

CAPITOLO VI

PERSONALE

1. Incidenza della contrattazione collettiva sull'organizzazione dell'amministrazione.
2. Tipologia degli accordi
3. Organi preposti alla gestione della contrattazione.
4. Casistiche emergenti dalla giurisprudenza amministrativa: efficacia dei contratti.
5. segue: inquadramenti.
6. segue: assunzioni.
7. Personale precario in servizio presso comuni terre-

motati e giovani assunti "ex lege" n. 285 del 1° giugno 1977.

8. Considerazioni generali in ordine all'applicazione degli accordi.

9. Rendite vitalizie.

1.- Incidenza della contrattazione collettiva sull'organizzazione dell'amministrazione

La legge quadro 29 marzo 1983, n. 93, ha definitivamente recepito il metodo della contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego.

Tale legge - preceduta nel tempo da altre fonti primarie di rilievo ricordate nella relazione dello scorso anno (pag. 897 e segg.) - ha dettato norme fondamentali per tutto il settore del pubblico impiego, anche non statale, e prevede l'estensione e generalizzazione del principio della contrattazione, che è stato riconosciuto conforme alla Costituzione dal Giudice delle leggi con le sentenze 20 marzo 1978, n. 21, e 13 luglio 1984, n. 219.

Essa, inoltre, estende il metodo della contrattazione ad aspetti della organizzazione strutturale dell'amministrazione (connessi con l'ambito del rapporto di impiego in senso stretto), tanto da incidere sulla funzionalità degli apparati.

Questa evoluzione del principio contrattualistico emerge dalle disposizioni fondamentali previste negli

articoli 2 e 3 della legge, nonché dalla tipologia degli accordi.

E' la partecipazione delle forze sociali alla regolamentazione del rapporto di pubblico impiego che viene vigorosamente valorizzata.

Si è voluto affievolire il sistema incentrato sul principio unilaterale di autorità per privilegiare quello consensuale manifestato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Si è dilatato al massimo l'ambito della contrattazione, e sono stati riservati alla legge solo gli istituti, tassativamente determinati, per i quali l'intervento della legge è apparso indispensabile secondo i principi costituzionali.

Gli articoli 2 e 3 della legge sono illuminanti al riguardo.

L'articolo 2 (che individua la sfera di riserva legislativa) trova fondamento logico in un duplice ordine di considerazioni:

- la salvaguardia del principio costituzionale della riserva di legge (art. 97 Cost.) nell'organizzazione dei pubblici uffici;

- il rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa emergente da varie disposizioni della Costituzione.

La riserva di legge copre materie tassativamente determinate, e ciò consente di enucleare l'area residuale riservata (art. 3) alla contrattazione. Ne deriva che alla contrattazione devono ritenersi attribuite tutte le materie non espressamente demandate alla legge, con notevole ampliamento del potere sindacale delle categorie dei pubblici dipendenti.

Tanto depone - come avvertito dalla dottrina - per un progressivo avvicinamento tra impiego pubblico e privato (estensione di quasi tutta la normativa dello Statuto dei lavoratori al settore pubblico) e per una applicazione del principio di contrattualità a settori prima riservati alla esclusiva competenza legislativa, con ampliamento della originaria funzione sindacale di difesa degli interessi corporativi data l'assunzione di compiti non tradizionali del sindacato.

Al riguardo, si sottolinea l'intima interferenza che viene a determinarsi con l'attività della Pubblica Amministrazione pur sempre fondata sul principio di autorità.

La determinazione dell'ambito affidato alla contrattazione rispetto a formule generiche precedentemente adottate, non scevre da incertezza e causa di permanente conflittualità, va positivamente apprezzato.

Le formule ora impiegate comportano la devoluzione al metodo della contrattazione di settori intermedi tra le materie di pubblico impiego in senso stretto e quelle dell'organizzazione amministrativa.

Di tanto si ha contezza esaminando l'individuazione contenuta nell'articolo 3.

Basta ricordare alcune di queste materie - organizzazione del lavoro, orario, durata e distribuzione, misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici - per valutare l'incidenza della contrattazione sull'organizzazione dell'amministrazione, al di là ed oltre la difesa sindacale di interessi corporativi delle categorie rappresentate.

Da quanto sopra esposto si trae l'impressione che i sindacati - stante la presupposta esigenza di consenso che caratterizza lo Stato pluralista - siano legittimati, se non formalmente almeno sostanzialmente, ad esplicitare un potere di cogestione della funzione amministrativa.

2.- Tipologia degli accordi

Gli accordi stipulati in base alla legge quadro sono intesi alla regolamentazione specifica di aspetti di rilievo della organizzazione amministrativa in vista dell'esplicazione di funzioni e servizi pubblici.

La legge ha individuato vari tipi di accordi ed in rapporto a ciascuno di essi ha delineato il relativo procedimento di formazione.

I. Il primo tipo (art. 5) riguarda la stipulazione di un accordo unico per la determinazione dei comparti di contrattazione collettiva ai fini del raggruppamento di tutti i pubblici dipendenti in un numero limitato di tali comparti agli effetti della perequazione delle loro posizioni giuridiche. Ciò in rapporto alle peculiarità che caratterizzano raggruppamenti di dipendenti - appartenenti a settori diversi - che hanno fra loro caratteristiche di omogeneità o affinità.

L'accordo Governo-Sindacati, stipulato in data 11 febbraio 1986, è stato recepito con il D.P.R. 5

marzo 1986, n. 68, che ha previsto la individuazione di otto comparti, e tra questi, il terzo, che riguarda il personale delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle comunità montane, loro consorzi e associazioni.

- II. Il secondo tipo di accordo (intercompartimentale, art. 12) è unico e valido per tutti i comparti. Esso al fine di pervenire alla omogeneizzazione delle posizioni giuridiche di tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, quale che sia il comparto di appartenenza, disciplina in modo unitario talune specifiche materie comuni concordate fra le parti, e fra queste: aspettative, congedi, permessi, ferie, regime retributivo di attività per qualifiche funzionali uguali o assimilate, criteri per i trasferimenti e la mobilità, trattamenti di missione e di trasferimento, nonché criteri per l'eventuale concessione di particolari trattamenti economici integrativi rigorosamente collegati a specifici requisiti e contenuti delle prestazioni di lavoro.

Il primo accordo di questo tipo, valido per il periodo 1° gennaio 1985 - 31 dicembre 1987, è stato

recepito con il D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13, ed ha investito campi ben più estesi di quelli esemplificativamente ricordati dall'art. 12 della legge quadro.

Sono stati proprio i profili attinenti alla organizzazione dell'amministrazione ad avere la prevalenza. L'accordo, infatti, ha disciplinato il settore dell'occupazione (non richiamato dall'articolo 12), prevedendo norme concernenti la programmazione della politica del lavoro nel settore pubblico, progetti finalizzati alla realizzazione di nuovi servizi o al miglioramento di quelli esistenti, i regimi di lavoro a tempo parziale, la mobilità dei lavoratori, l'orario e l'organizzazione del lavoro, la produttività e l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Rilevanti, sotto il profilo organizzativo, le norme dell'accordo che impongono alle amministrazioni l'obbligo di fornire alle organizzazioni sindacali una preventiva, costante e tempestiva informazione sugli atti e provvedimenti riguardanti il personale, l'organizzazione del lavoro, la politica degli organici, il funzionamento dei servizi e le inno-

vazioni tecnologiche, con particolare riguardo all'introduzione dei sistemi informativi a base informatica.

Si ricordano, inoltre, le disposizioni concernenti le cosiddette procedure di raffreddamento dei conflitti a livello di comparto (fondate su confronti fra le parti) e l'istituzione di una commissione nazionale di valutazione per la risoluzione di conflitti collettivi di lavoro di grande rilievo per l'intero settore del pubblico impiego; commissione che cura l'interpretazione e l'applicazione degli accordi previsti della legge quadro e l'andamento delle relazioni sindacali nelle amministrazioni, anche se i conflitti sono connessi o originati da controversie individuali o plurime.

III. Il terzo tipo di accordo (artt. 6 - 11 della legge) è quello concernente i singoli comparti di contrattazione collettiva.

Si tratta degli accordi destinati a disciplinare - sempre sulla base dei principi della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche di tutti i pubblici dipendenti, a qualunque settore essi appartengano - gli aspetti particolari caratterizzanti

ciascun comparto di contrattazione.

L'accordo per il comparto per gli enti locali del 29 aprile 1983 è stato recepito nell'ordinamento - come è noto - con il D.P.R. 23 giugno 1983, n. 347, e, per le vicende di applicazione dello stesso, si fa rinvio alla precedente relazione (pag. 912 e segg.) ed al successivo paragrafo 8.

- IV. Il quarto ed ultimo tipo di accordo è quello cosiddetto decentrato, previsto dall'art. 14 della legge quadro.

Secondo tale norma, nell'ambito e nei limiti fissati dalla disciplina emanata con gli accordi compartimentali e di comparto, particolarmente per quanto attiene ai criteri per l'organizzazione del lavoro, alla disciplina dei carichi di lavoro, alla formulazione di proposte per l'attuazione di istituti concernenti la formazione professionale e l'addestramento, nonché a tutte le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici, è consentita la stipulazione di accordi decentrati per singole branche della Pubblica Amministrazione e per singoli enti, anche in relazione ad aree territorialmente definite negli accordi di comparto.

Detti accordi decentrati, tuttavia, non devono comunque comportare oneri aggiuntivi rispetto a quelli derivanti dagli accordi sopra richiamati (per deviazioni nel comparto degli enti locali, vedasi la precedente relazione pagg. 930 e 931). Si tratta di accordi di minor rilievo e di carattere eventuale, poiché amministrazione e organizzazioni sindacali potrebbero astenersi dallo stipularli.

A questo punto può rilevarsi che il sistema della contrattazione collettiva ha introdotto rilevanti novità nella organizzazione interna della Pubblica Amministrazione, anche se gli accordi previsti dalla legge quadro non pare integrino dei contratti, ma costituirebbero atti preparatori di fonti normative in senso stretto rappresentate dai decreti del Capo dello Stato che recepiscono gli accordi (in questo senso, TAR LAZIO, Sez. I, 11 gennaio 1986, n. 96; Corte dei Conti, Sez. controllo Stato, 9 gennaio 1986, n.9).

Dato di fatto è che la partecipazione delle forze sindacali ha contribuito ad accelerare il processo di omogeneizzazione e perequazione dei trattamenti dei

pubblici dipendenti; ma non può non suscitare perplessità l'accordo intercompartimentale (D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13) per le parti (non richiamate dall'articolo 12 della legge quadro) disciplinanti segnatamente il settore dell'occupazione, e che rischiano di vincolare eccessivamente l'organizzazione amministrativa.

Solo l'applicazione dell'accordo, che si palesa caratterizzato da defatiganti trattative, potrà fornire elementi per esprimere giudizi valutativi sulla effettiva utilità della iniziativa.

3.- Organi preposti alla gestione della contrattazione.

La svolta espositiva sui contenuti della contrattazione collettiva impone un breve cenno agli organi deputati a gestirla.

La legge quadro n. 93 del 1983 ha istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento della Funzione Pubblica, ed ha così indi-

viduato l'organo, che dovrà provvedere al processo di riordino della Pubblica Amministrazione, e al quale sono state devolute precise competenze, nonché funzioni prima svolte da varie amministrazioni in maniera non sempre coordinata.

Secondo la legge quadro, al Dipartimento competono non solo attività istruttorie e preparatorie delle trattative con le organizzazioni sindacali e la stipulazione degli accordi di comparto ed intercompartimentali, ma anche la verifica e il controllo sulla loro attuazione.

Allo scopo è stato istituito un nucleo ispettivo, della cui attività è cenno nella precedente relazione (pagg. 931 - 932).

Per adempiere alle delicate e complesse funzioni attribuite dalla legge quadro al Dipartimento, si è fatto luogo alla ristrutturazione ed al potenziamento dello stesso con il D.P.R. 20 giugno 1984, n. 536, ed il D.P.C.M. del 22 novembre 1984.

Tra le strutture permanenti del Dipartimento occorre segnalare la Commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di osservatorio del pubblico impiego, istituita con decreto del 10 luglio 1984

(in G.U. n. 7 del 9.1.1985).

La legge 22 agosto 1985, n. 444, ha istituzionalizzato e reso permanente (art. 11) la Commissione, le cui attribuzioni concernono l'impostazione di un modello conoscitivo della situazione complessiva del pubblico impiego attraverso la rilevazione e l'organizzazione di tutti i dati globali e disaggregati riguardanti il relativo personale.

Spetta al consesso, inoltre, l'individuazione dei bisogni qualitativi, quantitativi e territoriali e la previsione, determinazione e controllo delle spese destinate al personale.

Infine, l'art. 22 del D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13, ha previsto, presso il Dipartimento, l'istituzione di un Osservatorio delle pronunce giurisprudenziali in materia di pubblico impiego, non solo per la diffusione di informazioni in materia, ma anche per periodiche valutazioni degli orientamenti della giurisprudenza allo scopo di formulare eventuali norme interpretative in ordine ai contenuti degli accordi e di emanare gli opportuni provvedimenti normativi o amministrativi.

Segnatamente è stato previsto che, ove un'amministrazione intenda procedere alla estensione generaliz-

zata degli effetti soggettivi di giudicati amministrativi in materia di pubblico impiego, le relative determinazioni devono essere adottate previa consultazione con le Confederazioni sindacali.

Pertanto, può affermarsi che la legge quadro ha avuto attuazione, sia attraverso la precostituzione degli organi deputati a gestire la contrattazione, che attraverso la stipulazione e recezione degli accordi.

4.- Casistiche emergenti dalla giurisprudenza amministrativa: efficacia dei contratti

L'applicazione degli accordi per il comparto degli enti locali è stata caratterizzata, come posto in evidenza nella precedente relazione, da inevitabili difficoltà consequenziali anche alla rilevante novità costituita dall'introduzione del principio della contrattazione nel settore del pubblico impiego.

La giurisprudenza amministrativa - pur preordinata ex se a risolvere fattispecie specifiche e profili epi-

sodici - ha disegnato alcuni principi generali, i quali corrispondono a criteri di logica e coerenza e che, ad avviso della Sezione, dovrebbero esser tenuti presenti dagli ispettori del Dipartimento della Funzione Pubblica (cfr. precedente relazione pag. 931 e segg.) preposti all'accertamento della corretta applicazione degli accordi, e non essere ignorati dagli enti locali, in funzione di buon andamento del comparto.

Il Giudice amministrativo ha, innanzitutto, affermato che, nel sistema di contrattazione collettiva anteriore all'articolo 6 del D.L. 29 dicembre 1977, n. 946, come convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43, (cfr. in proposito la relazione dello scorso anno pag. 897 e segg.), in capo all'ente locale competeva un ampio margine di discrezionalità, allorchè, nella sua autonomia organizzativa, procedeva all'inquadramento dei propri dipendenti, passando da un sistema rigido di qualifiche ad un altro fondato su livelli professionali: la detta autonomia, pur non potendosi spingere sino ad una irrazionale ed iniquo appiattimento delle posizioni giuridiche del personale, consentiva, tuttavia, all'ente di procedere all'accorpamento di precedenti qualifiche in uniche posizioni livellari, in un'ottica

di ristrutturazione e semplificazione di funzioni e qualifiche preesistenti e per realizzare le proprie esigenze funzionali (TAR Sicilia - Catania, 7 febbraio 1986, n. 50; Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 1986, n. 92; TAR Lombardia, 14 gennaio 1986, n. 21; TAR Calabria - Reggio Calabria, 28 novembre 1985, n. 351 e n. 352; TAR Sicilia - Catania, 26 maggio 1986, n. 514).

In sostanza, ai fini dell'inquadramento del personale degli enti locali in base all'accordo sindacale del 3 marzo 1974 (recepito dalle amministrazioni), si doveva tener conto essenzialmente delle funzioni esplicitate da ciascun impiegato, in seno alla organizzazione dell'ente, in base a provvedimenti formali della amministrazione (Cons. Stato, Sez. V, 11 settembre 1985, n. 292; Cons. Stato, Sez. V, 6 novembre 1985, n. 369).

In conclusione, gli accordi sindacali per il personale degli enti locali, stipulati nel 1974, prevedevano la ripartizione dei dipendenti in undici livelli retributivi e funzionali, secondo un modulo strutturale unitario, che non aveva carattere vincolante. In relazione ad esso, ciascun ente poteva quindi stabilire autonomamente e discrezionalmente, la propria organizzazione burocratica (Cons. Stato, Sez. V, 6 novembre 1985, nn.

369, 371, 375; Cons. Stato, Sez. V, 4 novembre 1985, n. 438.

Caducato il contratto del 1974, la disciplina generale in materia di rapporto di lavoro del personale degli enti Locali, introdotta dal D.P.R. 1° giugno 1971, n. 191, e confermata dai successivi, tende a realizzare quel contenuto di eguaglianza, che l'assetto unitario della Repubblica impone e che il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione richiede.

Pertanto, deve escludersi che tale normativa statale, nell'assicurare un trattamento economico uniforme ai dipendenti degli enti Locali, possa menomare la sfera di autonomia dei Comuni, delle Province e dei loro consorzi. (Tar Campania - Salerno, 19 aprile 1986, n. 84).

Il decreto presidenziale, che ha carattere immediatamente precettivo per gli enti, ai sensi dell'art. 6 del D.L. n. 946 del 1977, come convertito nella legge n. 43 del 1978, si applica obbligatoriamente senza necessità di formale atto di ricezione, e gli enti sono tenuti a darvi integrale esecuzione, senza possibilità di deroghe, ad eccezione delle materie espressamente previste dallo stesso accordo (Tar Toscana, 10 maggio

86, n. 493; Tar Lazio - Latina, 23 gennaio 1981, n. 23; TAR Lazio, Sez. II, 27 gennaio 82, n. 59; TAR Friuli V.G., 13 gennaio 1982, n. 2; TAR Milano, 9 aprile 1983, n. 362; Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 1986, n. 99).

Lo stesso decreto presidenziale, inoltre, abroga le previgenti disposizioni dei regolamenti organici comunali con esso incompatibili (Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 1986, n. 99).

Il contratto collettivo di lavoro realizza l'inquadramento dei dipendenti in fasce funzionali, superando il vecchio ordinamento gerarchico-burocratico, rigidamente fondato sulla carriera e sulle qualifiche. Tale modulo normativo, che si basa su parametri significativi costituiti dal grado di professionalità, specializzazione, responsabilità ed autonomia delle singole posizioni di lavoro, non risulta generico, dato che i criteri seguiti nell'enucleazione dei diversi livelli funzionali e retributivi non si esauriscono in mere enunciazioni di principio, ma contengono, per ciascuna delle fasce previste, un'apposita declaratoria delle singole posizioni di stato, che non pone, nella generalità dei casi, particolari dubbi interpretativi o applicativi (TAR Lazio, Sez. 1, 5 maggio 1982, n. 494);

pertanto, i provvedimenti di inquadramento del personale non si configurano come atti amministrativi discrezionali (come può leggersi in alcune criticabili deliberazioni di inquadramento acquisite), essendo l'amministrazione tenuta al mero riscontro tra la qualifica rivestita e il livello corrispondente (Cons. Stato, Sez. V, 27 gennaio 1986, n. 66; TAR Calabria - Catanzaro, 19 agosto 1986, n. 270).

5.- Segue: inquadramenti

La materia degli inquadramenti del personale degli enti locali (che non rientra tra le parti derogabili) è disciplinata dall'art. 2 del D.P.R. 1° giugno 1979, n. 191, e correlative norme dei successivi decreti presidenziali, i quali, disponendo testualmente che il personale deve essere collocato nei livelli previsti "sulla base dei contenuti di professionalità, specializzazione, responsabilità ed autonomia delle relative qualifiche", sanciscono che le amministrazioni interessate

debbono bensì prendere in esame le mansioni ed il grado di professionalità di ciascun dipendente, ma ciò va fatto solo laddove tali elementi siano direttamente connessi alla qualifica già formalmente rivestita.

Lo svolgimento di mansioni di livello superiore a quelle corrispondenti alla qualifica posseduta - ancorchè autorizzate con apposito atto dell'amministrazione - non determina solo per questo una modificazione della qualifica rivestita dal dipendente; ciò per l'assorbete considerazione che tanto può avvenire esclusivamente con atto formale adottato dagli organi competenti, ed all'esito dell'espletamento favorevole di pubblico concorso (TAR Abruzzo - Aquila, 18 gennaio 1986, n. 3).

I posti istituiti presso gli enti locali in conseguenza dell'adozione dei piani di organizzazione degli uffici e dei servizi, previsti dall'art. 4 del D.L. 10 novembre 1978, n. 702, come modificato dall'art. 1 della legge 8 gennaio 1979, n. 3, soggiacciono - allorchè si tratti di posti di livello superiore - alle procedure concorsuali disciplinate dall'art. 3 del D.P.R. 30 giugno 1979, n. 191 (TAR Umbria, 2 agosto 1986, numero 329).

La disposizione citata, che consente ai dipendenti

degli enti locali l'accesso alle qualifiche superiori esclusivamente a mezzo di concorsi interni (vietando quindi ogni automatico passaggio di livello), non si applica nel caso in cui l'attribuzione della qualifica superiore consegua alla circostanza che siano stati soppressi nell'organico dell'ente preesistenti posti di ruolo, e occorra perciò inquadrare il personale titolare dei posti soppressi nei nuovi ruoli organici sulla base del criterio della corrispondente o più assimilabile qualifica (Cons. Stato, Sez. V, 9 febbraio 1985, n. 81).

Il richiamato articolo 3 del D.P.R. n. 191, nel determinare i titoli di studio che devono essere posseduti per accedere ai diversi livelli retributivo-funzionali, ha implicitamente abrogato le preesistenti norme dei regolamenti degli enti locali che disciplinavano in modo difforme la stessa materia (Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 1986, n. 89).

In base all'allegato A del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, l'attribuzione della qualifica dirigenziale presuppone necessariamente l'elaborazione di un assetto organizzativo dell'ente medesimo che delinei le strutture di massime dimensioni, intermedie e inferiori, non

potendo a ciò supplire un criterio di carattere contenutistico che si richiami alle specifiche funzioni dirigenziali (TAR Emilia Romagna - Parma, 9 gennaio 1986, n. 1).

In relazione alle difficoltà, che, al di là di astratte formulazioni di declaratoria concernenti la funzione dirigenziale e le attribuzioni, i compiti e le responsabilità dei dirigenti, potrebbero, nelle singole fattispecie concrete, caratterizzare l'inquadramento dei dirigenti stessi, il D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, prescrive che tali attribuzioni, compiti e responsabilità rappresentano soltanto il contenuto della funzione dirigenziale, la quale è conferita al personale che, negli enti di tipo 2, ha la direzione della massima unità operativa presente nell'ente e, negli enti di tipo 1, al personale che dirige le unità operative di grado intermedio o di seconda dimensione (TAR Emilia Romagna - Parma, 10 marzo 1986, n. 86).

Nel caso in cui l'organizzazione burocratica di un Comune non si atteggi in forma piramidale, ma in forma orizzontale, per cui, a prescindere dal loro grado di importanza e di complessità, tutti gli uffici sono gerarchicamente equiordinati ed i loro dirigenti rispon-

dono soltanto all'assessore competente ed agli organi di governo del Comune, non può non applicarsi l'art. 40 lett. f) del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, il quale, attribuendo la prima qualifica dirigenziale ai responsabili delle strutture di massima dimensione negli enti di tipo 2, chiaramente presuppone, assieme a quanto disposto nelle lett. e) e g) dell'articolo, una struttura piramidale formata da unità operative apicali, da sottostanti unità operative intermedie e da unità operative - sottostanti a queste ultime - di terza dimensione, non essendo sufficiente che il dirigente della singola unità operativa non abbia un superiore gerarchico nell'ambito della burocrazia comunale.

In applicazione dell'art. 40, lettera a), del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, secondo il quale l'inquadramento del personale interessato deve aver luogo sulla base delle declaratorie delle qualifiche funzionali e dei profili professionali dell'accordo, indipendentemente dal livello di inquadramento acquisito con i precedenti accordi, non appare congruo il criterio di attribuzione della prima qualifica dirigenziale ai responsabili delle unità operative che, in base ai precedenti accordi, avevano conseguito il decimo livello,

nonchè il conferimento dell'ottava qualifica funzionale ai preposti ad unità operative che avevano conseguito il nono livello, escludendo tutti gli altri, a prescindere dall'importanza e dalla delicatezza delle funzioni svolte (TAR Emilia Romagna, 25 marzo 1986, n. 96).

I suesposti principi giurisprudenziali in tema di inquadramento nelle qualifiche dirigenziali ed apicali, che sono coerenti con il commento teorico-pratico al D.P.R. n. 347 del 1983, ritenuto valido dagli organi rappresentativi delle parti interessate (cfr. relazione precedente pagg. 914 e segg.), sono stati, talora, violati dagli enti - come può inequivocabilmente evincersi dalla pubblicazione del Ministero dell'interno in tema di "situazione degli organici degli enti locali al 30 aprile 1986" -, poichè risulta presente in organico personale inquadrato nella prima e seconda qualifica dirigenziale e nella ottava e nella settima qualifica funzionale presso enti ricompresi, secondo l'art. 2 del D.P.R. n. 347 del 1983, in fasce demografiche per le quali erano previste qualifiche apicali inferiori.

Tanto si segnala per evidenziare patologiche applicazioni del contratto collettivo, oltre quelle ricordate nella precedente relazione (cfr. pag. 919 e

segg.) e per gli eventuali atti e provvedimenti di competenza degli ispettori del Dipartimento della Funzione Pubblica e di tutte le autorità statali e regionali interessate all'osservanza dell'ordinamento.

Erronee e distorte interpretazioni del contratto collettivo implicano pregiudizio per il patrimonio degli enti, influiscono negativamente sulla funzionalità dei servizi delle amministrazioni, vulnerano il principio della "par condicio", sul quale si fonda la contrattazione collettiva, contrastano con gli obiettivi di efficienza e produttività, legittimano un giudizio di non buon andamento in ordine alla attività delle amministrazioni che non hanno rispettato le regole.

6.- Segue: assunzioni

La giurisprudenza ha operato interessanti precisazioni in materia di assunzioni a tempo determinato, nonché in tema di divieto di assunzioni.

L'applicazione al settore del pubblico impiego

della legge 18 agosto 1962, n. 230, in tema di illegittimità di contratti a tempo determinato, non può essere ammessa almeno in tutte quelle situazioni in cui lo specifico ordinamento di settore prevede e disciplina il ricorso da parte dell'ente pubblico a contratto a termine (TAR Lazio, Sez. II, 11 gennaio 1986, n.9).

Nel caso di assunzioni temporanee di personale alla dipendenza di enti locali, è da escludere che dal rigoroso sistema previsto dal legislatore possa desumersi quale effetto il consolidamento a tempo indeterminato del rapporto d'impiego (TAR Lazio, Sez. II, 10 gennaio 1986, n. 5; Cass. Civ., Sez. lav., 20 maggio 1986, n. 3350).

Quindi è legittima la delibera con la quale l'amministrazione comunale provvede all'assunzione a termine, anzichè a tempo indeterminato, di personale per fronteggiare esigenze istituzionali a carattere provvisorio e variabili nel tempo (TAR Calabria - Reggio Calabria, 30 novembre 1985, n. 3).

Mentre è illegittimo il provvedimento di un Comune, colpito da eventi sismici nel 1984, che dispone l'assunzione a tempo indeterminato di personale straordinario per soddisfare urgenti necessità della popola-

zione, in quanto la normativa consente a tale categorie di enti di adottare provvedimenti urgenti "extra ordinem" purchè ad effetti limitati nel tempo (TAR Lazio - Latina, 18 marzo 1986, n. 66).

Il divieto di assunzioni di personale comunque denominato, che comporti un aumento del numero dei dipendenti degli enti locali superiore a quello del personale in servizio nell'anno 1976, non si applica ai conferimenti di qualifica superiore a seguito di procedimento selettivo nell'ambito del personale già in servizio (TAR Sicilia - Catania, 13 dicembre 1985, n. 1645).

L'assunzione per chiamata diretta di un lavoratore appartenente alle categorie protette nel periodo di "vacatio" della legge, che impone il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, è chiaramente esclusiva del divieto, e configura pertanto eccesso di potere (TAR Puglia - Lecce, 25 febbraio 1986, n. 55).

E' altresì illegittima, perchè adottata con l'evidente intento di eludere il divieto di nuove assunzioni di personale, la deliberazione comunale adottata per la copertura di alcuni posti mediante assunzione diretta, nel periodo di "vacatio" della legge destinata a produrre effetto successivamente all'entrata in vigore

della stessa legge (TAR Puglia - Lecce, 19 maggio 1986, n. 108).

Per contro, la legge limita le sole assunzioni del personale degli enti locali, ma non opera, invece, sulle procedure concorsuali volte a coprire le carenze dello organico, anche se le nomine, in concreto, dovranno rispettare il dettato legislativo (TAR Puglia - Lecce, 19 maggio 1986, n. 109).

L'osservanza degli esposti principi, rigorosamente affermata dalla maggior parte dei CO.RE.CO. - come può desumersi dalle pronunce degli stessi in materia, pubblicate sui bollettini regionali - non ha però avuto generalizzata applicazione, e tanto può dedursi dalla tendenza già ricordata di alcuni enti a richiedere alla Commissione centrale per la finanza locale modifiche a sanatoria di pianta organica per legittimare situazioni irregolari e dal tenore di una disposizione del D.P.R. 15 maggio 1987 (non ammessa al visto ed alla conseguente registrazione dalla Corte, ma rivitalizzata dal D.L. 10 luglio 1987, n. 271, art. 13, 1° comma) che prevede trasformazioni di posti stagionali in posti di ruolo (art. 4.4).

7.- Personale precario in servizio presso Comuni terremotati e giovani assunti "ex lege" n.285 del 1° giugno 1977

Gli eventi sismici che in tempi ed in aree diverse hanno colpito il Paese, oltre a determinare la necessità di fronteggiare gli immediati bisogni delle popolazioni danneggiate, hanno prodotto necessariamente l'esigenza di avviare una fase di ricostruzione volta non solo a rimuovere gli effetti disastrosi, ma anche a creare, per quanto possibile, le condizioni per una rinascita delle zone terremotate, sia sotto il profilo della vita civile, sia sotto il profilo economico e produttivo.

Il perseguimento delle predette finalità ha dato luogo alla emanazione di numerose disposizioni, recanti fra l'altro l'assegnazione di consistenti risorse finanziarie indispensabili per riattivare il buon funzionamento delle istituzioni locali, direttamente coinvolte nell'attività della ricostruzione e per favorire la ripresa economica nelle zone terremotate.

Dal primo punto di vista, molte disposizioni si

sono fatto carico di favorire il potenziamento degli uffici ed in genere delle strutture pubbliche locali, presupposto essenziale per la rilevazione, l'analisi dei bisogni locali e la conseguente elaborazione di progetti e programmi diretti alla ricostruzione dei centri abitati, al restauro e conservazione del patrimonio artistico e culturale, alla installazione di stabilimenti e di infrastrutture necessari per la ripresa della attività economica.

Ciò ha comportato, a vari livelli ed in fasi successive, l'autorizzazione agli enti locali di avvalersi, attraverso opportune convenzioni, di personale a vario titolo.

Nella generalità dei casi si è fatto ricorso ad assunzione di personale precario e per tempo limitato, con facoltà da parte degli enti locali di disporre proroghe o riassunzioni.

Col tempo si è venuta a creare la necessità di dare un assetto al personale in questione, divenuto titolare di aspettative, sia per la durata del servizio prestato, sia per la necessità di non privare di lavoro soggetti per i quali non erano facilmente prevedibili immediate prospettive di occupazione e che comunque a-

vevano operato in settori in cui ancora sussistevano esigenze e problemi da risolvere.

Con legge 28 ottobre 1986, n. 730, è stato previsto un apposito concorso per la sistemazione giuridica ed economica di coloro che hanno per almeno un anno prestato servizio presso enti locali per attendere ai compiti relativi alla ricostruzione.

Rimane ad oggi incerta la consistenza del personale di cui trattasi, anche se tale situazione troverà definitivo assetto. Sul punto, più ampiamente, è riferito nell'apposito documento. (vedere VI/1 inserito nel volume degli allegati)

8.- Considerazioni generali in ordine all'applicazione degli accordi

L'applicazione dell'accordo per il comparto degli enti locali (D.P.R. 23 giugno 1983, n. 347) non è stata agevole.

L'inquadramento nei nuovi profili professionali si

è palesato lento nel tempo e pesantemente conflittuale.

Gli enti locali si sono dovuti adeguare alle direttive, di non facile attuazione, impartite dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ma al contempo non hanno, talora, potuto disattendere le pressioni delle organizzazioni sindacali, intese ad ottenere slittamenti verso livelli superiori, e hanno, a volte, secondato le aspettative e le sollecitazioni del personale (cfr. precedente relazione pag. 916 e segg.).

La piena vigenza della legge quadro e la stipulazione dei vari tipi di accordi costituiscono un elemento di certezza rispetto alle incertezze del passato.

Tema di incertezza e precarietà è, invece, costituito dalla rapida successione di leggi - riguardanti il personale - che si sovrappongono a quelle vigenti senza eccessive preoccupazioni di concreta applicabilità e col risultato di un diffuso disorientamento nella attività degli apparati amministrativi locali.

L'applicazione dell'accordo intercompartimentale e l'utilizzazione della contrattazione decentrata potrebbero contribuire a migliorare il rapporto con i cittadini, poichè l'immagine delle organizzazioni pubbliche, e segnatamente del personale degli enti locali, rappre-

sentazione visibile dell'apparato presso l'utenza, è certamente deludente.

La comune corrente opinione tende a sottolineare la defatigante lentezza dell'azione burocratica e la formazione prevalentemente giuridica dei burocrati più inclini ai formalismi che ai risultati.

Simili generalizzazioni semplicistiche, tendenti ad accomunare tutti gli enti e tutti i dipendenti locali, sono inaccettabili, anche perchè sono differenziati i livelli di funzionamento delle amministrazioni locali e le qualità personali dei singoli - come peraltro emerge dai sia pur incompleti elementi conoscitivi acquisiti - ma è proprio in relazione all'ineguale grado di sviluppo che bisognerebbe operare per un miglioramento complessivo.

Tuttavia, non risulta che siano stati posti in essere efficaci strumenti per misurare il grado di soddisfazione del cittadino in relazione ai servizi offerti, mentre sarebbe indispensabile individuare appositi criteri e metodi per acquisire le valutazioni degli utenti.

Complessivamente il quadro del personale sembra caratterizzato più che da presunti fenomeni di ipertro-

fismo (peraltro smentiti dai blocchi reiterati delle assunzioni susseguite negli anni recenti e dalla divaricazione tra posti in pianta organica e unità effettivamente impegnate) da estesa demotivazione e disaffezione al lavoro (come emerge dal fenomeno di diffuso assenteismo per il quale non si dispone di precisi elementi).

Il difetto di titoli di studio adeguati e moderni (risultante da alcune delibere di inquadramento acquisite), la scarsa propensione alla qualificazione e riqualificazione professionale, il ricorso costante a professionisti esterni depongono per una sclerosi del livello culturale del personale proprio quando si postula l'esigenza di elevati livelli di professionalità per modificare l'organizzazione del lavoro, segnatamente mediante l'informatizzazione dei servizi.

Acutamente avvertita nel comparto la mancata emanazione della legge di riforma delle autonomie locali, che rischia di essere superata prima della sua entrata in vigore.

Detta legge, comportando modifiche alle strutture organizzative degli enti ed alle loro funzioni, dovrebbe positivamente riflettersi sulla condizione del per-

sonale.

Si sottolinea l'opportunità che il Parlamento distingua chiaramente, in sede di riforma delle autonomie locali, le competenze politiche dei consigli e delle giunte da quelle attuative e gestionali da demandare ai dirigenti e agli apparati burocratici, anche al fine di rendere effettivo il ruolo dei dirigenti già disegnato dal D.P.R. n. 347 del 1983, ed armonizzi le funzioni del segretario comunale e provinciale con quelle delle autorità politiche e dei dirigenti.

Allo stato, i vertici burocratici non sono in condizioni di assumere delle decisioni, ove per decisione si intenda una scelta tra varie alternative possibili tendenti al perseguimento di un fine, e produttiva di un risultato.

In sostanza le decisioni tendono a concentrarsi nei vertici politici con conseguente demotivazione e frustrazione fra dirigenti e quadri.

La legge n. 93 del 1983 dovrebbe avere il compito di modificare il funzionamento di tutta la P.A., e quindi anche di quella locale, per la ricerca di una maggiore efficienza; ma la legge stessa non può funzionare in carenza di una nuova adeguata normativa sulle

autonomie e sulle competenze e responsabilità di organi politici e organi dirigenziali e burocratici degli enti locali.

Il dirigente locale, oltre che acquisire una professionalità, dovrebbe esplicitare un'azione di direzione teleologicamente orientata ai risultati, che postulerebbe una competenza nell'ambito della individuazione dei fini, nonché la effettiva possibilità di amministrare le risorse necessarie allo scopo.

Entrambi questi elementi non sembrano in atto sussistenti alla stregua dell'attuale ordinamento.

La contrattazione tra Governo e Sindacati - frutto di un'opportuna delegificazione ad opera della legge quadro - ha di fatto ridotto sensibilmente le competenze effettive o virtuali dei dirigenti.

L'accentramento delle decisioni a livello Governo-Sindacati comporta che attribuzioni, già di competenza dirigenziale, vengono esplicitate in sede di negoziazione collettiva con conseguente svalorizzazione delle strutture burocratiche.

Non sembra, infatti, che nell'attuazione dei programmi per obiettivi intesi a realizzare una maggior produttività vi sia adeguato spazio per l'iniziativa

dirigenziale, poichè il piano dei progetti diretti ad ottenere recuperi di funzionalità e produttività è demandato alla sede nazionale, come del resto, in via sperimentale, l'avvio dei progetti pilota va predisposto dal Presidente del Consiglio, su proposta dal Ministro della funzione pubblica, previe intese con le Confederazioni firmatarie dell'accordo intercompartimentale di cui all'art. 12 delle legge quadro.

E' auspicabile che le dichiarazioni di programma, solennemente manifestate, riescano a tradursi in effettive realizzazioni di un recupero di funzionalità e produttività delle amministrazioni locali.

Allo stato, le numerose e complesse funzioni devolute a Comuni e Province e l'insufficiente risposta alle richieste delle collettività amministrate postulano la necessità indilazionabile di una organizzazione locale efficiente, gestita modernamente da personale qualificato.

Le pubbliche amministrazioni locali in atto non possono vantare alcun significativo miglioramento di funzionalità (salvo sporadici eventi riferentisi a specifici servizi), e sono afflitte dalle stesse carenze e disfunzioni dalle quali le aziende private sono riu-

scite a liberarsi nel trascorso decennio, realizzando una poderosa ristrutturazione tecnologica ed una coraggiosa e non indolore riqualificazione del personale.

9.- Rendite vitalizie

Merita, infine, separata considerazione - a conclusione dell'esposizione che precede - un fenomeno patologico di limitata estensione che ha assunto riflessi permanenti in conseguenza dell'omessa presentazione da parte del Governo di un apposito disegno di legge.

La disciplina concernente i postumi invalidanti da infortuni o malattie contratte per causa di servizio, ai fini dei possibili indennizzi erogabili a carico dei bilanci degli enti locali, ha dato luogo, talora, ad interpretazioni contestate e censurabili.

La corresponsione di rendite vitalizie è stata prevista, a favore del personale degli enti locali, nell'accordo di lavoro del 5 marzo 1974, all'articolo 15.2, ma la disposizione non ebbe applicazione.

Successivamente, la materia è stata disciplinata dagli articoli 11 del D.P.R. 1° giugno 1979, n. 191, 32 del D.P.R. 7 novembre 1980, n. 810, e 19 del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347.

In base alla normativa soprarichiamata gli enti locali hanno provveduto a concedere rendite vitalizie a favore dei dipendenti.

Il Servizio ispettivo presso il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avuto occasione di rilevare illegittimità di vario ordine in materia ed il Dipartimento stesso ha emanato, in argomento, la circolare n. 50720/6.28.2 del 19 luglio 1986 nella quale si affermano alcuni principi:

- l'articolo 11 del D.P.R. n. 191 del 1979 deve essere interpretato in armonia col sistema dell'ordinamento vigente, secondo il quale i dipendenti esposti a rischio di origine professionale (quali: netturbini, operai, vigili motociclisti) sono iscritti allo I.N.A.I.L.;
- la sfera di efficacia dell'articolo 11, quindi, concerne esclusivamente i dipendenti, che non sono assistibili dall'I.N.A.I.L., in quanto svolgono attività non coerenti con la qualifica operaia della

quale sono titolari;

- il personale diverso da quello da ultimo indicato (categorie impiegatizie) è destinatario del secondo comma dell'articolo 11 e, pertanto, ad esso può essere liquidato l'equo indennizzo - e non la rendita vitalizia - secondo i criteri stabiliti per gli impiegati dello Stato, e con lo stesso procedimento.

A seguito della emanazione della circolare, numerose amministrazioni hanno ritenuto di sospendere l'erogazione delle rendite vitalizie già elargite in attesa di chiarirne, accertarne, o regolarizzarne, sotto il profilo procedimentale, la legittimità.

Qualche amministrazione per contro (in particolare, il Comune di Napoli) ha confermato la legittimità delle iniziative assunte, facendo leva sulla propria autonomia.

In proposito occorre rilevare, sotto il profilo finanziario, che l'erogazione di rendite vitalizie può condizionare pesantemente e permanentemente i bilanci di alcuni enti, che hanno fatto ampio ricorso all'istituto.

Sotto il profilo giuridico non ci si può esimere dal formulare alcune considerazioni.

In riferimento alla istituzione della rendita vitalizia, ex articolo 11 del D.P.R. n. 191 del 1979, si osserva che l'approvazione dell'accordo per decreto presidenziale e la "delegificazione", operata dall'articolo 6 della legge n. 43 del 1978 (vedasi in proposito la relazione dello scorso anno pag. 897 e segg.), consentono che la norma costituisca valido fondamento per una disposizione regolamentare dell'ente locale.

Il richiamo alla disciplina dell'equo indennizzo, che mal si concilia con la introduzione di una nuova forma di previdenza, rende la norma di non agevole interpretazione, e ciò non deve essere sfuggito in sede di predisposizione del successivo accordo.

Infatti, l'accordo collettivo, approvato con D.P.R. 7 novembre 1980, n. 810, evidenzia la necessità di tutela contro i rischi non coperti da assicurazione I.N.A.I.L., ma modifica radicalmente le soluzioni precedenti.

L'articolo 32 del D.P.R. n. 810 prevede la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge in materia e, omessa la locuzione "rendita vitalizia", fa menzione di indennità che saranno previste dalla legge emananda.

L'articolo 19 del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, riproduce pedissequamente la precedente formulazione.

Il commento teorico-pratico al decreto presidenziale citato, predisposto da A.N.C.I., U.P.I. ed U.N.I.C.E.M., condiviso dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e ritenuto valido sul piano interpretativo dal Dipartimento della Funzione Pubblica con circolare in data 14 marzo 1984, in riferimento all'articolo 19, richiama l'impegno del Governo a presentare apposito disegno di legge e riconosce agli enti la facoltà di operare mediante propri provvedimenti. Tuttavia, considerato che il D.P.R. n. 191 del 1979 prescriveva l'applicazione della disciplina dell'equo indennizzo, sul commento si fa presente che "non appare conveniente suggerire soluzioni diverse. Perciò gli Enti potranno continuare ad applicare la disciplina dell'equo indennizzo, in conformità a quanto previsto per i dipendenti statali, fatte salve le condizioni più favorevoli in essere presso gli Enti stessi".

La modificazione intervenuta nella contrattazione collettiva appare sintomatica di una evidente inversione di tendenza, poiché postula l'esigenza di regolare con legge la materia, in quanto si istituisce una nuova

forma di previdenza obbligatoria, la cui gestione è normalmente affidata "ad organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato" (articolo 38, comma 4°, Costituzione).

D'altra parte, l'affidamento della funzione "de qua" allo stesso ente datore di lavoro dovrebbe essere stabilito con legge, unica fonte idonea a determinare le funzioni degli enti locali (articolo 128 Costituzione).

Giova anche rilevare in proposito che l'istituzione di una nuova forma di previdenza implica la copertura finanziaria dei connessi esborsi che vengano a gravare sulle collettività e devono essere necessariamente imposti in base alla legge.

Ancora, le più recenti norme collettive prevedono che la legge stabilisca "indennità" per i rischi da tutelare e non riproducono la locuzione "rendite vitalizie".

L'abbandono della formulazione adottata nei contratti del 1974 e del 1979 lascia trasparire l'intento di espellere dall'ordinamento l'istituto della rendita.

Del resto, il significato dei termini nel lessico comune e nella legislazione in tema di infortuni sul

lavoro avvalora l'assunto e induce a ritenere l'indennità una forma di previdenza a carattere temporaneo diversificata dalla rendita di natura permanente (articoli 66, 68, 74 e segg. del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124).

Alla stregua delle enunciate argomentazioni, il rinvio alle "proprie misure", contenuto nella contrattazione collettiva, acquista un significato meno ampio di quello ritenuto nella opinione corrente presso alcuni enti locali, che hanno una concezione della propria autonomia che pare avulsa dal quadro di riferimento costituito dalla legislazione statale e dalla Costituzione.

Ora, se è stata riconosciuta, anche in sede di accordo collettivo (decreti presidenziali nn. 810 e 347), la necessità di regolare con legge la materia e se è palese l'intento di dismettere l'istituto della rendita vitalizia, deve escludersi che la misura demandata all'ente possa concretarsi nella costituzione di una rendita vitalizia.

Conclusivamente, sembra che il significato da attribuire alla norma collettiva è che essa domandi agli enti locali provvedimenti da emanarsi nel rispetto del-

la legislazione statale.

Questa individua le attività protette e i soggetti tutelati per gli infortuni sul lavoro ed è applicabile, oltre che allo Stato, anche agli enti locali, secondo l'articolo 9 del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124.

Oltre i limiti della sfera di efficacia della normativa richiamata, l'ultima Thule rimane l'equo indennizzo ex art. 68 del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3.

Da un'indagine ad hoc sui conti consuntivi è emerso che l'istituto ha avuto effettiva applicazione solo nell'area della regione Campania.

Nel titolo I della spesa, cod. 101.102, sono allocati capitoli concernenti pagamenti per rendite vitalizie nei consuntivi 1985 dei comuni di:

in milioni di lire	C/RESIDUI	C/COMPETENZA
Aversa	1	3
Ischia	0	85
Marano di Napoli	0	131
Marigliano	0	2
Pollena Trocchia	0	10
S.Giorgio a Cremano	0	9
Sorrento	0	2
Volla	0	3
Napoli 84 (*)		10.381 (C+R)

(*) manca il conto 85

Il nuovo contratto, in itinere, del personale degli enti locali contiene una disposizione in materia: l'art. 66, che abroga espressamente le rendite vitalizie.

La norma del contratto opera per il futuro, poichè non pare possa avere efficacia retroattiva.

La mancata emanazione della legge, che avrebbe dovuto disciplinare la materia segnatamente con riferimento alle rendite elargite in passato, lascia insoluti i problemi e l'eventuale contenzioso in atto e consente il consolidamento di riconoscimenti pregressi con oneri permanenti a carico dei bilanci comunali.

Al riguardo, il TAR Campania, Sez. III, 14 maggio 1986, n. 40, ha ritenuto che "in virtù del principio tempus regit actum, è legittima la costituzione di una rendita vitalizia nei confronti del dipendente comunale invalido, allorchè gli elementi costitutivi della fattispecie si siano determinati e siano stati riconosciuti dipendenti da causa di servizio nel vigore di normativa che espressamente ne riconosceva il diritto, indipendentemente dalla corretta interpretazione e portata di disposizioni successive".

A handwritten signature in black ink, appearing to read "I. Bullema", with a long, sweeping flourish extending to the right.