

“La modulazione degli incentivi per le funzioni tecniche dei dipendenti: una potestà precettiva degli enti pubblici”¹

A) PREMESSE

La recente sentenza del Tar Emilia Romagna - Bologna, sez. I, 15 aprile 2024 n. 258 interviene, per la prima volta, sul tema della modulazione degli incentivi che spettano ai dipendenti che svolgono funzioni tecniche nel settore dei contratti pubblici (ex art. 113 del Dlgs. 50/2016 trasfuso, con modificazioni, nell'art.45 e nell'all.I.10 del Dlgs. 36/23).

La decisione in esame fornisce l'occasione per analizzare i profili amministrativistici dell'istituto, finora poco esplorati, atteso che la materia è stata affrontata prevalentemente dalla Corte dei Conti e dal giudice ordinario (in funzione di giudice del lavoro) sulla base delle rispettive competenze.

Gli incentivi tecnici, infatti, riguardano da un lato, la materia della contabilità pubblica, posto che si tratta di risorse economiche la cui spesa impatta sui conti ed equilibri del bilancio dell'ente che li eroga, riservata all'esame della Corte dei Conti. Ai giudici contabili si deve l'interpretazione del quadro normativo di riferimento, con la definizione puntuale delle regole e delle condizioni a cui è assoggettato il riconoscimento del compenso incentivante, onde prevenire esborsi non corretti di denaro pubblico e la conseguente responsabilità amministrativa².

Dall'altro lato, gli incentivi tecnici riguardano il settore del pubblico impiego privatizzato poiché al verificarsi dei presupposti di legge si configura il diritto soggettivo del dipendente al compenso incentivante, del cui accertamento ed applicazione si occupa il giudice del lavoro, dato che tra il dipendente e l'ente datore di lavoro, assoggettato all'obbligo della liquidazione, intercorre un rapporto squisitamente civilistico³.

Laddove, invece, come nel caso esaminato dai giudici del Tar Bologna, venga in rilievo l'attività dell'amministrazione di individuazione delle specifiche percentuali di risorse pubbliche da destinare agli incentivi, entro la cornice massima delineata dal legislatore⁴ (il 2% dell'importo dei lavori, servizi e forniture da affidare), si entra nella sfera pubblicistica della regolazione degli incentivi, soggetta alla competenza del giudice amministrativo.

B) LA FATTISPECIE SOTTOPOSTA ALL'ESAME DEI GIUDICI

Alcune dipendenti di un'Azienda sanitaria, titolari di incarichi per lo svolgimento di funzioni tecniche nell'ambito degli appalti di servizi e forniture, hanno impugnato innanzi al Tar di Bologna il Regolamento aziendale adottato ai sensi dell'art. 113 del Dlgs. 50/2016 all'epoca vigente, nella parte in cui stabiliva delle percentuali di risorse economiche da destinare agli incentivi sensibilmente inferiori rispetto a quelle previste per chi si occupava degli appalti di lavori. Le ricorrenti sostenevano che una tale differenziazione non solo non trovava riscontro nel dettato normativo che, al contrario, avrebbe imposto l'identità delle percentuali, ma comportava, altresì,

¹ Queste brevi note costituiscono un commento alla sentenza del Tar Emilia Romagna - Bologna, sez. I, 15 aprile 2024 n. 258, pubblicata in <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/105486-341>, che si è pronunciata sulla natura giuridica normativa regolamentare dell'attività amministrativa di modulazione degli incentivi tecnici, confermando gli approdi a cui erano pervenute la Corte dei Conti (cfr. Sez. Autonomie, Deliberazione n. 16/SEZ/AUT/2021/QMIG; Sez. Controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 1/2022/PAR; Sez. reg. Controllo per il Lazio, deliberazione n. 57/2018/PAR; Sez. reg. Controllo per la Campania, deliberazione n. 191/2023/PAR) e il giudice civile, sezione lavoro (Cfr. Cass. sez. lav. civ. sent. n. 10222 del 28.5.2020).

² Gli oneri connessi al riconoscimento dei compensi accessori incidono sulle dinamiche della spesa e sull'aggregato delle spese correnti (e di personale) dell'ente pubblico e attengono al corretto utilizzo delle risorse di bilancio: cfr. Corte Conti, sez. controllo Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. FVG/43/2021/PAR; Corte dei Conti, sez. controllo Regione Sardegna, deliberazione n. 1/2022/PAR; Corte dei Conti, sez. controllo Regione Campania, deliberazione n. 191/2023/PAR.

³ Cfr. Cass. sez. lav. civ. sent. n. 25696 del 4.9.2023.

⁴ A tal proposito vale la pena ricordare che secondo il costante indirizzo della Corte Costituzionale, ribadito anche con la recente sentenza n. 41 del 10.1.2023, l'istituto degli incentivi per le funzioni tecniche fa parte del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti, che va ricondotto all'ordinamento civile e, pertanto, appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

un'illegittima e ingiustificata disparità di trattamento tra i dipendenti della Azienda sanitaria medesima.

C) L'ISTITUTO DEGLI INCENTIVI TECNICI

Prima di trascorrere all'esame della decisione dei giudici amministrativi, giova ricordare che gli incentivi per le funzioni tecniche costituiscono una voce salariale aggiuntiva premiale a favore di una particolare categoria di dipendenti pubblici - quelli che si occupano del ciclo di vita dei contratti pubblici - diretta a remunerare lo svolgimento di specifiche e tassative attività di natura tecnica, altamente qualificate. Le disposizioni sugli incentivi tecnici, pur riguardando il compenso spettante ai dipendenti pubblici e quindi la materia del pubblico impiego privatizzato, sono eccezionalmente contenute nel codice dei contratti pubblici poiché si applicano solo al personale che opera in tale settore. Si tratta, pertanto, di una normativa speciale e derogatoria rispetto a quella generale sul pubblico impiego contenuta nel Dlgs. 165/2001. La *ratio* della disciplina speciale è quella di *"stimolare, attraverso la corretta erogazione degli incentivi, l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione e il risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni"*⁵.

D) LA DISCIPLINA GIURIDICA

Il legislatore dei contratti pubblici (prima con l'art. 113 del Dlgs. 50/16 e poi con l'art. 45 del Dlgs. 36/23) dedica un intero articolo alla disciplina degli incentivi tecnici stabilendo, ai fini che qui interessano, quanto di seguito riportato:

- le amministrazioni destinano agli incentivi tecnici risorse finanziarie in misura non superiore al 2% dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture (fino a qui il testo del vecchio e del nuovo codice coincidono), posto a base delle procedure di affidamento (il riferimento a tutte le procedure di affidamento, invece, è una novità del Dlgs. 36/23 che estende gli incentivi a tutte le procedure previste dal codice dei contratti pubblici e agli affidamenti diretti, a differenza del precedente codice che li limitava alle procedure di gara⁶);
- la ripartizione degli incentivi ai dipendenti per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura (sulla base delle percentuali individuate dall'amministrazione) è effettuata con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale tramite un apposito regolamento adottato secondo gli ordinamenti degli enti (così il vecchio codice). Il riferimento alla contrattazione decentrata integrativa del personale è stato espunto dal nuovo art. 45 e inserito nell'art. 1 co. 4 lett. b del Dlgs. 36/2023 sul principio del risultato, onde significare che la consultazione con i sindacati è la sede naturale per la concreta individuazione delle modalità operative della ripartizione degli incentivi e che è ineludibile per la corretta liquidazione del compenso premiale. Scompare, invece, nel nuovo codice, ogni richiamo all'adozione obbligatoria del regolamento.

Sull'interpretazione di tali disposizioni nella formulazione previgente è intervenuto il Tar, che ha sancito la natura normativa dell'attività dell'ente di individuazione delle percentuali di risorse pubbliche da destinare agli incentivi, applicando la relativa disciplina (esonero dall'obbligo di motivazione specifica, ai sensi dell'art. 3 co. 2 della L. n. 241/1990). Alla luce delle modifiche introdotte dal nuovo Codice si pone il problema di verificare se una tale funzione normativa sia rimasta immutata e se gli approdi a cui sono giunti i giudici amministrativi siano tuttora validi. La questione non è di poco conto, dato che da essa dipende la disciplina applicabile all'istituto e, di conseguenza, la individuazione degli eventuali vizi dell'atto di modulazione.

E) LA DECISIONE DEI GIUDICI

⁵ Così la risalente e pacifica giurisprudenza contabile, confermata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 41/23 e avallata dal Consiglio di Stato nella Relazione del 7.12.2022 allo schema definitivo del nuovo codice dei contratti pubblici, sub art. 45, oltre che dai giudici del Tar con la decisione in esame.

⁶ La circostanza è chiarita anchedal Presidente dell'Anac, FUNZ CONS 54/2023 e dalla Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia n. 187/2023/PAR.

Per risolvere la contestazione, da parte delle ricorrenti della legittimità del regolamento aziendale, che differenziava la misura degli incentivi in base alla tipologia di appalto (maggiore per i servizi e le forniture, minore per i lavori), i giudici del Tar sono partiti dall'esame del dettato normativo.

Il co. 2 dell'art. 113 del Dlgs. 50/2016 stabiliva che *“le amministrazioni aggiudicatrici (le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, nel nuovo testo, n.d.r.) destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse”*.

Dal tenore letterale della disposizione, che poneva il solo limite della misura massima delle risorse da destinare agli incentivi (2% dell'importo degli appalti), i giudici hanno correttamente dedotto che il legislatore non avesse prescritto la necessaria identità delle percentuali e che, pertanto, potevano essere differenziate. L'interpretazione letterale è avallata dalla successiva indagine svolta sulla natura giuridica dell'attività di modulazione degli incentivi, che ha portato i giudici a ritenere, in aderenza agli approdi della Corte dei Conti, che si trattasse di una *“potestà regolamentare connotata da ampia discrezionalità, attribuita dal legislatore alle amministrazioni per consentire loro di adeguare e confermare le proprie scelte sia in base alle specifiche realtà e necessità organizzative, sia al fine di consentire il doveroso mantenimento dell'equilibrio di bilancio”*⁷. In conformità alla natura dell'attività, il Tar ne ha verificato il corretto esercizio da parte dell'Azienda sanitaria, valutando se le scelte operate fossero logiche. Il controllo ha avuto esito positivo dato che l'Azienda ha dimostrato che nel particolare settore in cui opera (sanitario) sono più frequenti ed hanno importi complessivamente più elevati gli appalti di servizi e forniture rispetto a quelli di lavori. Questo comporta che nonostante le percentuali più basse, in concreto, vengano erogati maggiori incentivi ai dipendenti del settore acquisti, rispetto a quelli dei lavori. Alla luce delle prove in tal senso fornite dall'Ausl, il Tar ha ritenuto che non fosse configurabile la disparità di trattamento paventata nel ricorso e che il disallineamento delle percentuali, al contrario, fosse necessario a garantire l'uniformità del trattamento economico dei dipendenti. Quanto al supposto difetto di motivazione del regolamento, il Tar ha chiarito che l'attività normativa regolamentare è sottratta ad uno specifico obbligo di motivazione ex art. 3 co. 2 della legge n.241 del 1990 e che, in ogni caso, era rinvenibile nell'analogo regolamento sugli incentivi tecnici della Regione, redatto sulla falsariga di quelli delle Aziende sanitarie ivi richiamati, che era stato depositato nel giudizio.

F) LE PROBLEMATICHE SOTTESE ALLA NUOVA DISCIPLINA. I PROCEDIMENTI PRECETTIVI

Sulla base della norma primaria in tema di modulazione degli incentivi tecnici (art. 113 co. 3 e 2 del Dlgs. 50/16) - che autorizzava l'ente pubblico all'adozione dei regolamenti per la definizione delle percentuali nel dettaglio, fissando le modalità ed i criteri a cui doveva attenersi (non oltre il 2% dell'importo dell'appalto), lasciando per il resto spazio alla discrezionalità amministrativa, da esercitarsi in base all'organizzazione concreta e alle disponibilità di bilancio - i giudici del Tar hanno ritenuto che l'Azienda sanitaria fosse titolare di una potestà normativa regolamentare⁸.

Il nuovo codice, pur confermando la titolarità in capo alle stazioni appaltanti (e agli enti concedenti) dell'attività di modulazione degli incentivi entro la cornice legislativa espunge, come anticipato poco sopra, l'obbligo dell'adozione di uno specifico regolamento (art. 45 co. 3 Dlgs. 36/23). Da qui la necessità di verificare se anche per il legislatore del nuovo codice l'attività in esame costituisca ancora una funzione normativa (secondaria) dell'ente pubblico.

La decisione del Tar si fonda sull'attribuzione da parte di una legge dello Stato all'ente pubblico di una funzione normativa valevole per un aspetto della retribuzione dei dipendenti, in deroga alla

⁷ Così la sentenza in commento, a p. 9, che aderisce all'orientamento pacifico della Corte dei Conti (sub nota 1) secondo cui, mediante il regolamento, nell'esplicazione di una potestà normativa discrezionale riconosciuta dal legislatore, è demandata all'amministrazione la possibilità, in rapporto all'entità e complessità dell'appalto da realizzare, di abbassare l'aliquota di stanziamento del Fondo, comprimendola in misura inferiore al 2% stabilito dalla normativa.

⁸ Così anche Tar Lazio Roma sent. n. 7716 del 30.6.22; Corte dei Conti sez. regionale controllo per il Lazio, deliberazione n. 57/2018/PAR.

disciplina generale in tema di corrispettivo, contenuta nel TU sul pubblico impiego. Agli enti in questione il legislatore aveva riconosciuto la cd. autonomia normativa⁹, ovvero il potere di emettere, entro i limiti da esso delineati, degli atti (regolamenti) i cui precetti avevano la qualità di norme giuridiche dell'ordinamento e costituivano fonti del diritto. Tali atti erano, di conseguenza, assoggettati alla disciplina degli atti normativi: ad es. la loro violazione poteva dar luogo a fattispecie penali o al vizio di violazione di legge.

La disciplina attuale è rimasta pressoché invariata tranne che per l'eliminazione del riferimento all'adozione obbligatoria del regolamento (e l'introduzione di un termine - non perentorio - entro cui definire le percentuali, di 30 giorni dall'entrata in vigore del nuovo codice, così l'art. 45 co. 2 e 3 del Dlgs. 36/23). L'attività di modulazione degli incentivi tecnici spetta sempre agli enti pubblici, in conformità alla disciplina dei rispettivi ordinamenti.

Il dato letterale induce a ritenere che sia rimasta immutata in capo agli enti pubblici l'attribuzione del potere di regolare entro i limiti legislativi le percentuali di risorse economiche da destinare agli incentivi senza, tuttavia, vincolarlo all'adozione di un regolamento ma rimettendone le forme a quanto previsto dalla disciplina interna dell'ente, che potrebbe prevedere anche l'adozione di un atto amministrativo generale.

A conferma dell'assunto è utile richiamare la comunicazione del Presidente dell'Anac dell'11.10.23 (fasc. 3360/2023), che chiarisce quanto di seguito riportato:

*“il nuovo quadro normativo non impone più l'adozione di un apposito regolamento ... quale condizione essenziale ai fini del riparto degli incentivi, ma dispone che le amministrazioni si regolino, in tale ambito, secondo i propri ordinamenti. Con ciò si è inteso eliminare alcune complessità relative agli aspetti procedurali che spesso sono state di ostacolo all'effettiva erogazione degli incentivi. La semplificazione procedurale introdotta è volta a consentire alle amministrazioni di organizzarsi nel modo più efficiente e, unita all'obbligo di definire i criteri nel termine (ordinatorio) di 30 giorni dalla data di entrata in vigore del codice, intende realizzare tutte le condizioni per rendere effettiva l'erogazione degli incentivi e dare concreta attuazione alla previsione normativa. Rimane, comunque, ferma la necessità che la definizione dei criteri sia fatta mediante **un atto a valenza generale**”.* Negli stessi termini è il Parere del MIT del 26.2.24 n. 2393, che ribadisce che *“l'art. 45 del Dlgs. n. 36/23 non prevede più l'adozione di un apposito regolamento...la semplificazione procedurale introdotta è volta a consentire alle amministrazioni di organizzarsi nel modo più efficiente. Come anche ribadito dall'Anac ...rimane comunque ferma l'esigenza di adottare un **atto di tipo generale**”.*

Il dettato normativo, come risulta anche dalle prime interpretazioni, induce a ritenere che il legislatore non abbia modificato la funzione regolatoria attribuita all'ente pubblico ma ne abbia ampliato l'esercizio discrezionale: mentre in passato poteva estrinsecarsi solo con i regolamenti, oggi è declinabile anche con gli atti amministrativi generali. La scelta va fatta in sede di ordinamento dell'ente e deve essere preordinata a consentire l'effettiva erogazione degli incentivi, in conformità all'interesse pubblico primario del codice, che è quello del risultato (art.1 Dlgs. n. 36/23).

Ad analoga conclusione si arriva se si considera che i regolamenti e gli atti amministrativi generali, secondo un'autorevole dottrina, appartengono alla medesima tipologia di procedimento, quello cd. precettivo¹⁰. I procedimenti precettivi si caratterizzano per l'esercizio di una potestà precettiva, che può manifestarsi sia attraverso atti formalmente normativi, come i regolamenti, che attraverso atti non normativi (sempre a contenuto precettivo) come quelli amministrativi generali. In entrambi i casi si tratta di atti aventi efficacia generale e astratta, non importa se normativa o non, che sono, pertanto, accomunati dal fatto di essere sottratti alla disciplina della partecipazione procedimentale, del diritto di accesso e dell'obbligo di specifica motivazione (artt. 13, 24 e 3 della L. 241/1990)¹¹.

⁹ M.S. Giannini, Diritto Amministrativo, I, Milano, 1993, p. 222.

¹⁰ La categoria dei procedimenti precettivi risale a M.S. Giannini, Diritto amministrativo, II, Milano, p. 107 e p. 803 e s..

¹¹ E. Casetta, Manuale di diritto amministrativo, Milano, 2016, p. 373-374.

Alla luce di quanto esposto, il richiamo “*al regolamento della singola amministrazione*” - contenuto nella Relazione del Consiglio di Stato allo schema definitivo del Codice del 7.12.22, sub art. 45 – dovrebbe essere inteso in senso non formale ma come riferito alla potestà regolatoria in generale dell’ente, da declinarsi nelle forme previste dall’ordinamento di quest’ultimo. Una lettura in tal senso risulterebbe anche compatibile con la lettera dell’art. 45, che non accenna più al regolamento.

Analoga interpretazione andrebbe estesa alla deliberazione della Corte dei Conti sez. regionale di controllo per la Lombardia, n. 187/2023/PAR, laddove, pur riconoscendo che l’art. 45 del Dlgs. n. 36/2023 non fa più esplicita menzione del regolamento che era invece espressamente previsto dall’art. 113 del Dlgs. n. 50/2016, fa riferimento ancora alla potestà regolamentare dell’ente (“*anche il nuovo codice ...sembra lasciare spazi che possono essere colmati dall’esercizio della potestà regolamentare delle pubbliche amministrazioni*”).

Quanto poi alla determinazione della specifica disciplina da applicarsi all’atto di modulazione degli incentivi, seguendo il ragionamento proposto, dipenderà dall’atto normativo o non, in concreto adottato dall’amministrazione, avendo tuttavia a mente che il discrimine tra i due può essere molto sottile in assenza di indicazioni da parte del legislatore. Mentre, infatti, l’art. 113 del Dlgs. n. 50/2016, mediante la prescrizione obbligatoria del regolamento, consentiva di ascrivere con ragionevole sicurezza l’attività di modulazione degli incentivi al novero di quelle precettive formalmente normative, il nuovo art. 45 non consente una tale operazione. Neppure può soccorrere ai fini della distinzione il procedimento tipico da seguirsi nell’uno o nell’altro caso, dato che per entrambi il legislatore stabilisce di attenersi alla disciplina ordinamentale dell’ente, sulla base della quale andrà, pertanto, indagata la effettiva natura dell’atto di dettaglio delle percentuali, ricorrendo eventualmente anche ai caratteri distintivi degli atti amministrativi generali e degli atti normativi, così come elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, tra cui, ad es. quello sostanziale. In base a quest’ultimo sono definiti atti normativi quelli che hanno l’attitudine a regolare le fattispecie generali e astratte (non situazioni concrete, eccezionali o limitate) che ricadono nel loro campo di applicazione e, sono, pertanto, connotati dai requisiti della generalità (applicabilità del precetto ad un numero indeterminato di soggetti), astrattezza (applicabilità del precetto ad un numero indeterminato di situazioni) e dell’innovatività (idoneità a produrre norme giuridiche nuove). Tuttavia, come anticipato poco sopra, anche gli atti amministrativi generali di regolazione godono delle caratteristiche della generalità ed astrattezza, essendo indirizzati ad una pluralità indifferenziata di soggetti non individuabili ex ante, destinati a cambiare nel tempo e prescrivono delle regole valide per innumerevoli situazioni dello stesso tipo. Anche sotto tale profilo la distinzione può rivelarsi ardua. Prova ne è che seppure il legislatore del passato avesse prescritto per la modulazione degli incentivi l’obbligatoria adozione di un regolamento, ciononostante una certa giurisprudenza aveva ricondotto tale atto al novero di quelli amministrativi generali¹². In ogni caso, ferme restando le caratteristiche di generalità e astrattezza degli atti precettivi - normativi o non - punto fermo nella disciplina di entrambi è quello dell’esonero dalle cennate disposizioni della L. n. 241/90. Quanto alla loro impugnazione, se - di norma - i regolamenti devono essere impugnati unitamente agli applicativi, non avendo immediata attitudine lesiva, al contrario degli atti amministrativi generali, che sono solitamente immediatamente impugnabili, occorrerà verificare in concreto se la modulazione effettuata dall’ente sia in grado di vincolare o meno i successivi atti dell’amministrazione. Qualora l’atto regolatorio vincoli nel quantum le decisioni a dell’ente, pur trattandosi di un regolamento, come accaduto nel caso esaminato dai giudici del Tar, avrà già efficacia lesiva nei confronti dei destinatari, con la conseguenza che sarà direttamente impugnabile¹³.

C) CONCLUSIONI

¹² Così Tar Lazio, sent. n. 7716/2021.

¹³ Cfr. Tar Campania sent. n.- 1301/2021.

La novità della disciplina consente di avanzare alcune conclusioni, nella consapevolezza che potranno essere suscettibili di rivalutazione o ulteriore approfondimento, anche alla luce dei futuri orientamenti.

L'attività di modulazione degli incentivi tecnici può essere ricondotta ad una potestà precettiva dell'ente, da declinarsi mediante regolamento o atto amministrativo generale, in base alle scelte dell'ordinamento di riferimento, che devono essere operate in funzione del risultato da ottenere, che è quello di incentivare lo svolgimento delle attività tecniche dei contratti pubblici da parte dei dipendenti, garantendo loro il compenso a cui hanno diritto, evitandosi discriminazioni o trattamenti illogici. Rispetto al passato è stato ampliato lo spazio discrezionale riservato all'amministrazione, chiamata a valutare lo strumento più efficace per raggiungere gli indicati obiettivi, del cui mancato esercizio o dell'esercizio inadeguato potrà essere chiamata a rispondere. Conseguentemente, la natura normativa o non degli atti di modulazione andrà verificata sulla base delle scelte effettuate dall'ente e dell'attività concretamente esercitata, ai fini della individuazione della disciplina di riferimento, fermo restando il nucleo di quella comune agli atti precettivi, siano essi normativi o non.

Conclusivamente si può affermare che non necessariamente l'attività di modulazione degli incentivi è riconducibile ad un'attività normativa secondaria (regolamentare), a meno che non si ritenga di aderire a quell'orientamento, già sostenuto in passato con riferimento alle linee guida Anac vincolanti, secondo cui anche gli atti amministrativi generali di regolazione sono sostanzialmente normativi, al di fuori dello schema tipico del regolamento. Questo significherebbe, tuttavia, ammettere l'atipicità degli atti normativi secondari e la riconducibilità anche degli atti precettivi alle fonti atipiche del diritto.

Alessandra Pradella
Avvocato amministrativista