici del Comune di Roma, ha correttamente esercitato il proprio potere giurisdizionale. In presenza di disposizioni normative che determinano espressamente le modalità di provvista del personale da adibire agli uffici in questione, l’accertata violazione di tali disposizioni elide qualsivoglia insindacabilità di scelte discrezionali poste in essere *contra legem*. La Corte dei Conti si è dunque limitata a valutare se i mezzi (personale esterno alla burocrazia comunale, e relative retribuzioni), liberamente scelti dal Sindaco e dagli Assessori per organizzare i propri uffici di *staff*, fossero adeguati e confacenti al fine pubblico – “il potere-dovere”, nelle parole delle stesse Sezioni Unite – di conferire incarichi di collaborazione a terzi nel rispetto delle condizioni stabilite dalla legge. Poiché tale accertamento ha evidenziato la violazione delle predette condizioni normative, il giudice contabile ha correttamente imputato il danno economico ai soggetti che hanno concorso a causarlo³².

³⁰ Il rapporto tra le risorse impiegate ed i fini conseguiti (l’efficienza amministrativa) è l’essenza stessa del principio costituzionale di “buon andamento” dell’organizzazione e dell’azione dei pubblici uffici; in tal senso, espressamente, M. NIGRO, *op. ult. cit.*, 84, e G. BERTI, *op. ult. cit.*, 74.

³¹ Verificata, con esito positivo, la necessaria corrispondenza tra la causa di esercizio del potere pubblico, il correlato impiego delle risorse finanziarie a ciò destinate, e la norma attributiva del medesimo potere, risultano infatti contemporaneamente rispettati il canone di buon andamento (l’efficienza) ed il principio di legalità dell’azione amministrativa. Ne consegue l’ “intangibilità” giurisdizionale di quella sfera del potere discrezionale che, proprio in ragione di tale “riserva”, è tradizionalmente individuata (*ex plurimis*, G. CORAGGIO, *Merito amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, 130 ss.; V. OTTAVIANO, *Merito (diritto amministrativo)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. X, 575 ss.; A. PUBUSA, *Merito e discrezionalità*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, *ad vocem*; P.G. PONTICELLI, *Merito amministrativo (e giurisdizione di merito)*, in *Enc. giur.*, vol. XX, *ad vocem*) con tale espressione.

³² Poiché in presenza di atti e comportamenti che violano disposizioni normative non può sussistere alcun “merito amministrativo” (essendovi solo discrezionalità esercitata illegittimamente), la giurisprudenza contabile è pacifica nell’ammettere il proprio sindacato su tali scelte discrezionali *contra legem*: tra le numerose pronunce in argomento, da ultimo, cfr. Corte Conti, Sez. Giurisd. Lombardia, 3 giugno 2005, n. 467 (“...va in particolare esclusa l’insindacabilità delle scelte discrezionali laddove il comportamento contestato costituisca violazione di precise disposizioni di legge, o qualora si tratti addirittura di attività palesemente illecite non espressive di scelte discrezionali”), in questa *Rivista – Cds*, 2005, 6, 1922, con nota di P. SANTORO, *Discrezionalità e buona fede: un connubio anomalo*, 1940 ss.; Corte Conti, Sez. Giurisd. Veneto, 19 luglio 2004, n. 938 (“...le scelte discrezionali di merito – da cui sia derivato il danno per la finanza pubblica – sono sindacabili quando siano contrarie alla legge”), in *Riv. Corte Conti*, 2004, 4, 102; Corte Conti, sez. I, 23

Quali erano (e quali sono) dunque le condizioni che le norme individuano per la provvista del personale da destinare agli uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco e degli Assessori comunali? Il dettato delle norme vigenti al tempo dei fatti contestati ai convenuti (art. 51, comma 7, della legge n. 142 del 1990) è identico all'attuale (art. 90, D. Lgs. n. 267 del 2000³³, T.U.E.L.): la costituzione di tali uffici *può* (e non deve necessariamente) essere prevista dal regolamento locale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi; il relativo personale è formato da dipendenti dell'Ente ovvero, salvo che per gli Enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato i quali, se dipendenti da altra Pubblica Amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni; nei confronti di tali eventuali collaboratori assunti con contratto di lavoro subordinato, ma a tempo determinato, trova applicazione il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli Enti locali.

I principi esposti nelle norme sono chiari. La costituzione e l'organizzazione di tali uffici di *staff* è rimessa all'adozione di apposito regolamento locale (il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi). Ciò appare conforme al carattere relativo della riserva di legge costituzionale in materia di organizzazione dei pubblici uffici (quali sono, nella specie, i medesimi uffici di *staff*) e, soprattutto, all'autonomia regolamentare degli Enti locali, ora riconosciuta – proprio in materia di organizzazione - nel medesimo testo costituzionale (art. 117, comma 6, Cost.), e nell'art. 4, comma 3, della legge n. 131 del 2003³⁴: d'altronde, se l'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., riserva oggi alla legislazione esclusiva dello Stato la sola organizzazione dell'apparato statale e degli enti pubblici nazionali, si comprende la *ratio* di attribuire ai regolamenti locali (nel rispetto delle

settembre 2005, n. 292 (“...l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali...non inibisce il sindacato della Corte dei Conti in ordine alla conformità alla legge dell'attività amministrativa”), in questa *Rivista – Cds*, 2005, 9, 2753 e, con identico tenore, Corte Conti, sez. III, 16 dicembre 2003, n. 569, *ibidem*, 2003, 3902.

³³ A commento della norma, A. FICHERA, *Commento all'art. 90*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli Enti locali*, Bologna, 2002, 404; E. BARUSSO, *Commento all'art. 90*, in AA. VV. (coordinati da V. ITALIA), *Testo unico degli Enti locali*, Milano, 2000, vol. I, 898; ID., *Commento all'art. 90*, in L. VANDELLI – E. BARUSSO, *Commento al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali. Organizzazione e personale*, Rimini, 2001, 106.

³⁴ “I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite” (art. 117, comma 6, Cost.); “l'organizzazione degli Enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie” (art. 4, comma 3, legge n. 131 del 2003). In argomento, Q. CAMERLENGO, *Commento all'articolo 4*, in P. CAVALERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia”*, Torino, 2004, 75 ss.; A. CORPACI, *La potestà normativa degli Enti Locali (Commento all'articolo 4)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 97 ss.; sia altresì consentito rinviare a G. BOTTINO, *Commento all'articolo 4, comma 4*, in AA. VV. (coordinati da V. ITALIA), *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, 338 ss.;

disposizioni statutarie) la “capacità” di disciplinare l’organizzazione comunale e provinciale.

In relazione alla provvista del personale da adibire agli uffici di *staff*, il predetto art. 90 T.U.E.L., salvo che per gli Enti in condizioni di dissesto economico-finanziario³⁵, pone un’alternativa possibile tra utilizzazione di personale già dipendente dell’Ente locale, e collaboratori esterni assunti con contratto di lavoro a tempo determinato³⁶. La scelta è ancora una volta rimessa al regolamento locale sull’ordinamento degli uffici e dei servizi.

Nella fattispecie in esame il regolamento comunale del tempo (adottato dal Comune di Roma nel 1995³⁷) disponeva chiaramente, negli artt. 7 e 10, di assegnare alla costituzione degli uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco e degli Assessori soltanto personale già appartenente ai ruoli organici dell’Ente; nulla disponeva, viceversa, in ordine alla possibilità di assegnare a tali uffici collaboratori esterni. Di conseguenza, le reiterate deliberazioni comunali dirette a conferire incarichi di collaborazione a terzi, per coadiuvare gli organi di governo nell’esercizio delle proprie funzioni di indirizzo politico-amministrativo, sono da ritenere fonte di danno erariale: devono essere dunque risarciti gli emolumenti economici indebitamente corrisposti ai collaboratori esterni assunti alle dipendenze degli uffici comunali di *staff*, in assenza di norme (di legge e regolamento locale) che ciò autorizzavano.

5. Considerazioni finali: la rilevanza del regolamento locale quale parametro per l’accertamento della responsabilità amministrativa.

Ai fini dell’accertamento della responsabilità amministrativa assumono dunque contemporaneo rilievo sia la previsione di cui all’art. 90 del T.U.E.L. (al tempo dei fatti in questione, l’identico art. 51, comma 7, secondo periodo, della legge n. 142 del 1990), che il regolamento comunale sull’ordinamento degli uffici e dei servizi (cui il medesimo art. 90 demanda la disciplina delle eventuali collaborazioni esterne). Tale regolamento, in particolare, appare rilevante proprio in quanto non conteneva disposizioni dirette a

³⁵ Per i quali, dunque, gli uffici di *staff* eventualmente costituiti dovranno necessariamente essere formati da personale già appartenente alla dotazione organica dell’Ente locale.

³⁶ La fiduciarità dell’incarico di collaborazione impone la predeterminazione della cessazione della collaborazione, allo scadere del mandato elettivo degli organi di governo che hanno deliberato i medesimi incarichi.

³⁷ Deliberazione del Consiglio comunale n. 73 del 10 aprile 1995. Si tenga altresì presente che l’adozione del regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi è ad oggi rimessa (cfr. art. 48, comma 3, T.U.E.L.) – nel rispetto dei criteri generali stabiliti dall’organo consiliare – alla competenza della Giunta comunale.

consentire l'utilizzazione di collaboratori esterni nell'ambito degli uffici di *staff* prevedendo, viceversa, l'utilizzazione di personale già dipendente dell'Amministrazione comunale. Da ciò è possibile dedurre che l'eventuale presenza di norme regolamentari dell'Ente locale, recanti condizioni e modalità per l'affidamento degli incarichi di collaborazione, avrebbe potuto assumere decisiva importanza ai fini della stessa sussistenza (o dell'attenuazione) della responsabilità amministrativa contestata ai convenuti³⁸.

In sostanza la Corte dei Conti, nel sindacare le scelte organizzative discrezionali, ha accertato che tali scelte hanno violato un parametro normativo di riferimento "composto", pari alla somma cioè – se ci è consentita la notazione algebrica – della norma di legge e di quella regolamentare. Definire la scelta discrezionale all'origine della condanna al risarcimento del danno erariale in termini di scelta "*contra legem*" è dunque possibile, ma solo a patto di prescindere dal riferimento letterale (alla legge) per giungere ad una nozione di illegittimità (*rectius*, di antigiuridicità) che tenga necessariamente conto della fonte legislativa e di quella regolamentare locale, insieme ed unitariamente considerate.

La questione è ben presente all'attenzione, e nelle motivazioni, della sentenza di appello pronunciata – nella vicenda processuale in oggetto – dalla II Sezione Giurisdizionale Centrale della Corte dei Conti: si può motivatamente affermare che i passi della decisione³⁹ a ciò dedicati costituiscano un'interpretazione giurisprudenziale

³⁸ In argomento, con riferimento alla possibile "graduazione" (ed ai limiti a questa riferibili) del requisito della colpa grave da parte delle Regioni e degli Enti locali, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa, cfr. M. A. SANDULLI, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione dal danno civile al danno erariale. L'elemento soggettivo della responsabilità*, in www.federalismi.it, 2005, 12, 6 ss.

³⁹ "...in un ordinamento come il nostro, democratico e pluralista - a prescindere da probabili o improbabili evoluzioni in senso federalista - *ius non è solo l'ordinamento dello Stato-persona, ma quello risultante dal coesistere e dall'intrecciarsi degli ordinamenti autonomi di tutte quelle comunità esponenziali che l'art. 114 della Costituzione, anche prima della recente modifica, indicava come facenti parte della Repubblica...*In coerenza con quanto si è testé detto, nel delineare il quadro normativo, si deve aver riguardo ai diversi livelli di normazione, e la qualificazione del comportamento *secundum o contra ius* deve essere effettuata con riferimento a tutti, e non ad uno solo degli ordinamenti coinvolti...Le disposizioni normative le quali, in deroga al principio basilare per cui ogni ente deve sopperire ai propri compiti col proprio personale, consentono il ricorso all'apporto esterno, non possono, perciò, identificarsi *sic et simpliciter* con quelle dell'ordinamento statale, il quale, rispettoso del principio costituzionale dell'autonomia degli enti locali, ha posto soltanto principi, ma non ha imposto ai singoli enti alcuna soluzione imperativa...*Sicché è essenzialmente dall'ordinamento autonomo del Comune di Roma che devono essere estratti i parametri alla cui stregua valutare la conformità al diritto dell'operato degli appellanti...*Questo profilo non emerge con il rilievo che merita dagli atti di causa...che hanno rivolto l'attenzione quasi esclusivamente alla normazione statale, con riguardo alle condizioni alle quali la stessa subordina il ricorso a personale esterno. *Pure in siffatta situazione processuale, questo giudice d'appello ritiene di non potere non dare la giusta evidenza alla normazione regolamentare del Comune, che costituisce presupposto indefettibile sia per quanto riguarda le condizioni del ricorso all'apporto di personale esterno, sia per la sua stessa ammissibilità...*Ma *iura novit Curia: il giudice di qualunque grado, organo della Repubblica, o - se si vuole - dello Stato-comunità, ha il compito di pronunciare e garantire la realizzazione dello ius quo utimur nella sua intrezza, con riferimento a tutti gli eventuali livelli ai quali questo ius si esprime, senza*

particolarmente avvertita della pluralità di fonti normative di cui si compone oggi l'ordinamento giuridico amministrativo. E, di conseguenza, del ruolo affidato al giudice nel ricostruire un parametro normativo di riferimento cui "affidare" i limiti esterni del proprio sindacato, parametro risultante dalla "sommatoria" di tali fonti. Benché la questione sia soltanto accennata nella sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione⁴⁰, la Suprema Corte assevera evidentemente le affermazioni della Corte dei Conti confermando l'esercizio del sindacato giurisdizionale da questa esercitato. L'autonomia normativa, e di organizzazione, attribuita agli Enti locali riverbera così i propri effetti nell'ordinamento della giurisdizione contabile, traducendosi nella potestà di posizionare i parametri normativi che il giudice contabile "utilizza" allo scopo di motivare e formare la propria decisione.

rimanere condizionato dalle indicazioni delle parti. Si otterrebbero risultati aberranti, se le parti potessero ottenere tutela giurisdizionale sulla base di alcune norme, da essi stessi invocate, trascurando di considerarne e di applicarne altre, compresenti nell'ordinamento... *Il fatto è che, se la possibilità di ricorrere a personale esterno non è prevista in un regolamento del Comune, l'istituto deve considerarsi estraneo all'ordinamento dell'ente locale, e la possibilità dell'apporto esterno viene negata alla radice. La mancanza della previsione regolamentare rende quindi il conferimento di incarichi a personale esterno non semplicemente non iure, illegittimo per incompetenza o per altro difetto formale, ma contra ius, illecito, contrario all'ordinamento autonomo dell'ente locale.*" (gli incisi sono tratti dai parr. IX e XI, della citata sentenza 22 aprile 2002, n. 137, il corsivo è nostro) .

⁴⁰ "...il giudice contabile non ha ecceduto dal suo potere giurisdizionale in quanto si è limitato a valutare se i mezzi, liberamente scelti dal Sindaco e dagli Assessori, fossero adeguati oppure esorbitanti ed estranei al fine pubblico da perseguire, quest'ultimo identificabile nel potere-dovere di conferire incarichi o consulenze *nel rispetto delle condizioni stabilite dalla legge (ed anche da disposizioni regolamentari interne del Comune)...*" (il corsivo è nostro): si deve tuttavia osservare che la qualificazione delle disposizioni regolamentari alla stregua di norme "interne" non descrive esattamente la rilevanza (certamente esterna) che tali norme assumono, proprio ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa. La qualificazione è dunque da accettare a condizione di considerare le norme interne quali disposizioni pienamente "azionabili" nel sindacato giurisdizionale dell'attività che da tali norme promana, vale a dire nell'accezione utilizzata da F. BASSI, *La norma interna, Lineamenti di una teoria*, Milano, 1963, 387 ss., e da E. SILVESTRI, *L'attività interna della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1950, 157 ss.