FUNZIONE PUBBLICA

RIVISTA QUADRIMESTRALE

ANNO X - N. 1 / 2004

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA
FUNZIONE PUBBLICA
per l'efficienza delle
amministrazioni

Foto di copertina: Palazzo Vidoni.
Elaborazione grafica di Romualdo Chiesa

FUNZIONE PUBBLICA

Periodico della Presidenza del Consiglio dei ministri
Dipartimento della funzione pubblica

Anno X – N. 1/2004 – Nuova serie

Proprietà	- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, in persona del ministro per la Funzione pubblica, LUIGI MAZZELLA
Direttore responsabile	- MARIA CASTRIANNI – Capo dell'Ufficio stampa
Comitato scientifico	- GIACOMO AIELLO – Avvocato dello Stato – Capo ufficio legislativo - ENRICO ARENA - Avvocato dello Stato - Capo della segreteria tecnica - SERGIO BARBANTI – Consigliere diplomatico - FEDERICO BASILICA - Avvocato dello Stato – Capo del Dipartimento - ANTONIO CATRICALA' - Consigliere di Stato - MASSIMO MASSELLA DUCCI TERI - Avvocato dello Stato - Capo di Gabinetto - ROSARIO SCALIA - Consigliere della Corte dei conti – Consigliere giuridico
Comitato tecnico di redazione	- RUGGIERO FERRARA - Direttore dell'Ufficio per la semplificazione delle norme e delle procedure - ADRIANA JANIRI – Responsabile per la Comunicazione istituzionale - PIA MARCONI - Direttore dell'Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni - ANTONIO NADDEO - Direttore dell'Ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche amministrazioni - FRANCESCA RUSSO - Direttore dell'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni - FERRUCCIO SEPE - Direttore dell'Ufficio per gli affari generali e per il personale - FRANCESCO VERBARO – Direttore dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni.
Coordinatore	- ANTONIO BIGI - Dirigente dell'Ufficio legislativo
Redazione	- ROSSELLA BOCCI, ROMUALDO CHIESA - Funzionari dell'Ufficio stampa e documentazione
Direzione e redazione	- Corso Vittorio Emanuele, 116 - 00186 Roma - Tel. 06.6899.7565, fax 06.6899.7196
Stampa e distribuzione	- Istituto poligrafico e zecca dello Stato

Registrazione presso il Tribunale civile di Roma n. 263/86 del 18 maggio 1995.

Si autorizzano riproduzioni complete o parziali degli elaborati con citazione della fonte, con esclusione del caso in cui l'articolo contenga la clausola "riproduzione riservata" richiesta dall'autore.
La responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati è assunta dagli autori.

SOMMARIO

Pag.

- Editoriale *di Maria Castrianni.* 7

- L'attualità del ruolo della p.a. e le attese del cittadino, *di Luigi Mazzella, ministro per la Funzione pubblica.* 9

- Il ruolo strategico delle risorse umane nel nuovo contesto ordinamentale, *di Learco Saporito, sottosegretario di Stato per la Funzione pubblica.* 15

CONTRIBUTI E INTERVENTI 21

- Per un'alta dirigenza autonoma e responsabile, *di Federico Basilica, capo del Dipartimento della funzione pubblica.* 23

- Il processo di cambiamento della p.a., *di Stefano d'Albora, capo della segreteria tecnica del sottosegretario di Stato per la Funzione pubblica.* 28

- Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dopo la legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia), *di Giuseppe Ginestra, consigliere della Corte dei conti.* 32

- Dalle pari opportunità alle pari dignità in Europa, *di Angela Radesi, presidente di sezione di T.A.R.* 43

- La responsabilità della pubblica amministrazione per la mancata proposizione dell'appello, *di Domenico Riccio, ricercatore presso l'Università degli studi del Molise.* 47

- La verifica della produttività gestionale nel contesto di un sistema caratterizzato da eccesso di produzione normativa, *di Rosario Scalia, consigliere della Corte dei conti.* 61

DOCUMENTI 83

- Circolare 9 marzo 2004, n. 2/04, del ministro per la Funzione pubblica sulla *"Rilevazione dei dati riguardanti permessi, aspettative e distacchi sindacali – Aspettative e permessi per funzioni pubbliche per l'anno 2003".* 85

- Direttiva del ministro per l'Innovazione e le tecnologie per l'impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni. 90

- Direttiva del ministro per la Funzione pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini. 94

- Direttiva del ministro per la Funzione pubblica sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni. 101

- Protocollo d'intesa tra il ministro degli Affari esteri e il ministro per la Funzione pubblica. 106

- Protocollo di collaborazione tra la Scuola superiore della pubblica amministrazione italiana e l'Istituto ungherese per la pubblica amministrazione per la formazione in materia di decentramento amministrativo. 107

- Memorandum d'intesa per la cooperazione nel campo della qualità della pubblica amministrazione tra il ministro per la Funzione pubblica della Repubblica italiana e il ministro dell'Interno e dell'amministrazione della Repubblica di Polonia. 109

- Protocollo e risoluzione dei ministri e direttori generali europei della Funzione pubblica. 111

- Secondo monitoraggio nazionale sullo stato di attuazione della legge n. 150/2000 che disciplina le attività di comunicazione e informazione della pubblica amministrazione: una sintesi. 183

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE 187

- TelePA Eurosud: un progetto di informazione moderna e specializzata. 189

- I Laboratori di "Cantieri". 193

- Prima edizione del premio al miglior cortometraggio sulla pubblica amministrazione italiana. 201

RUBRICHE 205

- Giurisprudenza 207

  - Sommario 209

- Normativa 267

  - Legge 29 luglio 2003, n. 229, recante "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001*." 269

  - Decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 2003, n. 390, recante "*Proroga del termine previsto dall'articolo 6, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 21settembre 2001, n. 422, concernente il regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi."* 283

  - Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 381 recante *"Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, concernenti il riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137"*. 284

  - Decreto legislativo 21 gennaio 2004, n.29, recante "*Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300, concernenti gli Uffici territoriali del Governo."* 292

  - Regolamento 12 marzo 2004 di disciplina delle modalità di inquadramento dei dirigenti di I e II fascia dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei ministeri, dell'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dell'Avvocatura generale dello Stato, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. 294

EDITORIALE

di Maria Castrianni,
direttore responsabile

Sono diversi i contributi e gli interventi che riportiamo in questo numero della Rivista. E si dimostrano tutti di estrema attualità per la serie di riflessioni che essi propongono al lettore che si dimostra sempre più attento ai temi della programmazione, della gestione e del controllo delle risorse umane, strumentali e finanziarie della Pubblica Amministrazione.

A fondamentale completamento del testo si pongono le indicazioni che provengono dai responsabili politici che sono chiamati a fissare le linee guida alle quali deve ispirarsi l'azione delle dirigenze pubbliche e di quelle statali in particolare.

Infatti, alle dirigenze statali va richiesta una sempre più alta professionalità, dovendo la "governance" degli altri livelli di governo fare sempre più riferimento a quello nazionale.

Da qui la necessità di continuare a porre una forte attenzione al tema della gestione delle risorse umane, alla loro sempre migliore qualificazione professionale, alla ridefinizione dello sviluppo delle loro carriere, sia di quelle dei dirigenti, sia di quelle dei loro collaboratori più vicini e che con essi condividono la responsabilità.

In sostanza, il tema del controllo indipendente esterno rientrante nella competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, si intreccia *naturaliter* con i temi della corretta gestione, della verifica dei risultati, della migliore selezione possibile delle risorse umane da applicare agli uffici pubblici.

A tal riguardo le rubriche relative alla "giurisprudenza" e alle "esperienze amministrative" costituiscono un campo di ulteriore approfondimento dei temi trattati dagli studiosi di diritto pubblico.

Uno sguardo particolare, comunque, è stato orientato all'impegno profuso dal legislatore per l'adeguamento del sistema normativo alle esigenze di miglioramento degli apparati amministrativi e delle procedure da essi gestiti.

D'altra parte, si è inteso riconoscere come l'assunzione di alcune misure, quali sono da considerare le direttive emanate dai responsabili politici, costituisca un indicatore tangibile dello sforzo di ammodernamento della P.A.. Ammodernamento che passa, si, attraverso la costante valorizzazione della persona, ma che va realizzato con la creazione di un clima, anche organizzativo, diverso rispetto al passato.

Non è sufficiente innovare, o pensare di innovare, ricorrendo soltanto alle norme; occorre contestualmente verificare se l'innovazione è diventata "diritto vivente" tra gli operatori, ai diversi livelli di governo.

Da qui la necessità di riportare sotto la luce dei riflettori il lavoro di coordinamento che il Dipartimento della Funzione Pubblica sta realizzando con il progetto "Cantieri" risultando vincente l'idea che era contenuta nei c.d. "Cento Progetti".

Si è passati quindi alla fase dell'applicazione del metodo delle esperienze maturate sul campo: le linee guida da implementare, nelle diverse realtà istituzionali, le "*best practices*", apportano i risultati sperati. E occasioni come quella del "Forum della P.A." sono utili per creare le condizioni tra i diversi operatori pubblici per una loro sempre più ampia diffusione.

L'ATTUALITA' DEL RUOLO DELLA P.A. E LE ATTESE DEL CITTADINO

di Luigi Mazzella
ministro per la Funzione pubblica

L'obiettivo principale di questo intervento è cercare di dare una risposta a due domande fondamentali: quale è il ruolo della P.A. e come è percepita dalla collettività organizzata.

Senza pubblica amministrazione non c'è società ordinata. Scontri furibondi si produrrebbero tra interessi contrapposti. Nessuno si darebbe carico della tutela dell'interesse generale della collettività.

Cosa c'era prima di un ordinamento imperniato sulla pubblica amministrazione? Il feudalesimo.

Nessuno può, quindi, augurarsi la riduzione della pubblica amministrazione al lumicino. Si consentirebbe il ritorno ad un sistema caratterizzato dall'asprezza e dalla violenza dei conflitti tra interessi particolari.

Ma tra pubblica amministrazione e società non sempre i rapporti sono, per così dire, idilliaci. Si registrano storie di crisi. Storie in cui non vi è stata corrispondenza di aspettative. Storie anche di eccessi nell'operato di alcuni settori della pubblica amministrazione. Storie, infine, di eccessiva protervia di qualche dipendente o funzionario alla ricerca di compensazioni psicologiche.

C'è da sperare che in futuro questa lettura possa ritenersi appartenente al passato. Già oggi il rapporto tra P.A. e cittadini è notevolmente migliorato.

Comincia a farsi strada nei pubblici dipendenti l'idea della necessaria vicinanza alla collettività. Si opera professionalmente per agevolare l'esercizio dei diritti del cittadino regolati dal diritto non per ostacolarlo. E si fa sempre più strada nella pubblica amministrazione, la sensibilità verso le istanze del mondo dell'imprenditoria, percepite non più solo come espressioni di privati interessi, ma anche e soprattutto come riflessi di un forte interesse nazionale.

Possiamo parlare di una vera e propria inversione di tendenza e, dunque, di assoluta positività?

I dati in nostro possesso ci dicono che si sta realizzando un reale rapporto di fiducia tra pubbliche amministrazioni, da un lato, e cittadini ed imprese, dall'altro.

I sondaggi in materia premiano Carabinieri, Polizia, ed, in testa a tutti (in questi anni), il Capo dello Stato. I servizi pubblici e le amministrazioni in generale devono risalire di più.

La Funzione Pubblica, sta per sperimentare un modello di monitoraggio più articolato di quelli a cui siamo abituati e più basato su reali percezioni di soddisfazione relativa a prestazioni concrete e a servizi resi.

Dai primi risultati provvisori risulta che la percezione dei cittadini è differenziata, analitica, responsabile, come è comprensibile in una società moderna abituata al consumo, anche di servizi. Quando i dati specifici saranno definitivi i risultati ci consentiranno di "governare" una condizione evolutiva più interessante di quella che talvolta viene descritta.

Certo, bisogna tener conto delle eredità storiche. Eppure sul piano della "*fides*" noi italiani abbiamo un punto di partenza vantaggioso assai remoto. Siamo partiti prima degli altri. Il mondo dei romani era basato sulla "*fides*". La fiducia stava al centro dei rapporti non solo tra i privati ma anche e soprattutto tra pubblico e privato. Stava, in altre parole, al centro dell'architettura istituzionale del tempo.

Nel corso della storia, questa "*fides*" si è un po' persa per strada. Ha avuto nella nostra esperienza concreta meno pregnanza di quella avuta per esempio negli Stati protestanti, forse grazie ai rigori della Riforma.

Non è un caso che alla grandezza dell'impero romano nel primo millennio si contrapponga la grandezza dell'impero britannico nel secondo millennio. Due architetture in cui la "*fides*" è stata espressione fondamentale del rapporto tra istituzioni e cittadini come nei rapporti economici.

Forse la differenza tra le due Europe in età moderna risente oggi di una differenza di radicamento della "*fides*". Ciò vale sia per il quadro istituzionale che per il sistema economico-commerciale. In questa dispersione della "*fides*" trova una spiegazione la crisi che ha investito il rapporto tra Stato e cittadini in certe epoche nel nostro Paese. C'è una immensa letteratura al riguardo. Il termine "burocrazia" è stato coniato per sottolineare l'abnormità di un potere del "bureau" indipendente dai risultati che quell'ufficio perseguiva. Quella che con linguaggio più recente è stata definita l'autoreferenzialità della Pubblica Amministrazione.

E veniamo al secondo problema quello della "percezione". Se ci riferiamo al caso italiano di un'epoca relativamente recente, rileviamo che un peggioramento della percezione del ruolo della pubblica amministrazione è stato impresso dai media e della fiction cinematografica. E ciò negli anni che potremmo chiamare di blocco della democrazia italiana. Gli anni cioè in cui, non potendoci essere per effetto di una duplice "*conventio ad excludendum*" un'effettiva alternanza nel potere di Governo, la P.A. è stata identificata per sovrapposizione di immagine con un potere politico che veniva attaccato, dalle classi intellettuali, come inalterabile, sostanzialmente immutabile.

Il "non ricambio" di quel potere per quasi mezzo secolo ha rinsaldato un giudizio pregiudizialmente ostile anche alle prestazioni della P.A., vista come "*longa manus*" delle forze di governo.

Oggi la democrazia dell'alternanza, finalmente realizzata, sta rendendo possibile il superamento di quel "giudizio" alimentato per tanti anni dalla stampa e dal cinema. In questi ultimi tempi infatti la *fiction* televisiva ha ripreso il tema del rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadini (la sicurezza, la salute, l'educazione, eccetera) in una chiave assai più positiva, ovvero di integrazione, di complementarietà, di omogeneità. Anni fa tali giudizi sarebbero apparsi impossibili.

E' vero che lo stereotipo a cui abbiamo fatto cenno resiste e forse ancora prevale. Ma questo fa parte di un carattere per così dire strutturale dei processi di comunicazione. La rappresentazione di certe situazioni al limite del paradosso e della caricatura rende più incisivo ed efficace il linguaggio dell'informazione, che, in tal modo, funziona assai meglio della "descrizione" ordinaria, aderente più scrupolosamente alla realtà.

Tuttavia non si può caricare tutto sulle spalle dei media.

C'è stata - come ho già detto - anche una storia di autoreferenzialità nella nostra pubblica amministrazione che talora ha gestito sé stessa con un obiettivo di sopravvivenza più forte rispetto alla volontà effettiva del cambiamento dei rapporti con i cittadini e con le imprese.

Le trasformazioni che sono oggi in atto sono però veramente notevoli.

La burocrazia non è più quella di Policarpo ufficiale di scrittura o di Monsieur Travet. Non è vero, neanche, che la "meridionalizzazione" della burocrazia abbia rappresentato e rappresenti un fattore negativo. Basta pensare alla Basilicata, piccola ed una volta arretrata regione meridionale, divenuta oggi luogo di sviluppo tecnologico accelerato che sta trasformando sia la società sia la relazione tra amministrazioni e cittadini. Rappresenta un modello per ogni altra Regione.

Prendiamo ora in considerazione il modo con cui gli ambienti economico-produttivi "percepiscono" le pubbliche amministrazioni. Soprattutto sotto il profilo del rapporto tra istituzioni e mercato.

Lo Stato è, certamente, al servizio anche del mercato.

Senza lo Stato il mercato non funziona certamente meglio, anzi un mercato senza Stato non è augurabile per nessuno, neppure per chi eventualmente sostenga questa ipotesi.

Si pensi alla storia delle colonizzazioni. Solitamente si sostiene che lo scopo principale di quelle operazioni sia stato quello di portare la civiltà nei paesi sottosviluppati. Ma c'è chi replica che la finalità sia stata piuttosto quella di impadronirsi delle materie prime dei paesi colonizzati. Nessuna delle due tesi può considerarsi pienamente rispondente al vero. La prima pecca di "buonismo", come oggi si dice con un brutto neologismo. La seconda non tiene conto del fatto che essa si è verificata anche in paesi privi del tutto di materie prime. Forse è più corretto ritenere che la colonizzazione sia stata soprattutto lo strumento di regolazione di un nuovo ordine del commercio internazionale con la istituzione di snodi amministrativi di questo processo. E' stata cioè la stessa economia a riconoscere l'esigenza di una organizzazione amministrativa pubblica per poter proseguire tranquillamente nei suoi scambi.

Nell'ottica del rapporto con il mercato, la Pubblica Amministrazione si è aperta ad apporti esterni. L'esperienza è servita, le sollecitazioni provenienti dal settore privato sono state utilizzate. Si sono operati cioè travasi di esperienze, di professionalità. Non sono mancati però taluni aspetti negativi. Mandare avanti la macchina pubblica presuppone una formazione in quel contesto che non è altrimenti improvvisabile e che ha bisogno di lunghi adattamenti. Non è facile diventare "*ex abrupto*" "*manager*" pubblici. Le leve della finanza erariale non possono facilmente passare da una mano all'altra (da quella pubblica a quella privata) senza contraccolpi. Nella nostra tradizione "burocratica" il settore finanziario-contabile pubblico è sempre stato di alto livello. Non credo nella facile trasmigrazione dal privato in certi settori. E' certamente possibile che dal privato giungano persone di grande eccellenza. Ma il fatto non va enfatizzato oltre misura. Persone di altrettanta eccellenza operano anche nel settore pubblico.

La polemica su questo argomento è spesso sterile. E' prodotta da quella parte del Paese che cerca ancora motivi per dividersi e contrapporsi, anziché ricercare punti di convergenza e di creatività nella logica di un'intesa di interesse generale. La logica, cioè, delle "risorse complessivamente a disposizione".

In questo spirito costruttivo si lavora, da anni, alla riforma della P.A.

E' stato licenziato dagli Uffici del Dipartimento Funzione Pubblica un testo che rivede il tema dello "*spoil system*". Non si possono accettare nel nostro ordinamento istituti di altra origine ordinamentale senza raffrontarli con esperienze della nostra tradizione amministrativa ed adeguandoli alla nostra realtà.

Il sistema americano da cui quell'istituto trae origine è fondato su un principio di precarietà e di mobilità dei rapporti di impiego e sull'alternanza al potere di due partiti che ritengono coerente, in quel quadro di non stabilità "burocratica", operare come dice la parola un principio di "spoliazione". Noi abbiamo un'altra tradizione, che non corrisponde all'idea del lavoratore che si improvvisa dall'oggi al domani funzionario pubblico. La nostra tradizione è diversa: è la permanenza stabile nel servizio che aiuta a sviluppare il senso etico del proprio lavoro. Questa peculiarità va rispettata. E non dobbiamo accorgerci della sua esistenza solo nei casi drammatici, come quello recente dei carabinieri assassinati a Nassyria. La fedeltà alle istituzioni non è concepibile se partiamo dall'idea che il funzionario lavora solo per lo stipendio. L'operatore privato non solo è, ma, in qualche modo, deve essere di parte. L'operatore pubblico deve credere in quel che fa per l'interesse generale, in una logica costituzionale che richiede imparzialità e neutralità.

Siamo pervenuti – dopo la premessa sul ruolo e sulla percezione della P.A. - ad un terzo snodo tematico: la "comunicazione istituzionale".

La rappresentazione conta molto. L'esito complessivo di questa rappresentazione è allo stato attuale insoddisfacente.

Nel periodo del mio mandato ho registrato alti consensi in ambienti ONU e OCSE riguardo all'amministrazione italiana e ai suoi progetti. L'ONU ci ha dato un premio, un "*Award*" come

migliore amministrazione europea sotto il profilo dell'innovazione. All'OCSE il 67% dei progetti premiati innovativi in materia di Funzione Pubblica è italiano. Anche di fronte a tali consensi la notizia non passa. Persino quando è il mondo economico che ce lo riconosce (come è successo per SMAU, lo scorso novembre a Milano) i media non concedono spazio a questa valorizzazione.

Conclusione di queste osservazioni: non possiamo dipendere interamente dal trattamento che il sistema dell'informazione fa del nostro operato. Dobbiamo puntare - come la tecnologia ci consente - anche su forme di relazione diretta con gli utenti. Ciò può avvenire con sistemi audiovisivi e telematici. Senza spirito di propaganda, ma cercando di trasferire conoscenze utili a utenze mirate e programmate. Qualcosa si è già fatto. Un canale televisivo oggi operante solo sul web ha notevoli prospettive di incremento di fruizione con il progressivo abbattimento del *digital divide*. Abbiamo progettato un *newsmagazine* con il Formez per arrivare nelle edicole in abbinamento con organi di informazione (è un progetto impegnativo che dovrà essere vagliato dallo stesso Consiglio dei Ministri). Siamo cioè in una fase di avanzata progettazione di un rapporto diretto con la molteplicità di cittadini e delle imprese che sono utenti dei servizi pubblici. Ci si chiede: perché non vi servite della RAI visto che è un servizio pubblico? Beh, le cose sono un poco più complesse. Bisogna intendersi bene su cosa sia il servizio pubblico radiotelevisivo.

In Europa e quindi anche in Italia il grande ruolo storico della tv pubblica si può considerare cessato. Perché? Il ruolo di servizio pubblico è venuto meno perché esso aveva un senso quando i canali erano limitati e le opportunità tecnologiche di trasmissione potevano essere garantite solo dallo Stato detentore di un monopolio naturale dell'etere.

Lo Stato, in altre parole, era l'unico che poteva garantire un pluralismo di opinioni a fronte della esclusione di canali disponibili da parte dei privati.

Ora che la penuria di canali e di offerte si è ridotta ed ancora più cesserà con l'aggiunta del digitale terrestre al satellitare, il discorso del servizio pubblico come era stato concepito cade.

La molteplicità delle fonti oggi esistente nel complessivo sistema radiotelevisivo rende obsoleta l'originaria idea del servizio pubblico come strumento unico su cui veicolare un pluralismo di opinioni.

La Rai oggi è un ente alla ricerca di identità, che pencola tra un ruolo passato e superato di detentore esclusivo di canali e un ruolo attuale sempre più vicino a quello delle tv commerciali. In tale quadro la Funzione Pubblica, non può pensare alla RAI come strumento privilegiato di comunicazione ma ha il dovere di fare proposte (e fornire adeguati prodotti) in modo autonomo. Deve offrire reali servizi informativi ai cittadini sui grandi temi che riguardano il rapporto di tutti con le amministrazioni e i servizi di pubblica utilità.

Comunicazione della pubblica amministrazione non significa ovviamente mera trasposizione dei contenuti del lavoro amministrativo.

Un sistema di comunicazione moderno dev'essere capace di utilizzare una vasta gamma di strumenti e superfici per arrivare ai cittadini in relazione ai loro reali bisogni informativi. In questo quadro ha senso anche la fiction televisiva come ambito di un racconto del lavoro pubblico in cui la gente riconosce – sia pure per linee generali – aspetti di professionalità e condizioni di modernizzazione avvenuta.

Questo genere di comunicazione, inoltre, deve essere affidata a professionisti (giornalisti e comunicatori) non a resocontisti.

Un accenno alla legge 150 del 2000. Questa legge rende finalmente l'amministrazione soggetto di iniziativa nella comunicazione istituzionale con ruoli tecnico-professionali definiti.

Accenniamo ora al problema della funzione di presidio dell'immagine della Pubblica Amministrazione.

La parola “immagine” va letta nel quadro di un diritto-dovere delle amministrazioni di ricercare la fiducia dei cittadini, che è parte essenziale di un rapporto funzionale. Ma non c’è fiducia se non c’è una “buona” immagine della realtà in cui si deve aver fiducia.

Per molti anni la pubblica amministrazione è stata considerata il braccio di un potere inamovibile e in quel contesto non era sempre facile parlare né di buona immagine, né di fiducia.

Ma il pubblico dipendente va rappresentato per quello che è nella realtà e per quello che produce nella società. Senza esagerazioni ma anche senza gratuite denigrazioni in omaggio ad uno scorretto e pregiudiziale spirito satirico.

Se l’Italia è un Paese che riesce a dire così male di se stesso deve avere una fiducia pressoché illimitata nelle proprie risorse. Si riesce davvero a giocare – e anche pesantemente – sui propri difetti solo quando, alla fine, si è convinti di averne pochi. Diversamente si rompe un equilibrio prezioso che non riguarda solo aspetti culturali ma lo stesso attaccamento alla vita. Da questo punto di vista gli italiani sono, non meno di altri paesi di grande tradizione, orgogliosi della propria identità, anzi lo sono fino al punto da poterci giocare continuamente sopra. Però è anche vero che a furia di “giocarci su” si possono fare anche degli autogol. Che è cosa che talvolta ci capita. Unitamente ad una predisposizione alla naturale gentilezza nei confronti degli stranieri, verso cui cerchiamo di renderci gradevoli spesso meravigliandoci di ciò che avviene da loro come se tante di quelle “meraviglie” non avvenissero anche da noi.

Ritorniamo al nostro tema.

Mi è stato chiesto se penso che le normative che abbiamo a disposizione in materia di comunicazione istituzionale siano sufficienti o se, in un quadro di forti evoluzioni (tecnologiche e sociali), sia utile fare un pensiero a qualche aggiornamento normativo.

Penso che vi sia qualche elemento di insufficienza.

Ma soprattutto per carenze di premesse costituzionali.

Il diritto all’informazione istituzionale ha un carattere fondamentale. Come, con grande lungimiranza, è stato visto nella ”Dichiarazione dei diritti dell’uomo” del 1948. E come, con poca lungimiranza, non è stato visto né nella nostra Costituzione né nell’attuale progetto di Costituzione europea anche se vale la pena sottolineare che un accenno a tale diritto è contenuto per la prima volta nella dichiarazione finale dei Ministri per la Funzione Pubblica dei 25 paesi europei adottata su mia iniziativa lo scorso primo dicembre 2003. Abbiamo dovuto fare salti mortali per giustificare costituzionalmente il diritto all’informazione che appunto la nostra Carta non sancisce. Suggestiva ma errata è stata certamente la tesi secondo cui siccome c’è un diritto di informare (art. 21) c’è per conseguenza anche un diritto ad essere informati. Che equivarrebbe a dire che il “diritto” del giornalista di raccontare non è un vero e proprio diritto ma piuttosto un “dovere” di raccontare. Così come tirata per i capelli è la tesi che tale diritto all’informazione derivi da una lettura estensiva dell’art. 97 della Costituzione che indica nel “buon andamento” e nella “imparzialità” i doveri della pubblica amministrazione. Se il costituente lo avesse voluto, avrebbe sancito esplicitamente tale dovere. Ciò avrebbe creato anni fa le premesse di una continuità di prestazioni dovute al cittadino in quanto titolare di un diritto ad essere costantemente ed esaurientemente informato. Se il principio della *ignorantia legis non excusat* poteva avere qualche senso quando le leggi erano poche ed individuabili, oggi – con una normazione complessa ed enorme (dalla Comunità europea allo Stato e da questo alle Regioni) con una qualità generalmente peggiorata (rispetto alla tradizione romanistica di legiferare con principi astratti da adattare poi ai casi concreti) – la farraginosità delle normative è tale che l’ignoranza della legge diventa ovvia e perciò “scusabile”. Comunicare quello che incide sull’esercizio dei diritti e dei doveri dei cittadini è quindi, in questo contesto, un obiettivo di alto profilo costituzionale.

Tornando, poi, al tema della adeguatezza della normativa a disposizione in materia di comunicazione la legge 150 è un po’ figlia della normativa sulla trasparenza e sull’accesso.

Oggi avremmo bisogno di sostenere maggiormente una visione di utilizzo ampio di strumenti diversi e tra di loro integrati di racconto sociale del lavoro delle amministrazioni, tenendo conto delle trasformazioni tecnologiche e della legittimità di ruolo diretto nella comunicazione di molteplici soggetti che un tempo erano considerati solo come fonti per la mediazione del sistema dell'informazione. E' dunque matura la possibilità di immaginare strumenti di operatività ampia a disposizione dei soggetti istituzionali e amministrativi.

Secondo la legge 150 i due "poli" delle funzioni di informazione e comunicazione istituzionale sono svolti rispettivamente dall'ufficio stampa e dall'ufficio per le relazioni con il pubblico. Naturalmente in mezzo vi sono molte altre funzioni "relazionali": eventi, tecnologie interattive, gestione dei siti, pubblicità e comunicazione integrata, editoria di servizio, campagne sociali ed educative, eccetera, che hanno molta importanza.

Le due polarità professionali servono ad indicare una diversità di tecniche, di linguaggi, di mezzi a seconda che le amministrazioni si rivolgano direttamente ai cittadini (la comunicazione) o che ritengano opportuno avvalersi della mediazione della stampa, delle radio e delle tv (appunto l'informazione). Prodotti e approcci sono diversi e bene ha fatto la legge a distinguere i ruoli professionali.

Come forse gli addetti ai lavori sanno, ho di recente firmato la proroga di un anno alla formazione professionale – ai sensi della legge 150 – per chi opera già in queste funzioni.

Non è solo comunque in materia di comunicazione che la formazione diventa il problema centrale di rigenerazione del pubblico impiego. In questo settore, possiamo agire con due strumenti diretti molto importanti – il Formez e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Oltre che con strumenti anche non di diretta dipendenza che creano condizioni di offerta allargata. Ci dobbiamo misurare con una rivoluzione tecnologica in atto che cambia il modo di apprendere e di lavorare. Ci dobbiamo misurare con un quadro di cambiamenti degli assetti istituzionali, economici e sociali che rende obsoleta una parte cospicua delle nozioni apprese in contesti che appaiono così remoti rispetto alla realtà e che toccano la cultura e la preparazione della parte più ampia degli operatori pubblici, soprattutto i meno giovani. Stare dietro al cambiamento è una priorità per una pubblica amministrazione che vuole essere parte essenziale del processo di sviluppo del Paese.

IL RUOLO STRATEGICO DELLE RISORSE UMANE NEL NUOVO CONTESTO ORDINAMENTALE*

di Learco Saporito
sottosegretario di Stato per la Funzione pubblica

E' questa una eccellente occasione di riflessione sul tema del ruolo che in un Paese come il nostro deve avere l'"alta dirigenza" dello Stato, in particolare di quella che, nell'ambito dei Ministeri, si occupa della gestione delle risorse umane che costituiscono la vera ricchezza delle pubbliche istituzioni; e che, idealmente, è chiamata a rapportarsi e a confrontarsi con quella stessa "alta dirigenza" che opera presso gli altri livelli di governo, dalle Regioni, alle Province, alle Città metropolitane.

E mentre ci rendiamo disponibili ad affrontare questo tema, non possiamo fare a meno di sottoporre ad una seria riflessione le scelte a cominciare dal 1993, in ordine allo status dell'"alta dirigenza", e della "dirigenza di seconda fascia" che alla prima è legata dal comune obbligo di dover essere "al servizio della Nazione".

Un principio questo che, proprio perché costituzionalmente posto a base del corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche, dovrebbe guidare il legislatore nella determinazione delle regole da porre a presidio della disciplina del sistema delle responsabilità riferibili all'"alta dirigenza" pubblica, e, in particolare, di quella che si occupa, ogni giorno, della gestione delle risorse umane (cioè della politica pubblica della valorizzazione del personale).

In tale contesto la Conferenza dei Direttori del personale e degli affari generali assume, oggi, un ruolo fondamentale in quanto si viene ad iscrivere come il "motore" della politica pubblica di valorizzazione delle risorse umane, che rappresentano la vera ricchezza delle Amministrazioni pubbliche, e della politica pubblica di definizione dei modelli organizzativi che vanno progettati in funzione del perseguimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dei pubblici poteri.

Si è consapevoli del fatto che la Conferenza in questione viene promossa (e i suoi lavori si avviano) in un momento delicato della vita del Paese, che risulta contrassegnata da situazioni di alta criticità che interessano alcuni settori dell'economia, dall'accentuazione di processi di decentramento, dalla presenza di istituzioni "nuove" come le Autorità indipendenti.

Il primo problema che viene posto alla nostra attenzione è quello di valutare se l'avvenuto trasferimento di funzioni e, quindi, di responsabilità da parte delle amministrazioni statali alle Regioni ed agli Enti locali e la cessione di molte attività di vigilanza ad Autorità indipendenti abbiano sortito gli effetti sperati: quello di realizzare al meglio le politiche pubbliche di competenza dello Stato, di verificare se e in che modo si sia agevolato il sistema produttivo nella sua missione di creare nuova ricchezza e nuova occupazione, ed infine di soddisfare gli interessi delle diverse categorie di cittadini e di imprenditori.

Il tema che viene posto, quindi, alla nostra attenzione attiene ai rapporti che devono esserci tra Pubblica amministrazione e società, tra Pubblica amministrazione e sistema produttivo.

I drammatici eventi di questi giorni, che hanno toccato delicati comparti produttivi del nostro Paese, costituiscono occasione per valutare la bontà di scelte che mirano a individuare luoghi di riflessione sul corretto funzionamento delle istituzioni, sul continuo dialogo che queste ultime debbono intrattenere con i cittadini, con il sistema delle imprese.

Un altro spazio di dibattito nasce dalla collocazione da dare al sistema delle autonomie regionali e locali la cui alta dirigenza concorre attivamente alla realizzazione degli obiettivi del nostro sistema nazionale, soprattutto nei campi economico e sociale.

* Intervento alla "I Conferenza dei direttori generali del personale e degli affari generali dei ministeri", tenutasi il 24 febbraio 2004 a Roma presso il Dipartimento della Funzione Pubblica

Si dimostra pertinente richiamare, poi, all'attenzione di coloro che intendono impegnarsi per un effettivo rinnovamento delle istituzioni pubbliche come qualche tempo fa l'Unione europea abbia ritenuto utile lanciare uno slogan che, per l'Italia, suonava così: "cittadini italiani si nasce, cittadini europei si cresce".

In tal modo si intendeva esprimere ancora più incisivamente la necessità e l'urgenza di rafforzare la coscienza della cittadinanza europea; si sottolineava, allo stesso tempo, l'impegno che deve animare ogni pubblica amministrazione nell'accreditare la cultura di essere europei.

Una cultura che non nasce oggi, che le diverse burocrazie nazionali hanno contribuito, da cinquant'anni a questa parte, a sviluppare, a consolidare, a rappresentare agli occhi e nel cuore dei cittadini comuni come parte integrante di un percorso storico che ci si è impegnati a concludere nella prospettiva di una Europa sempre più unita, anche se più articolata negli interessi che è chiamata a ponderare.

Una cultura europea – e una vocazione europea – che non nasce in tempi recenti; essa ha radici lontane in Italia più che in qualsiasi altro Paese d'Europa. E di questo vantaggio non possiamo che essere fieri, consapevoli che esso va, comunque, condiviso con gli altri *partners*.

D'altra parte, sicurezza, tutela delle libertà civili e sociali e libertà dal bisogno sono valori comuni a tutto lo spazio europeo. Se così è, la cultura dell'"alta dirigenza" statale viene ad essere coinvolta nella gestione di questi valori.

Sono questi valori, nella sostanza, ad informare l'azione delle diverse burocrazie, siano esse tecniche o generaliste; sono essi, infatti, a dover "dare tono" all'azione politica nazionale.

All'"alta dirigenza" statale spetta il compito di trasferire la cultura europea nel tessuto ordinamentale nazionale; anche se un certo quale interesse ad assumere tale ruolo viene, ormai, dimostrato anche dall'"alta burocrazia" delle Regioni.

L'"alta dirigenza" statale, e in particolare quella che ha la responsabilità della gestione delle risorse umane, è destinata, comunque, a giocare un ruolo di forte presenza istituzionale nel contesto delle diverse politiche pubbliche in cui l'Europa è chiamata ad assicurare la sua presenza.

1. Il ruolo dei direttori del personale nel nuovo contesto ordinamentale.

Sappiamo che lo scenario istituzionale, che la normazione nazionale ha ridisegnato, sicuramente ha influito sulla disciplina riguardante lo status dell'"alta dirigenza". Ma non solo esso ha fornito motivazioni o spunti per introdurre nell'ordinamento meccanismi di precarizzazione nel rapporto di servizio; precarizzazione che si è svolta lungo il percorso, poco lineare per alcuni aspetti, della c.d. "privatizzazione", nella convinzione che tale novità giuridica avrebbe consentito il perseguimento di una più consapevole efficienza istituzionale.

Molto probabilmente, quando nel 1999 si è creato con atto regolamentare il Ruolo Unico dei dirigenti, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, non ci si rese conto che la situazione generale in cui versavano gli apparati amministrativi statali non poteva essere modificata in meglio se non si fosse intervenuto puntando a un sostanziale cambiamento culturale; cambiamento culturale che avrebbe dovuto interessare i meccanismi di selezione (da fondare sul merito), lo sviluppo della carriera, l'atteggiamento dell'operatore pubblico nei riguardi dello Stato, il c.d. "senso della *res publica*".

Il cambiamento avrebbe dovuto riguardare, in primo luogo, la qualità delle risorse umane applicate alla funzione pubblica; e, in particolar modo, il modo di essere dei vertici delle istituzioni pubbliche (a tutti i livelli di governo).

Siamo consapevoli, però, anche di un altro evento che si pone come "esterno" al sistema amministrativo quando lo si intende riformare: che è necessario del tempo per costruire una classe dirigente che si dimostri all'altezza dei compiti cui si deve applicare.

Senza una strategia vivificata dalla condivisione di valori forti – e quello di possedere il "senso dello Stato" si presenta, appunto, agli occhi del nostro popolo, come prioritario – ; senza un programma di innovazioni istituzionali che sappia dare il giusto peso alla cultura giuridica dovendo, pur sempre, essere coniugata con la cultura del perseguimento degli obiettivi al minor costo per gli utenti; senza un progetto culturale che si dimostra attento nel chiedere allo Stato di formare i professionisti pubblici del buon andamento, non c'è futuro.

A ripercorrere i dieci anni trascorsi, non credo che si sia fatto abbastanza, e tutto ciò che sarebbe stato necessario fare.

Questo primo incontro, quindi, si dimostra utile nella misura in cui ci fa scoprire il valore che il Governo, nella sua unitarietà, intende assegnare alla politica pubblica della gestione delle risorse umane negli apparati amministrativi e tecnici statali, nei ministeri.

Ed è bene, allora, cercare di capire – e lo sforzo deve essere corale – quale cultura possegga, oggi, l'"alta dirigenza", che si occupa della gestione delle risorse umane, secondo quali percorsi essa risulti acquisita; e, infine, quali siano i luoghi scelti perché la cultura posseduta sia trasmessa ad altri.

Siamo convinti, infatti, che chi voglia comprendere i fenomeni culturali a livello d'un qualsiasi gruppo umano, non deve curarsi soltanto di conoscere le istituzioni, ma anche di sforzarsi di cogliere le "proposte" esistenti nel contesto perché esse contengono, con ogni probabilità, le forme del futuro.

2. Riconoscere i valori di cui è portatrice l'"alta dirigenza" che si occupa della gestione delle risorse umane.

Noi condividiamo la tesi di chi sostiene che, se si lasciano da parte i valori, una cultura, qualsiasi cultura, anche quella amministrativa, si riduce ad un arido complesso di dati, di eventi senza legame.

Nell'analisi che si è fatta, dal 1993 ad oggi (cioè in poco più di un decennio), della struttura, dell'evoluzione, delle aspirazioni delle risorse umane applicate alla funzione pubblica, ben poche ricerche sono riuscite a porre in evidenza ciò che i suoi componenti avrebbero voluto essere. E questa negligenza, dimostrata nell'effettuare indagini di tale tipo, sembra da ascrivere ad una visione "accademica" che della dirigenza pubblica hanno avuto (e, in particolare, di quella che si è occupata della gestione delle risorse umane) alcune correnti di pensiero.

Alla base dell'atteggiamento negativo che il mondo accademico ha nutrito c'è stata la scoperta di una certa quale assenza di valori positivi: dal rispetto del principio di imparzialità dell'agire amministrativo, al senso del dovere, che diventa "etica della responsabilità", alla opportuna ponderazione degli interessi da porre alla base delle scelte politiche.

Essi sono valori – ed è bene qui affermarlo - che sono sempre validi, e che sono capaci di reggere nel tempo.

Sappiamo anche che la causa di una generalizzata situazione di violazioni al codice delle regole di comportamento da rispettare è stata identificata nell'assenza di controlli sostanziali…

Le burocrazie di tutti i tempi hanno privilegiato per se stesse il ricorso ai controlli formali (o di verifica di conformità alla legge). Ma, oggi, essi continuano a mantenere la loro validità alla condizione che risultino integrati da controlli sostanziali, cioè da quei controlli che sono in grado di assistere le burocrazie ad autocorreggersi.

Autocorreggersi significa migliorare la propria attività; ed assumersi, quindi, la responsabilità che un ripensamento della scelta fatta comporta.

Anche questo è un valore, che sembra essere rimasto sullo sfondo, essendo subentrata la convinzione nei cittadini che solo un "estraneo", il giudice, possa esercitare legittimamente un potere correttivo.

Naturalmente, costituisce anche un valore da promuovere l'etica della responsabilità, alla quale le burocrazie sono chiamate a fare riferimento.

Ai direttori del personale compete, in ogni caso, l'elaborazione di una serie di valori, specifici a ciascun servizio pubblico; e ad essi dovrebbero ispirare il loro comportamento tutti i dipendenti pubblici che sono chiamati a collaborare con essi (elaborazione di codici di condotta e/o di carte di servizi resi ai cittadini/alle imprese).

I direttori del personale in questo caso vengono a costituire un modello di riferimento in termini di etica e di modo di agire nei rapporti con i *leaders* politici, con i dipendenti, con i cittadini.

3. Individuare i luoghi del confronto e dell'interscambio della cultura manageriale propria dei direttori del personale.

Questo incontro non può limitarsi, però, ad indicare i valori (positivi) di cui è portatrice l'"alta dirigenza" che si occupa della gestione delle risorse umane.

Esso dovrebbe consentire al decisore politico di rivedere la propria posizione sulla utilità che hanno gli incontri istituzionalizzati sul buon andamento del sistema amministrativo.

In fondo, i luoghi del confronto tra i decisori politici e il management non risultano ancora ben identificati. E questo disegno istituzionale va realizzato al di là di quell'orientamento dottrinale che si ostina a immaginare che una qualsiasi decisione politica venga assunta senza avere prima "ascoltato" il pensiero dell'"alta burocrazia".

Oggi, e molto più in futuro, occorre creare una sede di confronto, che diventi momento di scambio di esperienze gestionali tra l'"alta dirigenza" che si occupa della gestione delle risorse umane delle Amministrazioni statali e le dirigenze degli altri livelli di governo. Il modello potrebbe essere quello di un Forum permanente di tutta l'alta dirigenza dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali, di quelli naturalmente più rappresentativi, così come avviene in Francia e in altri Paesi d'Europa: un *Forum* permanente per la valorizzazione delle risorse umane.

E l'istituzione che dovrebbe essere deputata a gestirlo ben potrebbe essere la Presidenza del Consiglio dei Ministri; e, come lo è stato per diverso tempo nel passato, il Dipartimento della Funzione Pubblica.

D'altra parte, si avverte la necessità di individuare un centro di coordinamento e di raccordo delle direttive che ciascun decisore politico è tenuto ad emanare, individuando la qualità delle risorse umane che possano portare a effettivo compimento i progetti di riorganizzazione dei modelli operativi delle strutture amministrative, nel quadro dei processi di modernizzazione previsti *dall'e-government.*

4. Investire nella formazione permanente delle risorse umane, rinno-vando il sistema formativo.

Un dirigente motivato è un dirigente formato. Ed egli deve avere intorno a sé, come suoi collaboratori, personale scelto e sempre aggiornato professionalmente.

Sul punto, il Dipartimento per la Funzione Pubblica ha ravvisato quanto mai utile procedere all'elaborazione di un atto che si proponga l'obiettivo di coordinare, per quanto possibile, i programmi delle Scuole pubbliche di formazione. E ciò per evitare inutili duplicazioni.

Ma soprattutto si intende ricercare un metodo di lavoro e di azione comuni, destinato a migliorare l'efficienza, la trasparenza, la rapidità dei processi decisionali della Pubblica Amministrazione, a tutti i livelli di governo.

Lo Stato è chiamato a fare la sua parte, assicurando soddisfazione piena ai cittadini che sono portatori di diritti individuali garantiti costituzionalmente, e anche ai cittadini che hanno assunto su di sé responsabilità d'impresa.

Questa è un'occasione, poi, che ci può ben consentire di acquisire suggerimenti sulla qualità della formazione di cui i direttori del personale avvertono l'esigenza.

Ed è anche una occasione per valutare quale attenzione il Governo centrale, rispetto agli altri livelli di governo, pone allo sviluppo delle "culture" dell'"alta dirigenza". In considerazione del fatto che non vi è più una cultura "generalista", come si continua a dire da parte di chi non conosce la ricchezza cognitiva rinvenibile negli apparati pubblici, nei loro operatori.

Il Governo, d'altra parte, avverte l'esigenza di contribuire allo sviluppo della "cultura strategica", dato che il "centro" amministrativo del Paese dovrà sostanzialmente dedicarsi a svolgere un'azione di pianificazione, di impulso, di coordinamento, e di dover esercitare poteri sostitutivi solo quando gli altri livelli di governo non si siano dimostrati all'altezza.

Formazione manageriale, certamente; ma fondata sul rispetto del principio di legalità, con lo sguardo rivolto all'evoluzione che le burocrazie degli altri Paesi d'Europa hanno inteso conseguire.

Cultura strategica significa, in sostanza, cultura dei risultati.

E quella che si indica come "cultura manageriale" deve poter essere trasmessa a coloro i quali dovranno utilizzarla come strumento a supporto dei processi decisionali di cui saranno responsabili.

In questa prospettiva, si confida nell'apporto che i direttori del personale non mancheranno di assicurare al ridisegno, soprattutto nei contenuti, dei programmi formativi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, le cui missioni istituzionali sono state recentemente potenziate con il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 381.

Siamo convinti, infatti, che ad una nuova cultura corrisponderà una presa di posizione di tutti gli attori del cambiamento, cambiamento che abbiamo inteso avviare rispettando, nei fatti, i valori di cui siete portatori.

In ordine al tema della valutazione delle prestazioni dirigenziali si avverte da più parti il bisogno di definire un quadro normativo stabile.

Questo tema va affrontato, però, ponendo in evidenza la situazione normativa che fa ad esso da sfondo: non si è ancora chiuso l'iter del regolamento di istituzione dei ruoli dirigenziali presso ciascun Ministero, previsto dalla legge n. 145/2002 che ha abolito il Ruolo Unico presso il Dipartimento della Funzione Pubblica; non si è ancora completata l'opera di riorganizzazione degli apparati amministrativi dei dicasteri voluta dal Parlamento con la legge n. 137/2002.

Conviene intervenire legislativamente sui due richiamati processi di riadeguamento del sistema, soprattutto per dare uno status giuridico diverso alla dirigenza statale? E se sì, in quali termini e con quali obiettivi?

Sul tema all'esame, mi sembra utile porre alla vostra attenzione una prima riflessione: l'accesso alla dirigenza dovrebbe essere unico, dato che l'esperienza sembra avere ampiamente dimostrato che, quando il sistema di accesso è differenziato, inevitabilmente si creano gruppi di interesse che si muovono, prima o poi, secondo logiche di competitività e promuovendo atteggiamenti "*ad excludendum*".

Un'altra riflessione viene lasciata alla vostra valutazione: il sistema di accesso alla dirigenza generale deve prevedere o no una quota riservata a chi superi apposito concorso? In caso positivo,

c'è da verificare se tale percorso sia armonizzabile con la scelta fatta con la legge n. 145/2002 che ha privilegiato l'osmosi tra le professionalità del settore privato e le professionalità del settore pubblico.

Avendo lo sguardo rivolto al sistema della contrattazione collettiva, le eventuali modifiche che si intendessero introdurre non possono non tenere conto dell'obiettivo della riduzione dello stato di precarietà che la dirigenza avverte; e ciò non può essere affrontato solo con riferimento alla durata prevista (più o meno ampia) del contratto individuale.

Sarebbe quanto mai opportuno che a questo incontro seguisse l'avvio di un'utile riflessione al fine di effettuare, se possibile, scelte che nascano da processi partecipati e condivisi di autoriforma.

Inoltre sulla contrattazione collettiva va salvaguardata la responsabilità collegiale dell'intero Governo, intendendo ricomprese in esso le rappresentanze sia dello Stato che degli altri livelli di governo, restando confermato il ruolo di guida del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tale riflessione nasce dalla constatazione che alla definizione della "politica dei redditi", nel settore pubblico, sono chiamati a concorrere tutti i "datori di lavoro", sia che essi risultino posizionati al "centro" che alla "periferia" del sistema delle pubbliche istituzioni.

Dovendo affrontare il tema della valutazione dei dirigenti non si può non prendere atto dello stato di confusione, che si tramuta in disagio, della dirigenza di fronte al c.d. "controllo politico".

In questo campo l'esperienza, se correttamente condivisa, può aiutare molto.

CONTRIBUTI E INTERVENTI

PER UN'ALTA DIRIGENZA AUTONOMA E RESPONSABILE

di Federico Basilica,
capo del Dipartimento della funzione pubblica

Un management pubblico "europeo" per cultura, valori e competenza rappresenta un'esigenza chiave per il paese, nonché un fattore primario della sua competitività. Ciò vale per la gestione dei grandi servizi a rete (telecomunicazioni, trasporti, energia), per la direzione degli apparati tradizionali (fisco, ordine pubblico, rapporti internazionali), nonché per la guida degli interventi pubblici a tutela delle risorse (scuola, sanità, ambiente, lavoro).

Per rendere concrete ed applicabile la serie sempre più fitta di norme che travalicano le vecchie sfere di competenza degli Stati nazionali è indispensabile una élite di "funzionari" capace, da un lato, di garantire un alto tasso di competenza tecnica e, dall'altro, di operare con l'autonomia necessaria ad assicurare continuità all'azione amministrativa. Soltanto l'insieme calibrato di queste due caratteristiche può permettere di gestire settori vitali per il processo di integrazione europea e per reggere la concorrenza mondiale. E', infatti, chiaro ormai a tutti che il livello delle infrastrutture di servizio alla collettività è un elemento determinante per la competizione fra gli Stati.

In proposito mi sembra utile verificare quali siano le strade ipotizzabili per assicurare una *élite* di *managers* in grado di gestire tanto le *public utilities* (che hanno regole di tipo privatistico), quanto gli apparati tradizionali (nei quali vigono norme di stampo pubblicistico).

La prima possibilità è quella di attendere che le *élites* dirigenti emergano per "socializzazione" dal tessuto dei rapporti istituzionali, sociali e d'impresa del nostro continente. Ciò è quello che avvenne - tra il Seicento e l'Ottocento - nei grandi Stati nazionali (Francia, Spagna, Gran Bretagna). Ma si trattò, come è noto, di un processo lento che accompagnò la lunga formazione di quelle compagini statali, che non sembra oggi ripetibile.

La seconda possibilità è quella della "irradiazione" delle burocrazie forti verso i territori finora riservati alle singole burocrazie nazionali. Un processo del genere si ebbe in Italia, nella seconda metà dell'Ottocento, allorché si trattò di garantire, attraverso la presenza di alti funzionari piemontesi la tenuta del neonato Stato nazionale. Neanche tale soluzione sembra oggi ragionevole se si considera l'attuale scenario politico.

Occorre, quindi, ricercare una "terza via", nella quale tanto i fenomeni di socializzazione quanto la spinta vitale delle migliori dirigenze pubbliche nazionali contribuiscano alla nascita di un management pubblico europeo.

Il dibattito sul ruolo dell'alta dirigenza è sempre stato particolarmente acceso. La circostanza non sorprende, data l'importanza che hanno i vertici degli apparati pubblici nel tradurre le politiche di governo. È naturale, quindi, che sul tema le opinioni siano molto variegate. Per tale ragione è necessario che su di esso si avvii un confronto pacato, che consenta di approfondire con obiettività le questioni da risolvere e le prospettive future.

Il primo nodo, particolarmente sentito dall'alta burocrazia (e sul quale la contrapposizione di idee è sempre stata assai netta), riguarda quelle norme che permettono la rimozione dei funzionari di più alto rango. L'introduzione nel nostro sistema amministrativo di un meccanismo paragonabile allo *spoils system* statunitense ha costituito, senza ombra di dubbio, una novità rispetto alla tradizione ultrasecolare del pubblico impiego in Italia. Tale scelta è stata fatta – come è noto – mediante il d.lgs. 80 del 1998 con il dichiarato fine di aumentare la sintonia tra indirizzo politico e alta burocrazia. In nome della governabilità, quindi, si è accettato il rischio di indebolire l'autonomia dei dirigenti posti ai vertici delle amministrazioni. Sulla questione occorre riflettere partendo da due ordini di considerazioni, relative ai modelli di amministrazione e alla nostra tradizione amministrativa.

Il principio della supremazia della politica sull'amministrazione è, nelle democrazie occidentali, la ovvia conseguenza del fatto che sono gli elettori a scegliere da chi farsi governare. Ciò, però, non implica necessariamente che i vertici degli apparati burocratici debbano essere connotati da una diretta contiguità con il partito (o la coalizione di partiti) che in quel momento governa. Ai responsabili politici incombe l'onere di esercitare un effettivo controllo sull'operato delle burocrazie pubbliche. Nel contempo l'attività dei funzionari deve essere tesa a garantire – a salvaguardia dell'interesse generale – una assoluta imparzialità.

Il controllo politico, l'imparzialità ed l'efficienza dell'amministrazione, la caratura professionale delle burocrazie sono gli elementi sui quali si fonda l'azione delle amministrazioni in qualunque sistema di tipo democratico . I due modelli antitetici in questo ambito sono quelli dello *spoils system* e quello della completa separazione tra politica e amministrazione. Il primo ha origine negli Stati uniti d'America, il secondo ha trovato diverse soluzioni nei paesi del vecchio continente, con una particolare accentuazione in Francia.

Negli Usa il "sistema delle spoglie" ebbe il suo propugnatore nel presidente Jackson, il quale – nel messaggio dell'8 dicembre 1829 al Congresso – sostenne che lo *spoils system* non era uno strumento di parte, ma rispondeva ad una teoria politica. "La limitazione della durata degli incarichi da noi proposta – affermava il presidente – distruggerebbe l'idea della proprietà che ora è generalmente connessa con la titolarità di cariche pubbliche". Era, nella logica del sistema rappresentativo americano, l'estensione dell'*executive power* dalla politica all'amministrazione. Alcuni eccessi nell'esercizio di tale criterio suscitarono vivaci polemiche che portarono ad una sua attenuazione. Con il *Pendleton Act* del 1883 si definì un meccanismo che, pur mantenendo fermo il principio della revoca automatica degli incarichi di vertice negli apparati federali, cercava di inserire al suo interno elementi per abbassare il livello di politicità dell'amministrazione. Questa versione dello *spoils system* vige tuttora negli Stati uniti e permette al presidente che si insedia di confermare o revocare senza vincoli sostanziali gli alti funzionari dell'amministrazione governativa. Alla base vi è il meccanismo chiamato "sistema dell'*in-and-outer*" fondato sulla premessa che un numero consistente di funzioni di rilevante importanza politica rimarrà sempre al di fuori del servizio di carriera e tali compiti saranno affidati a persone legate al presidente da rapporti strettamente fiduciari.

In Francia, all'opposto, l'alta burocrazia pubblica è un corpo professionale, selezionato in modo rigoroso attraverso un meccanismo concorsuale, affidato all'*Ecole Nationale d'Administration*. Di fatto, è proprio alla formazione della *Haute fonction publique* che risponde il sistema delle *Grands écoles*, che ha origine già nel periodo napoleonico. I meccanismi severi di selezione e la meritocrazia (che ne consegue) hanno permesso all'alta burocrazia transalpina di sviluppare un elevato spirito di corpo, che ne garantisce l'autonomia rispetto al governo. Ciò non significa che gli alti funzionari siano un gruppo isolato dalle *élites* sociali. Al contrario, come è noto, una parte rilevante degli uomini politici proviene dall'Ena. Inoltre, molti degli alti burocrati formatisi in quella scuola finiscono per ricoprire posizioni di altissima responsabilità nel sistema d'impresa. La scelta di "entrare in azienda" non è, peraltro, irreversibile: l'alto funzionario può rientrare nell'amministrazione pubblica, forte dell'esperienza maturata nel settore privato.

In Italia il rapporto tra ceto politico e alte burocrazie negli apparati pubblici è stato connotato da una costante ricerca della totale separazione tra amministrazione e politica. Ciò tuttavia per una serie di circostanze, tra le quali va certamente ricompressa l'instabilità degli esecutivi, ha prodotto il risultato opposto. In genere, infatti, le burocrazie si sono spesso rivelate legate al potere politico, ma al contempo scarsamente capaci di interpretarne adeguatamente gli indirizzi.

L'approvazione a partire dal 1998 di una serie di norme sulla dirigenza pubblica ha poi introdotto alcuni meccanismi tipici dello *spoils system*. Ciò ha determinato alcuni evidenti scompensi nell'azione delle amministrazioni. Un potere di nomina (e soprattutto di revoca) troppo esteso finisce, infatti, per favorire la politicizzazione dei dirigenti pubblici, indebolendone l'autonomia. Che vi debba essere un rapporto fiduciario tra chi è investito delle responsabilità politica ed i suoi più stretti collaboratori negli apparati amministrativi è circostanza tanto ovvia da non meritare particolari sottolineature.

Proprio in presenza di un sistema di regole che tende a distinguere con chiarezza i territori dell'azione politica da quelli della gestione amministrativa, sono indispensabili meccanismi che riescano a contemperare le "ragioni" della politica con le esigenze di imparzialità assoluta dell'azione dei dirigenti. Soltanto così saranno salvaguardati i diritti dei cittadini e i dirigenti saranno messi nelle condizioni di operare – come prescrive la Costituzione – al "servizio esclusivo della Nazione". Nei processi di riforma (e, in generale, di trasformazione) l'adesione o meno dell'alta dirigenza agli obiettivi posti dal ceto di governo è una condizione essenziale per la riuscita delle ipotesi riformatrici.

Soltanto in questo quadro si può collocare sia il significato delle riforme del ruolo e dello status dei dirigenti pubblici sia le recenti scelte del governo. In esse vi è, infatti, un continuum che - dalla riforma del 1990 degli enti locali alla privatizzazione del pubblico impiego del 1993 – ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche il principio della separazione\distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti operativi. Le correzioni apportate con il decreto varato dal governo partono dal presupposto che sia indispensabile garantire, ad un tempo, l'autonomia dei dirigenti e la possibilità dei responsabili politici di far tradurre in attività operative gli indirizzi politici forniti.

Come si può perseguire tale obiettivo? Rendendo più coerente lo status dell'alta dirigenza ai meccanismi di raccordo con le funzioni di governo. Occorre, quindi, un sistema di garanzie non formali ma in grado di controbilanciare il potere di scelta da parte dei responsabili politici. La temporaneità degli incarichi per i dirigenti di vertice può garantire maggiore funzionalità agli apparati, purché siano ben individuati i criteri delle scelte e stabilito un sistema di garanzie che scongiuri il pericolo di partigianerie. Può sembrare un aspetto, a prima vista, di poco conto. In realtà è uno dei punti essenziali per "rimettere in moto" la macchina burocratica. E soprattutto per migliorare la difficile (ma indispensabile) coesistenza tra politici e funzionari.

Da molte parti viene ripetutamente auspicato che i dirigenti pubblici diventino "come i *manager* privati". Si tratta di una logica errata. Non si deve chiedere ai dirigenti pubblici di diventare quello che non possono (e non devono) essere: la caricatura dei dirigenti d'azienda. Il problema non è nominalistico, ma ha corpose ragioni di fatto. Tra le due figure vi è una distinzione che non può essere soppressa e che va, anzi, tenuta ben presente. I dirigenti delle imprese sono chiamati unicamente al raggiungimento dei risultati fissati dalla proprietà o dal management aziendale. I dirigenti delle amministrazioni pubbliche sono tenuti anche all'osservanza di procedure fissate dalle leggi. Nelle gestioni private il diritto (come insieme di norme) funge da "limite". In quelle pubbliche, invece, da "canone". Tale differenza non è praticamente mai assoluta: in molte attività di servizio pubblico (gestite in forma privatistica) tende, ovviamente, ad attenuarsi. Ma resta un divario di fondo tra le finalità delle imprese e i "fini" delle organizzazioni pubbliche: la "socialità" come carattere peculiare dell'azione pubblica.

Naturalmente, la rivendicazione della peculiarità dell'azione dei dirigenti delle amministrazioni non può (e non deve) essere utilizzata per escludere dal settore pubblico gli obiettivi di funzionalità e di efficienza, ma che va tenuta presente per evitare di generare equivoci sulle modalità di esercizio della funzione pubblica e sulla sua valutazione. Questa assume, infatti, nelle amministrazioni pubbliche, particolare rilievo rispetto ai cittadini ed, in particolare, rispetto agli utenti dei pubblici servizi. I controlli nel settore privato sono funzionali alla verifica della corrispondenza con le indicazioni degli azionisti (o della proprietà). Nelle pubbliche amministrazioni – nelle quali "azionisti" sono i cittadini – i controlli devono anche essere indirizzati alla tutela dei cittadini e dell'ordinamento. Di qui l'esigenza di non perdere di vista l'importanza della "legalità" come valore. Da connettere, certamente, all'efficacia delle politiche ed all'efficienza degli apparati, ma non da demonizzare.

La possibilità di incidere nei processi di modernizzazione è legata alla capacità della dirigenza pubblica (meglio, delle dirigenze pubbliche) di svolgere un ruolo attivo nei processi di trasformazione. Ciò, a sua volta, è legato alle nuove "frontiere" del rapporto con il ceto politico ed agli spazi effettivi che gli alti funzionari saranno in grado di coprire. Il quadro normativo è, nel suo insieme, favorevole. Non è, infatti, difficile riconoscere che il principio di separazione (o, a dir meglio, di distinzione) tra le funzioni di indirizzo e controllo - spettanti al responsabile politico - e quelle di gestione - riservate in via esclusiva ai dirigenti - offra a questi ultimi ambiti di scelta consistentemente ampi e dia, soprattutto, ad essi la possibilità di incidere realmente sulle scelte

fondamentali nei singoli settori di intervento.

In primo luogo occorre ripristinare pienamente il principio di responsabilità. Nel senso anglosassone di *accountability*: dare conto. Per mettere in pratica tale principio occorre un'effettiva autonomia decisionale. Il che comporta budget gestibili senza interferenze, nonché potere decisionale sull'utilizzo delle risorse umane e strumentali. Ma, soprattutto, presuppone che i responsabili politici recedano dall'abitudine di intervenire nella gestione amministrativa.

Accanto all'aspetto immediatamente politico della vicenda – sul quale i giudizi non possono che essere largamente divergenti - vi è la questione del difficile rapporto tra (legittima) parzialità della politica e (necessaria) imparzialità dell'amministrazione. E, specificamente, il tema, a dir poco, scottante, "potere di nomina", da parte del ceto politico, di coloro che devono guidare gli apparati pubblici (tanto i ministeri, quanto un comune o un'autorità indipendente).

Si tratta di un fenomeno che non ammette semplificazioni e che è collegato al ruolo delle burocrazie nei processi decisionali. In essi gli alti burocrati hanno un ruolo primario – e formalmente riconosciuto – nella concretizzazione delle leggi. Ma l'intervento delle burocrazie non si limita a quel momento. Esse intervengono nella predisposizione delle decisioni politiche attraverso strutture (uffici legislativi o apparati similari) appositamente attrezzate a confezionare prodotti normativi.

Il vero problema consiste, quindi, nel capire quali siano le condizioni che favoriscono la partecipazione e quali quelle che la rendono più ardua. Preliminarmente serve un'assoluta trasparenza nelle nomine ed una più puntuale azione di controllo sulla qualità dell'operato dei dirigenti. Occorre una guida politica in grado di fornire indirizzi e valutare le performance. Di converso ai dirigenti – in particolare a quelli che hanno responsabilità di vertice – è indispensabile chiedere di assumere tre impegni: recuperare affidabilità, rivendicare autonomia, assicurare responsabilizzazione. Soltanto a queste condizioni l'alta burocrazia potrà superare la tradizionale permeabilità alla pressione politica per tradurla in capacità di interpretare l'indirizzo politico.

Ognuna delle questioni rimanda, evidentemente, ad altrettante capacità che devono essere proprie dell'alta burocrazia:

- esercitare i compiti di direzione degli apparati con forte propensione al raggiungimento dei risultati;
- sviluppare autonomia responsabile nei confronti del ceto politico;
- saper essere parte delle classi dirigenti del paese.

Affinché i cambi al vertice degli apparati pubblici non si traducano in una secca diminuzione della loro capacità operativa è indispensabile dar forza alle "palestre" nelle quali si costruiscono le *élites* amministrative. È certamente un'operazione di medio/lungo periodo, che non dà subito frutti politicamente spendibili. È, però, una soluzione della quale non si può fare a meno. Non possiamo continuare a lamentare l'assenza di una tradizione di "grandi scuole" per l'alta burocrazia (università e istituti interni all'amministrazione). Le tradizioni si costruiscono. C'è, in Italia, un sistema di scuole di amministrazione delle quali non tutti conoscono a sufficienza l'attività. Anche se con limiti innegabili, esse hanno svolto e svolgono un'azione importante. Essa va sostenuta con forza, in particolare dai dirigenti di vertice (come i direttori generali del personale) ai quali è affidato il compito di sviluppare le competenze professionali del personale.

L'attenzione del Dipartimento della Funzione pubblica è, non da oggi, particolarmente focalizzata alla risoluzione dei problemi aperti. La valorizzazione del "fattore umano" (in particolare dei dirigenti, ai quali spetta il delicato compito di assicurare continuità ed efficacia nell'azione degli apparati pubblici) è presupposto essenziale della qualità delle amministrazioni.

Per tale ragione, il ministro Mazzella ha predisposto un progetto di riforma del pubblico impiego, mediante il quale si intende sia rendere coerente la normativa per il personale pubblico – contenuta nel d.lgs. n. 165 del 2001 – alle norme introdotte con la legge 145 del 2002, sia recepire, valorizzandone e sistematizzandone le linee portanti, i principi affermati dalla giurisprudenza.

Il progetto di riforma contiene specifiche disposizioni riguardanti la dirigenza. Mi limiterò a ricordarne alcune, particolarmente significative, relative, da un lato, al delicato equilibrio tra indirizzo

politico e responsabilità dirigenziale e, dall'altro, ai criteri e alle modalità di valutazione dei dirigenti. Il progetto prevede, in primo luogo, la fissazione della durata minima degli incarichi dirigenziali. La ratio della norma è facilmente comprensibile: occorre, infatti, sia evitare che la mancanza di un termine minimo di durata determini nei dirigenti (in particolare nei dirigenti generali) un senso di precarietà, sia rendere coerente la durata dell'incarico con le procedure di valutazione annuale sull'operato dei dirigenti. Di conseguenza, il limite minimo è stato fissato proprio in dodici mesi. Coerentemente, viene previsto la definizione di stringenti "criteri di valutazione e di misurazione del raggiungimento degli obiettivi assegnati" per il rinnovo dei contratti in scadenza. Anche in questo caso siamo di fronte ad una norma che tende, da un lato, a mettere in risalto l'esigenza di parametri obiettivi nella valutazione dei dirigenti e a evitare, dall'altro, la possibilità di arbitrii nelle scelte riguardanti i dirigenti. Sulla stessa linea si muove la norma che rivede la modalità di nomina e la composizione del Comitato dei garanti (previsto dall'articolo 22 del decreto legislativo 165/2001). Si tratta, anche in questo caso, di configurare meccanismi che contemperino le esigenze di funzionalità e speditezza con la salvaguardia della massima imparzialità dell'amministrazione.

Non meno importante – nella logica di favorire la scambio di professionalità tra settore pubblico e privato, valorizzando, nel contempo, le risorse interne all'amministrazione – è la norma con la quale si impegna il Governo a fissare i requisiti per il conferimento di incarichi dirigenziali a persone estranee all'amministrazione. Vengono indicati, come criteri di massima, adeguati titoli professionali e un'esperienza almeno triennale in livelli dirigenziali analoghi a quelli dell'incarico da conferire. È un principio ispirato all'obiettivo di tenere aperte le "frontiere" tra dirigenti pubblici e privati, valorizzando il criterio della scelta dei migliori dall'uno e dall'altro settore. Con il fine ultimo di fornire presidio alla qualità dell'azione amministrativa attraverso la migliore selezione possibile nei posti di più alta responsabilità degli apparati pubblici.

Idealmente collegata è la norma che prevede – nell'ambito delle procedure per l'accesso alla dirigenza – la copertura di una parte dei posti da dirigente generale mediante concorso. Si tratta di una ipotesi molto innovativa e che, nel contempo, si muove nel solco di un progetto di affinamento dei criteri e dei modelli di scelta dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. L'ipotesi di un concorso per accedere al vertice degli apparati (in una posizione alla quale si perviene attualmente soltanto per scelta dell'organo politico) rappresenta, senza dubbio, una novità rilevante per il nostro ordinamento. Sotto tale profilo il "concorso per dirigenti generali" assomiglia alla modalità con le quali il concorso dell'*Ecole Nationale d'Administration* seleziona l'accesso alle alte carriere amministrative in Francia (*Conseil d'Etat, Inspection del Finance*). Nello stesso tempo, la modalità di selezione si muove nel solco, aperto con il d.lgs. 29/1993 con il quale, per la prima volta nel nostro paese, si previde la selezione di una parte della dirigenza dello Stato mediante concorso aperto agli esterni alla pubblica amministrazione. L'idea di un percorso, molto qualificato, con prove analoghe a quelle previste per l'ingresso nelle alte magistrature si colloca nella linea ideale della valorizzazione dei meriti e della trasparenza dei criteri di scelta.

Come è facile rilevare, le proposte, qui sommariamente illustrate, tendono a sistematizzare in un quadro organico e razionale le linee di riforma emerse in questi ultimi anni, ponendo particolare attenzione ai criteri – che dobbiamo avere in somma considerazione – del perseguimento dell'interesse generale e dell'imparzialità dell'azione delle amministrazioni. Si tratta, naturalmente, di principi generali di delega sui quali il Governo chiede che il Parlamento – nella sua sovranità – si pronunci. L'approvazione di tali principi permetterebbe di completare il percorso di riforma, eliminando gli elementi di incertezza presenti in alcune norme e facendo tesoro delle indicazioni di una giurisprudenza già largamente consolidata.

IL PROCESSO DI CAMBIAMENTO DELLA PA *

di Stefano d'Albora,
capo segreteria tecnica del sottosegretario per la Funzione pubblica

Il processo di rinnovamento della Pubblica Amministrazione, iniziato da oltre dieci anni, ha cambiato profondamente il "modo di essere" della PA.

La P.A., con i suoi tre milioni e mezzo di addetti, entra in rapporto continuamente con cittadini e imprese, interviene negativamente o positivamente, con i propri livelli di funzionamento, sulle infrastrutture e sulle condizioni dello sviluppo ed oggi dispone di una organizzazione e di servizi più adeguati alle esigenze del Paese.

Il processo di cambiamento ha interessato la PA a tutti i livelli. In primo luogo l'organizzazione interna ha abbandonato i modelli funzionali ed evolve secondo modelli per processi o a rete mirando ad aumentare la produttività e l'efficienza. In secondo luogo il sistema delle relazioni tra PA Centrale e PA Locale è stato ridisegnato secondo le nuove istanze di decentramento e federalismo. Infine il rapporto tra PA e utenti-cittadini si è arricchito di nuovi strumenti e servizi quali gli Uffici di Relazioni con il Pubblico, lo Sportello Unico, i Call Center, la Carta dei Servizi ed altri.

Il cambiamento ha investito la PA nella sua globalità. La PA si è dovuta adoperare per guidare gli addetti verso i nuovi paradigmi attraverso iniziative di valorizzazione del personale, formazione e sviluppo organizzativo.

La numerosità di tali iniziative è legata alla gamma dei processi di trasformazione organizzativa in atto: ciascun processo di innovazione richiede un intervento formativo a cascata, progettato per accompagnare le trasformazioni, ridurre le resistenze, fornire nuovi strumenti di gestione e di sviluppo tecnico-operativo. Tra i succitati processi di trasformazione che sono stati spesso accompagnati da interventi formativi possiamo, ad esempio, ricordare:

- il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni e alle Autonomie Locali in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, come, ad esempio, quello dei servizi per l'impiego dal Ministero del lavoro alle Regioni e alle Province, che ha trovato supporto formativo con il programma quadro Le Caravelle ed in numerose altre iniziative finanziate nell'ambito di programmi operativi e di iniziative comunitarie;
- l'innovazione amministrativa, legata a modifiche normative, quali ad esempio quelle relative alla trasparenza amministrativa ed alla semplificazione, finalizzate ad un miglior servizio al cittadino, alle imprese, allo sviluppo di nuovi servizi o di nuove modalità di erogazione, all'adozione di nuovi strumenti e metodologie di lavoro;
- l'innovazione tecnologica, da ricondurre all'introduzione di nuovi strumenti gestionali, collegati alle tecnologie dell'informazione e comunicazione (protocollo informatico, firma digitale, telelavoro);
- la promozione dello sviluppo locale, sempre più legato alla valorizzazione delle risorse e delle competenze del territorio, su cui le Amministrazioni locali possono avere un ruolo di traino, promuovendo i fattori che favoriscono l'insediamento e lo sviluppo per i quali possono avere un ruolo importante i nuovi strumenti quali la contrattazione programmata e lo sportello unico;
- l'internazionalizzazione delle amministrazioni, finalizzata non solo all'adeguamento alle trasformazioni in corso, ma anche a rafforzare le capacità di proiezione internazionale del territorio e a migliorare le capacità di apprendimento dalle numerose opportunità di confronto e di dialogo a livello internazionale delle singole istituzioni.

Tutti questi processi di trasformazione sono stati generati da spinte diverse ma connotati sempre da elementi comuni quali la rapidità del cambiamento, il forte utilizzo delle nuove tecnologie e la numerosità dei soggetti coinvolti.

* Intervento alla "I Conferenza dei direttori generali del personale e degli affari generali dei ministeri", tenutasi il 24 febbraio 2004 a Roma presso il Dipartimento della Funzione Pubblica

Il nuovo ruolo della formazione per la PA

Il buon funzionamento della PA è stato individuato come fattore di successo delle politiche di sviluppo e la formazione è stata utilizzata quale strumento fondante per l'attuazione delle riforme e del processo di cambiamento della PA.

Allo scopo sono stati stanziati fondi, emanate leggi, decreti e non possiamo dimenticare il ruolo fondamentale svolto dalla Unione Europea nel rendere disponibili i fondi strutturali finalizzati alla formazione.

Il sistema formativo ha subito una forte evoluzione negli ultimi 10 anni. Le attività formative realizzate dalle Amministrazioni centrali e locali risultano in aumento e in progressiva qualificazione, con una crescita di nuovi soggetti pubblici che operano in stretta collaborazione con soggetti privati. Le iniziative appaiono sempre più mirate sui bisogni specifici delle Amministrazioni, legandosi ai programmi di cambiamento e di trasformazione della PA. Anche le metodologie di intervento divengono sempre più sofisticate, per rispondere al meglio a bisogni nuovi, attraverso l'integrazione ed il dosaggio tra attività d'aula, supporto consulenziale ai gruppi di lavoro, formazione a distanza, momenti di scambio, workshop e momenti informativi. Si è provveduto ad inserire elementi innovativi, in particolare:

- l'adozione del ciclo di programmazione-progettazione-valutazione degli interventi formativi;
- la creazione di unità organizzative dedicate alla formazione;
- l'introduzione o la riforma di scuole pubbliche di formazione;
- l'introduzione di osservatori finalizzati al monitoraggio della qualità delle iniziative formative.

Oggi, grazie alle numerose iniziative, al personale della PA viene riconosciuto un monte ore minimo di formazione, è stato avviato un processo di monitoraggio della qualità degli interventi formativi e viene effettuato il controllo del raggiungimento degli obiettivi di crescita professionale.

Come confermano i rapporti annuali sulla formazione, i risultati sono evidenti ed oggi il personale è ben diverso da quello di dieci anni fa: più qualificato, più attento, più motivato e ciò anche grazie all'introduzione nella fase di programmazione dell'essenziale momento di analisi di fabbisogni formativi.

I fabbisogni emergenti nella formazione per la PA

Tutto bene dunque? Molti risultati sono stati raggiunti ma esistono diverse aree di miglioramento su cui intervenire.

In primo luogo, è necessario evidenziare che il ciclo della programmazione degli interventi formativi, introdotto con la spinta della Commissione Europea e dei fondi strutturali e recepito dalla direttiva Frattini, è stato ampiamente assimilato dalle amministrazioni ma permangono alcune criticità soprattutto nelle fase iniziale di programmazione, come può intuirsi dalla legge n.3/2003 che ha ribadito l'obbligo dei piani formativi, e in quella di valutazione in itinere ed ex post delle politiche formative. In particolare nella programmazione l'analisi dei fabbisogni è per lo più condotta attraverso una richiesta generica presso le varie direzioni e l'offerta formativa è molto spesso determinata da richieste individuali di aggiornamento o per dare corso ad adempimenti contrattuali mentre manca spesso la programmazione strategica della formazione. D'altra parte l'esperienza ha dimostrato che risulta poco praticata e di difficile applicazione la valutazione dell'efficacia delle attività formative.

In secondo luogo, l'improvviso sviluppo dell'offerta formativa, che ha determinato il rischio di presenza nel mercato della formazione di soggetti non sufficientemente qualificati, non è stato compensato dall'introduzione di un sistema di accreditamento delle scuole di formazione.

In terzo luogo, la formazione più tradizionale si è spesso limitata a trattare argomenti di gestione tecnica, amministrativa e giuridica e di alfabetizzazione informatica, mentre solo recentemente si è sviluppata la domanda di formazione, che definiremo "comportamentale", finalizzata allo sviluppo organizzativo, come leva a supporto dei processi di cambiamento e di miglioramento effettivo delle

prestazioni individuali. In particolare per i ruoli dirigenziali si è anche sviluppata un'attività di formazione gestionale, orientata alla gestione delle risorse umane e dei gruppi di lavoro, e poi più recentemente alla gestione economica dei progetti e al controllo di gestione.

Infine si può affermare che esiste una grande quantità di dati riguardanti la formazione, raccolti dalle amministrazioni centrali e locali come richiesto dalla direttiva Frattini, ma ancora non è stato possibile chiudere il ciclo virtuoso che dalla valutazione dei risultati porta all'alimentazione della fase di programmazione strategica.

I nuovi orientamenti della formazione per la PA

Grazie all'esperienza fatta sul campo e alla condivisione con i principali operatori del settore, è possibile individuare alcuni nuovi orientamenti per un rinnovato sistema formativo della Pubblica Amministrazione che potrebbe utilmente vedere ampliato il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica dall'attuale funzione di indirizzo a quella di supporto e orientamento delle scelte delle singole Amministrazioni e di avvio dei processi di accreditamento delle scuole di formazione.

In questo contesto possono definirsi alcune indirizzi utili alla valorizzazione del personale.

Tradizionalmente la formazione è stata intesa come un insieme di interventi finalizzati all'addestramento e alla qualificazione professionale dei quadri e dei dirigenti su tecniche specifiche di prodotto o di servizio sviluppati dalle scuole di amministrazione.

Accanto a tale tipologia di interventi formativi, è necessario affiancare un tipo di formazione che abbia come obiettivi prioritari la crescita delle potenzialità individuali e l'appartenenza all'organizzazione, lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze di tipo organizzativo.

Un ruolo centrale per lo sviluppo di questo tipo di formazione deve essere svolto dalle Direzioni del Personale che, accanto alle tradizionali funzioni amministrative, generalmente esercitate in risposta a norme, leggi, contratti e altro, dovrebbero esercitare maggiormente le funzioni di promozione e sviluppo del personale, che hanno la finalità di allineare le competenze del personale alle missioni istitutive e agli obiettivi delle singole amministrazioni, e utilizzare la formazione come strumento operativo e parte integrante degli altri strumenti di gestione del personale, quali la valutazione, la promozione e le carriere.

E' necessario notare che se tali sono gli obiettivi della formazione comportamentale allora i dirigenti della Pubblica Amministrazione giocano un ruolo fondamentale quali unità di base per la raccolta delle esigenze e lo sviluppo del senso di appartenenza dei dipendenti all'organizzazione. In tale senso i Direttori del Personale devono scrupolosamente perseguire la strada della responsabilizzazione dei dirigenti verso questi obiettivi.

Inoltre si sta assistendo al cambiamento del profilo professionale dei formatori. Si è passati dal coinvolgimento esclusivo di professori e teorici al coinvolgimento massiccio degli operatori pubblici e dei formatori interni che facilitano il processo di apprendimento, il senso di appartenenza e la motivazione a contribuire a percorsi di sviluppo organizzativo ed adeguamento delle competenze del personale.

L'introduzione di questa nuova modalità di formazione, intesa come scambio "interno", è in linea con un sistema che tende ad essere federale. Alcune esperienze hanno mostrato, infatti, che la diffusione dell'innovazione è veicolata meglio in organizzazioni "a rete", ovvero, in sistemi relazionali che legano operatori di istituzioni diverse sul territorio e ai diversi livelli istituzionali.

Ma quali settori e quali azioni possono assicurare risultati maggiori attraverso questa metodologia? Innanzitutto le aree tematiche altamente innovative dove il dato dell'esperienza e della sperimentazione assume un valore essenziale: partire da zero e ripetere in ogni realtà gli stessi errori iniziali o dover superare le stesse difficoltà di partenza sarebbe uno spreco in termini di risorse finanziarie e di tempo. Operare invece su progetti che hanno una base comune e aperta all'osservazione di realtà diverse significa accelerare i tempi e favorire linguaggi comuni e il

trasferimento delle esperienze migliori, pur salvaguardando, naturalmente, le specificità e adattando la progettazione alle esigenze locali.

Lo sportello unico per le attività produttive è in questo senso emblematico perché racchiude il senso della collaborazione, della riorganizzazione imperniata su processi e procedimenti comuni, in cui l'obiettivo principale è quello di semplificare ed alleggerire gli adempimenti a carico degli utenti, cittadini ed imprese, che non possono più farsi carico della carenza di rapporti tra le amministrazioni.

In terzo luogo, nonostante alcune esperienze negative, anche la formazione basata sulle nuove tecnologie ha portato numerosi benefici. La formazione a distanza si è infatti dimostrata una metodologia innovativa che è in grado di esprimere le proprie potenzialità quando è impostata su formule allargate e fruibili a prescindere dal territorio. Lo sforzo che occorre compiere è quello di rendere queste nuove metodologie largamente condivise e rappresentative di tutte le diverse forme in cui i fenomeni si presentano. Una base comune di progettazione e soprattutto di implementazione garantisce a queste metodologie di raggiungere una platea vastissima di soggetti e di aggiornare continuamente i propri contenuti. Anche in questo caso le potenzialità dello strumento consentono integrazioni ed elementi modulari che siano rispondenti a specifiche esigenze, collegando alla piattaforma comune altre informazioni e altri contenuti.

Infine non possiamo non far riferimento alla formazione continua come obiettivo ultimo di un'amministrazione pubblica che intende stare al passo con i tempi e disporre della necessaria flessibilità organizzativa per gestire i cambiamenti repentini.

La formazione continua, se da un lato può essere vista come un facile slogan e una chimera nei fatti, deve rimanere come punto di riferimento di un'organizzazione che deve imparare a crescere e svilupparsi facendo principalmente ricorso alla base di conoscenze interne e all'apprendimento sul lavoro. Quest'ultimo si dimostra infatti come il vero banco di prova delle nozioni acquisite in sessioni formative che spesso possono dimostrarsi alquanto generiche ed incapaci di insegnare a risolvere i problemi reali e ad "essere dirigenti e dipendenti" della Pubblica Amministrazione.

La formazione continua può dunque attuarsi progettando, da un lato, opportuni percorsi professionali e offrendo ai dipendenti opportunità di confrontarsi con nuove tematiche e fare nuove esperienze e, dall'altro, introducendo strumenti di gestione della conoscenza che permettano il travaso del saper-fare dall'individuo all'organizzazione.

LE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI DOPO LA LEGGE 5 GIUGNO 2003, N. 131 (legge La Loggia).*

di Giuseppe Ginestra,
consigliere della Corte dei conti

1. Il controllo della Corte dei conti tra collaborazione e responsabilità.

Lo spunto per le presenti considerazioni è dato dalla legge 5 giugno 2003, n.131 (legge La Loggia), recante le disposizioni ordinarie di adeguamento ai principi di cui - per quanto qui di interesse - all'art. 118 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha novellato l'intero Titolo V - Parte II - della Costituzione.

Dalla disciplina contenuta nell'art. 7, commi 7, 8 e 9, della legge La Loggia emerge un rinnovato ruolo della Corte dei conti con riferimento all'intero sistema delle autonomie: infatti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, alla Corte è affidata la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Nell'ambito di ciascuna Regione, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono chiamate a verificare, in sede di controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti, secondo la rispettiva competenza, dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali e il funzionamento dei controlli interni e, infine, riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli enti controllati.

Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità.

Le Regioni e gli altri enti territoriali, ai fini della regolarità della gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, possono richiedere alle Sezioni regionali di controllo ulteriori forme di collaborazione, nonché pareri in materia di contabilità pubblica.

1.1. Controllo e potere di autonomia organizzativa della Corte dei conti.

Come ben si vede, le novità apportate dalle prefate disposizioni, che si collocano *naturaliter* nell'ambito concettuale del controllo giuridico avente lo scopo di garantire la tutela di predeterminati valori ed interessi, vanno esplicitamente in direzione della salvaguardia dei principi costituzionali del buon ed imparziale andamento dell'amministrazione, del rispetto degli equilibri di bilancio e dell'armonia della finanza pubblica, riconfermando alla magistratura contabile, quale organo neutrale ed indipendente dello Stato-ordinamento, il ruolo di strumento essenziale per l'attuazione del coordinamento della finanza pubblica, nonché, in funzione della esplicitata natura collaborativa del controllo sulla gestione, ribadendo il metodo dell'adeguamento evolutivo dei parametri di riferimento del controllo attraverso il ricorso a regole non solo di natura giuridica, bensì anche economica, finanziaria, aziendalistica e simili [1]

---

* Il presente articolo è stato pubblicato sulla rivista telematica *Diritto&Diritti* del 1.10.2003 (www.diritto.it); esso è stato aggiornato nei richiami alla dottrina in materia di controllo della Corte dei conti.

[1] Il coordinamento della finanza pubblica costituisce uno degli obiettivi fondamentali del legislatore dell'ultimo decennio, e, al medesimo tempo, strumento indispensabile per il rispetto dell'impegno- assunto dall'Italia in sede di Unione Europea con l'adesione al patto di stabilità e crescita - di attuare lo sviluppo economico interno entro parametri economico/finanziari definiti. Di significativo interesse è il regolamento (DPR 27 febbraio 2003, n. 97 in G.U. 6 maggio 2003, n.103) relativo all'amministrazione e contabilità degli enti pubblici di cui alla legge n.70/95, con il quale è stato adottato un unico sistema informativo-contabile in armonia con i principi introdotti con la legge di riforma del bilancio dello Stato (legge n. 94 del 1997). Può, così, ritenersi giunto a regime il processo di omogeneizzazione degli enti pubblici, ottenuto con l'introduzione di un generalizzato sistema contabile (sia pure nel rispetto dell'autonomia delle singole realtà amministrative), indispensabile per veicolare uniformemente le informazioni sui costi e rendimenti delle gestioni pubbliche. Infatti, la verifica degli obiettivi raggiunti dall'amministrazione pubblica nel suo complesso e la valutazione del corretto impiego delle risorse non può che operarsi secondo parametri comuni e su un flusso omogeneo di informazioni circa i costi e ricavi delle varie amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, può risultare utile un breve excursus normativo per ricordare, tra l'altro, che con l'art. 1 della legge n. 241 del 1990 si dispone che l'attività amministrativa deve perseguire i fini stabiliti dalle leggi secondo criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e che con il decreto legislativo n. 29 del 1993, contenente disposizioni di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, è affermato il criterio della trasparenza nell'organizzazione amministrativa (art. 5), nonché consacrato (art. 3) il principio (trasfuso poi nel decreto legislativo n.165 del 2001) della separazione fra indirizzo politico-amministrativo e attività di gestione[2] e, conseguentemente, la netta distinzione delle corrispettive responsabilità[3].

Con le leggi n. 20 del 1994 e n. 639 del 1996, si attua poi la prima vera riforma delle funzioni della Corte dei conti dell'epoca repubblicana, perché, in un quadro di teorica coerenza con i principi dell'INTOSAI *Auditing Standards,* IAS[4], il controllo preventivo di legittimità viene drasticamente ridotto, riservandolo ad alcune limitate categorie di atti, nel mentre, di converso, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio è esteso a tutte le pubbliche amministrazioni.

Una riforma di tal fatta comporta, com'è evidente, un'altrettanto radicale opera di riorganizzazione (*re-engineering*) dei processi decisionali e operativi della Corte dei conti, insomma una complessa e articolata rimodulazione degli assetti strutturali, dei metodi operativi e dei modelli organizzativi, in conformità alle modificate attribuzioni di controllo[5]

Ed avendo la legge conferito alla Corte dei conti stessa il potere di autonomia organizzativa (art. 4, legge n. 20/94 cit., in base al quale la Corte delibera con regolamento proprio le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese), le Sezioni riunite, nell'adunanza del 13 giugno 1997, adottano il regolamento n. 1/1997[6] concernente l'organizzazione di collegi regionali di controllo e di una sezione per gli affari comunitari e internazionali.

Il potere di autonomia organizzativa è, poi, rafforzato ed ampliato dall'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il quale dispone che, al fine anche di adeguare l'organizzazione delle strutture di controllo della Corte dei conti al sistema dei controlli interni come disciplinati dal decreto medesimo[7], il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni sono determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a previgenti disposizioni di legge, nell'esercizio dei poteri ad essa già conferiti dall'art. 4 della legge 20/94 citata.

Ed è nell'ambito di questo articolato scenario di riforme, in cui il legislatore ciclicamente ha provveduto a modificare dapprima il sistema e quindi il correlativo regime dei controlli , che pertanto si inseriscono, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le novità relative al controllo della Corte dei conti introdotte dall'art. 7 della legge n. 131 in commento.

[2] L'indirizzo politico amministrativo (*policy*) è da tenere ben distinto, a sua volta, dalla politica in senso proprio (*politics*) che concerne le scelte prettamente politiche affidate agli organi rappresentativi.

[3] Il decreto legislativo 9 febbraio 1993, n. 29, tra l'altro, istituisce i servizi di controllo interno e l'Ufficio per le relazioni con il pubblico (URP) su cui *melius* avanti nel testo. Quanto all'attività gestoria compresa nelle attribuzioni dei funzionari pubblici, si può osservare, in disparte il tema delle responsabilità dirigenziali codificate pure con il decreto in questione (sul punto può essere utile consultare Gaspari A., *Incarichi dirigenziali e responsabilità del dirigente: alla ricerca di un equilibrio nell'ambito dei rapporti tra organi d'indirizzo politico e dirigenza*, in *Diritto&Diritti*, 4/09/03, http:/ /www.diritto.it/articoli/amministrativo/gaspari.html), come risulti indispensabile che la classe burocratica sia capace di recuperare professionalità, indipendenza e imparzialità per garantire non solo l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa ma anche la parità di trattamento tra i cittadini. Invero, è questo il solo modo per restituire alla burocrazia il ruolo nobile del *civil servant,* assicurando quella continuità di gestione della cosa pubblica che la sottragga all'improvvisazione e alle oscillazioni delle varie crisi politiche. Sull'inferenza specifica del principio della separazione tra politica ed amministrazione in punto di responsabilità per danno erariale, cfr. Rebecchi P.L, *Il principio di separazione tra politica ed amministrazione nella prospettiva della responsabilità amministrativo-contabile*, in *Rivista della Corte dei conti,* n.6/2002, pp.400 ss.

[4] L'INTOSAI è l'associazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo (ISC), mentre l'EUROSAI ne costituisce l'articolazione a livello europeo. Per una rassegna critica del "Manuale di controllo europeo" nella parte concernente il controllo di gestione, cfr. per tutti Manna B., *Controllo di gestione e metodi di valutazione*, in *Rivista della Corte dei conti,* n.1/2001, pp.281 ss.

[5] In proposito, Lazzaro T., comunicazione al Convegno su *"I controlli sulle gestioni",* Perugia, 2-3 dicembre 1999, in *Controllo e Giurisdizione,* Rivista Internet di contabilità pubblica (htpp:/ /www.amcorteconti.it/lazzaro.htm); Scalia R., *Prime riflessioni sui nuovi obiettivi della funzione di controllo della Corte dei conti,* in "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri", Roma, n. 4/93, pp. 52-69.

[6] In Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 145 del 24 giugno 1997.

[7] Il decreto legislativo n. 286/99 (in G.U. -serie generale- n.193 del 18 agosto 1999) detta la disciplina sul riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n.59.

Da ciò consegue la formulazione del nuovo regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo approvato dalle sezioni riunite con deliberazione n. 14 /DEL/2000 del 16 giugno 2000[8].

Di peculiare interesse, almeno per quel che interessa in questa sede, è l'art. 2 del vigente regolamento che istituisce, in ogni regione ad autonomia ordinaria, una Sezione regionale di controllo con sede nel capoluogo di regione (co. 1).

Le Sezioni regionali (che assorbono i collegi regionali e le "vecchie" delegazioni regionali di controllo di cui alla legge n. 1345 del 1961) esercitano il controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali e loro enti strumentali ai fini di referto ai consigli regionali, nonché il controllo sulla gestione degli enti locali territoriali e loro enti strumentali, delle università e delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione. Il controllo comprende la verifica della gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari (co. 2).

Inoltre, le Sezioni regionali svolgono il controllo di legittimità su atti e il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato aventi sede nella regione (co. 3). Il controllo sulla gestione comprende, in applicazione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, le verifiche sul funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione (co. 4).

Al fine, e torniamo così al punto di avvio del nostro discorso, varata la legge n.131/03 all'interno dell'attuazione del nuovo ordinamento federale di cui al citato Titolo V della Costituzione, la Corte dei conti, allo scopo di adeguare ancora la propria organizzazione ai rinnovati compiti, apporta, con deliberazione delle sezioni riunite n. 2/DEL/2003 del 3 luglio 2003[9], le necessarie varia-zioni al citato regolamento n. 14 del 2000.

In breve, la «sezione autonomie» (già sezione enti locali)[10] assume la denominazione di «sezione delle autonomie» e, quale espressione delle Sezioni regionali di controllo, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al Patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali. Infine, esamina ai fini del coordinamento ogni tema e questione che rivesta interesse generale o che riguardi le indagini comparative su aspetti gestionali comuni a più sezioni (art. 9, co. 1, nuovo testo).

Al riguardo, si può subito osservare che il predetto cambio di denominazione non ha carattere meramente formale, costituendo bensì innovazione sostanziale e di adeguamento al nuovo testo dell'art. 114 Cost. sulla composizione della Repubblica[11].

La Sezione delle autonomie appare, infatti, come un "nuovo" organo, configurato testualmente quale espressione delle sezioni regionali di controllo, con funzioni di referto al Parlamento ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Siffatta rimodulazione di assetto istituzionale, che coerentemente si riflette nella rivisitazione della relativa formula strutturale ed organizzativa (art. 9, commi 2 ss., Regol. cit.), rappresenta, al momento, in piena conformità alle scelte attuative operate dal legislatore ordinario (legge n. 131/03 cit.), il punto di composizione tra la conservazione di un modello unitario di Corte dei conti e le istanze, sempre più incalzanti, dell'emergente Stato federale[12].

---

[8] In Gazzetta Ufficiale - serie generale- n. 156 del 6 luglio 2000.

[9] In Gazzetta Ufficiale - serie generale- n. 163 del 16 luglio 2003.

[10] La sezione enti locali era stata istituita dall'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786 convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51. Per una ricostruzione storica, v. Scalia R., *Corte dei conti e controllo sugli enti locali: esperienze e prospettive*, in "Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici", Roma, n. 1/88, pp. 15-42.

[11] Tra i primissimi commenti, v. Racca E., *Sezione delle autonomie più forte.La svolta nel segno dell'efficienza*, in *Guida agli enti locali, Il Sole-24 Ore,* 9 agosto 2003 – n. 31. Per un commento generale della legge La Loggia, si può rinviare a Falcon G., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131,* in corso di stampa per i tipi de Il Mulino.

[12] Non è prevalsa l'idea (che non necessita di alcuna modifica costituzionale) di Corte dei conti regionali indipendenti da quella centrale. In proposito, si rinvia alle considerazioni contenute nel discorso di apertura del Presidente della Corte dei

1.2. Controllo e "sinergie".

Le relazioni della Corte dei conti – momento di sintesi delle verifiche svolte e atti di referto circa gli esiti valutativi – sono portate alla diretta cognizione delle Assemblee elettive, venendo così a configurarsi come peculiare

espressione della natura collaborativa del controllo sulla gestione, cui corrisponde, può essere necessario sottolinearlo, un preciso dovere di cooperazione da parte delle Amministrazioni interessate, secondo quanto, peraltro, già a suo tempo affermato sul punto anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 29 del 27 gennaio 1995).

Orbene, la verifica del perseguimento dei fini stabiliti dalle leggi di principio e di programma, nel rispetto dei criteri di economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, comporta, necessariamente, il sindacato successivo sui risultati (v. Corte cost. sentenza n. 470 del 1997)[13].

Nessuna contrapposizione, allora, tra "legalità" e "buon andamento", nell'ambito di un processo circolare al cui epilogo è la Corte dei conti che (accerta e) statuisce – definitivamente – in ordine al raggiungimento degli obiettivi normativamente prefissati[14].

Ed invero, come conferma ancora la dottrina più avvertita, "la netta separazione tra le due modalità di controllo (legalità ed economicità) finirebbe, soltanto, per rendere parziale ed insufficiente il modulo di controllo prescelto, mentre la coesistenza di due diversi parametri di valutazione ben risponde all'avvertita esigenza di adeguata verifica della gestione della finanza pubblica"[15].

Si è ricordato che l'altra faccia della natura collaborativa del controllo sulla gestione è costituita dal dovere di cooperazione delle amministrazioni controllate,[16] dovere che risulta connaturale, all'evidenza, al potere di accertamento dalla legge intestato alla Corte dei conti (art. 3, co. 4, della legge n. 20/94 cit.).

Ma non solo: all'esito del referto, in capo alle amministrazioni medesime si configura un ulteriore e preciso obbligo, quello, cioè, di comunicare alla Corte dei conti e agli organi elettivi le misure conseguenzialmente adottate (art. 3, co. 6, della legge n. 20/94 cit.). Ed è proprio quest'ultimo il punto che disvela la compiuta essenza della natura collaborativa del controllo sulla gestione, poiché, da un lato, le amministrazioni sono messe nella possibilità di attivare processi di autocorrezione di modelli e processi operativi risultati irregolari o antieconomici, nonché, dall'altro, il Parlamento nazionale e le Assemblee elettive degli enti controllati vengono posti nella condizione di intervenire opportunamente alla luce delle risultanze statuite dalla Corte dei conti in sede di controllo.

E, lo si comprende agevolmente, solo "se il sistema di controllo è sufficientemente valido sarà esso stesso in grado di utilizzare gli esiti e le conseguenze in maniera positiva inducendo l'amministrazione a correggere i propri errori, ad operare le dovute modificazioni, etc., mentre in caso contrario gli esiti del controllo rimarranno privi di riscontro e fine a se stessi "[17].

Ciò premesso, ferma restando l'assenza di effetti impeditivi e/o sanzionatori direttamente scaturenti dall'accertamento di attività e condotte irregolari e/o antieconomiche, al fine di evitare che, pur nel debito rispetto dell'autonomia delle amministrazioni controllate, comunque l'azione

---

conti Francesco Staderini al Convegno di studi sul tema *"I risultati del controllo della Corte dei conti sulla gestione dei trasporti locali",* Roma, 10 aprile 2003 (http:// www.corteconti.it).

[13] V. Scalia R., *Controllare per migliorare la legislazione nazionale, per assicurare il buon andamento delle istituzioni*, in "Politica e Mezzogiorno", n. 3/94, Ed. Istituto Pol. E Zecca dello Stato, Roma, pp. 171-190.

[14] Pippia N., *Il controllo della Corte dei conti fra principio di legalità e buon andamento*, in *Diritto&Diritti*, febbraio 2003 (http://www.diritto.it/articoli/amministrativo/pippia.html).

[15] Astraldi De Zorzi C., *Le Corti dei conti europee:esperienze a confronto,* in *Controllo e Giurisdizione…,* cit. (htpp://www.amcorteconti.it/astraldi.htm)

[16] V. sul punto Scalia R., *Controllare etc.* cit., p. 178.

[17] Astraldi De Zorzi C., Le Corti dei conti europee:esperienze a confronto, op. e loc. cit.

della Corte dei conti resti priva di riscontri sostanziali, va senz'altro condivisa la già avvertita esigenza, ancora di recente autorevolmente ribadita, dell'introduzione nel sistema di adeguate misure, equivalenti, eventualmente, a quelle già esistenti in caso di violazione del divieto di indebitamento per far fronte a spese correnti o di altro tipo ancora ("…legate, ad esempio, al diritto di elettorato passivo")[18].

Per altro verso, nondimeno, necessiterebbe d'essere rivalutato opportu-namente il ruolo deterrente di un dovere qualificato di denuncia in capo al magistrato del controllo, a fine sollecitatorio dell'esercizio di quell'azione contabile – nel rispetto ovviamente delle necessarie condizioni e garanzie (v. ancora Corte cost. sent. n. 29/95 cit.) - che la Costituzione (art. 103, co. 2) demanda alla stessa Corte dei conti in tema di responsabilità per danno erariale: nella specie, si pensi, ad esempio, alla prosecuzione di un'attività amministrativa con modalità antieconomiche ovvero a dispetto (anziché nel rispetto) dei "criteri di sana gestione finanziaria" espressamente richiamati dalla legge[19].

Ed a quest'ultimo proposito può anche apparire d'interesse il richiamo alla figura del c.d. danno all'immagine della pubblica amministrazione, rielaborato dalla giurisprudenza contabile[20], che in genere si accompagna ma che può anche prescindere dall'eventuale presenza di un danno patrimoniale diretto da disservizio, consistente nel danno comunque inferto all'identità e prestigio della pubblica amministrazione attraverso comportamenti lesivi dell'obbligo della corretta e sana gestione delle risorse pubbliche che trova fondamento costituzionale nel già citato principio di buon andamento dell'amministrazione e nei relativi canoni e criteri attuativi pure già richiamati (economicità, efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa).

In proposito, una rivisitata "sinergia" tra controllo esterno e giurisdizione contabile[21] risulterebbe, intanto, necessaria ai fini della ricomposizione organica del sistema delle garanzie oggettive, e, comunque, pienamente coerente con il disegno costituzionale della pubblica amministrazione, delineato (tuttora) in base ai principi del buon andamento (art. 97 Cost. cit.), dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.), del (come rinnovellato) coordinamento della finanza pubblica (artt. 117 e 119 Cost.) e, *last but not least*, della responsabilità dei funzionari (art. 28 Cost.).

Infine, per concludere sul punto, si può osservare che se, da un lato, può certamente ritenersi giustificata la drastica operazione che ha smantellato il vieto sistema dei controlli preventivi e di legittimità formale su atti, dall'altro, potrebbe risultare, invero, assai paradossale il dover registrare l'inadeguatezza del controllo sulla gestione come voluto dalla riforma del 1994, ove, a distanza di

---

[18] Staderini F., Intervento del Presidente della Corte dei conti alla I Conferenza della Ragioneria generale dello Stato, Roma , 9 luglio 2003 (htpp://www.conferenzaannualergs.tesoro.it/).

[19] V. Nenna A., *Riflessioni sullo stato di salute della Corte dei conti*, in *Controllo e Giurisdizione,* cit. (http://www.amcorteconti.it/nenna _controllo_01.htm). Sul punto, v. Scalia R., *Corte dei conti, un'ipotesi di riforma preoccupante*, in "L'Amministrazione italiana", n. 4/98, p. 608 e ss.. Invero, appare alquanto ovvio che ogni eventuale *notitia damni* possa essere perseguita dal P.M. contabile e, ancor più congruamente, doveroso ed opportuno l'eventuale esercizio dell'azione contabile a seguito di segnalazione dei magistrati del controllo, i quali, svolgendo le verifiche sulla gestione, a priori vengono a conoscenza delle circostanze (e relative condotte) da cui potrebbero conseguire ipotesi varie di danno all'erario (e senza che ciò possa rappresentare pericolo alcuno di "commistione" tra le due separate quanto ontologicamente distinte funzioni principali cointestate alla Corte dei conti dalla Carta costituzionale: v. *melius* nota n. 21 che segue).

[20] Cfr. da ultimo, Corte dei conti, Sezioni riunite giurisdizionali, 23/04/2003, n. 10/2003/QM, secondo cui il danno all'immagine di una pubblica amministrazione non rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile ma è una delle fattispecie del danno esistenziale e deve essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali come danno-evento e non come danno-conseguenza. Per la compiuta esposizione dello scenario giuridico nel quale si muovono le linee guida presupposte ai diversi orientamenti interpretativi rassegnati in materia dalla giurisprudenza, cfr. Didonna M., *Il danno all'immagine e al prestigio della Pubblica Amministrazione*, editore Cacucci, maggio 2003 e, per un'utile rassegna commentata dell'evoluzione giurisprudenziale sempre sul punto, v. pure Floris A., *Danno all'immagine e responsabilità amministrativa*, in *Diritto&Diritti*, 4/09/02 (http://www.diritto.it/arti-coli/amministrativo/floris.html).

[21] Non si dovrebbe dimenticare, come ancora di recente osservato in dottrina (Battini F., *Dove va la Corte dei conti*, in *Giornale di diritto amministrativo,* n. 8/2003, pagg.785/786), che la peculiare caratteristica (la stessa ragione fondante) della Corte dei conti è propriamente quella del controllo, tale da giustificare storicamente l'affidamento, anziché alla magistratura ordinaria, alla medesima magistratura preposta al controllo di alcune peculiari funzioni giurisdizionali che presuppongono una conoscenza approfondita dei meccanismi di azione delle pubbliche amministrazioni e la piena consapevolezza delle condizioni effettive in cui agisce il pubblico dipendente, e sulla cui base soltanto, dunque, può veramente fondarsi infine lo *ius dicere* in tema di responsabilità per danno erariale (ad es., la valutazione del grado di colpa, la graduazione delle responsabilità di più agenti, l'opportunità o meno di ricorrere al potere riduttivo e quant'altro).

quasi un decennio, se ne dovesse ad esempio constatare la riduzione a puro esercizio di elaborazioni ed analisi statistiche, a mera esternazione di ponderose valutazioni sorrette da dotte argomentazioni multidisciplinari ma prive di risvolti concreti ed efficaci: un flatus voci, insomma, destinato alla (più o meno condiscendente) teorica presa d'atto (di coscienza) degli enti controllati medesimi.

In ogni caso, ritenuta irreversibile la scelta del "guardiano disarmato", sarebbe d'uopo, propriamente esaltando la funzione collaborativa del controllo, favorire la maturazione dei processi di autocorrezione attraverso l'introduzione sistemica di congrui interventi incentivanti, quali , ad esempio, le misure persuasive cui poco sopra s'è fatto rapido cenno.

2. La composizione "partecipata" delle Sezioni regionali di controllo.

Sotto il profilo istituzionale e degli assetti organizzativi, un aspetto meritevole di annotazione è certamente rappresentato dall'introduzione, costituente novità assoluta, della possibilità di integrare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti con due componenti designati, salvo diversa previsione dello statuto della regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio Regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale (art. 7, comma 9, legge n. 131/03 cit.).

I predetti componenti devono essere scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, risultino particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili.

L'innovazione in questione stimola alcune riflessioni, solo in parte di seguito qui rassegnate, negli ovvi limiti di una prima e rapida lettura e nelle more degli approfondimenti che solo la dottrina più meditata e la giurisprudenza potranno fornire.

2.1. Integrazione e terzietà.

Sembra potersi affermare che l'evenienza dell'integrazione renda le Sezioni regionali di controllo organi a composizione "partecipata". Tale circostanza, unitamente all'altra già annotata per cui i Consigli degli enti controllati sono destinatari in via esclusiva dei referti delle Sezioni regionali di controllo, costituisce conferma di un disegno complessivo di decentramento del nostro ordinamento istituzionale di sempre più marcata ispirazione federale.

Lo schema della partecipazione agli organi collegiali, per il vero, risulta consolidato ed usuale nell'ordinamento generale con riferimento agli ambiti delle funzioni di mera amministrazione, là dove, invece, assume, come già detto, i connotati di una vera e propria innovazione avuto riguardo alla Corte dei conti ed all'esercizio delle sue attribuzioni di controllo.

Con riferimento allo scopo di rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte più vicine alle realtà locali, l'esempio di "ingerenza" regionale maggiormente assimilabile a quella in atto è, forse, rappresentato dal Consiglio di giustizia amministrativa (C.G.A.) per la regione siciliana, regione, com'è noto, nell'ordinamento repubblicano dotata di una ulteriormente peculiare autonomia tra quelle a statuto speciale.

Orbene, ritornando alle regioni "ordinarie", siccome sul punto riguardate dalla legge in commento, la prefigurata integrazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sembra idonea a stimolare considerazioni attinenti all'ambito dei rapporti Stato/Regione/Enti locali[22], con riferimento, in particolare, alle attribuzioni già proprie delle Sezioni *de quibus* in tema di controllo di legittimità su atti e di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato aventi sede nella regione (art.2, co. 2, regol. n.14/2000 cit.).

[22] In generale, sul tema dei radicali cambiamenti cui è destinato il sistema dei raccordi tra i diversi livelli di governo con l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, cfr. *ex multis* Merloni F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico,* n. 3/2002, pp. 827 ss.

In proposito, invero, appare, come dire, alquanto curioso che le regioni (e le altre autonomie territoriali) siano, tramite l'integrazione anzidetta, in qualche modo "partecipi" (ma sul punto ad evitare equivoci torneremo appena oltre) del controllo di legittimità sugli atti (e sulla gestione) delle amministrazioni periferiche dello Stato/persona (insomma del Governo centrale) e ciò, inoltre, proprio nel momento in cui, in conseguenza dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 della Costituzione, in ossequio al principio di equiordinazione dei diversi livelli di governo della Repubblica emergenti dalla composizione di questa voluta dal nuovo art. 114 della Costituzione, il controllo inverso è stato espunto dall'ordinamento. A questo punto, a scioglimento dell'appena avvertita riserva, va ribadito che quello della Corte dei conti ancorché "partecipato" a livello regionale resta, comunque, un controllo esterno e assolutamente indipendente (la Corte dei conti è peraltro l'unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale), svolto in posizione di perfetta neutralità e nell'interesse esclu-sivo dello Stato-comunità[23], espressione massima, dunque, delle garanzie giuridiche oggettive non giurisdizionali poste dall'ordinamento repubblicano a tutela dei cittadini contribuenti e fruitori di pubblici servizi.

E ma che la composizione integrata della Sezione regionale non vada, in ogni caso, ad impingere la natura propria dell'organo e della funzione risulta pure confermato, ove ve ne fosse bisogno, dalle ulteriori disposizioni della medesima legge La Loggia, là dove è sancito che lo status dei componenti designati è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico (cinque anni non riconfermabili), a quello dei consiglieri della Corte dei conti.

Ciò comporta, peraltro, alcune cose ben precise: una è che il collegio integrato ovviamente permane organo magistratuale ad ogni effetto, seppur nell'esercizio di funzioni non giurisdizionali (in altre parole, è la vis attrattiva dell'organo ad assorbire nell'essenza sua propria l'elemento integrativo e non questi a snaturare quella); un'altra é che il potere del designante si consuma nell'atto stesso della designazione (la nomina inoltre dovendo essere effettuata con decreto del Presidente della Repubblica), di guisa che il componente designato non ha rappresentanza alcuna degli interessi dell'ente designante e dovendosi comunque applicare, per principio giurisprudenziale consolidato, anche ai collegi partecipati il divieto generale del mandato imperativo, in perfetta sintonia, del resto, con l'autonomia e l'indipendenza già proprie della sezione regionale di controllo, nell'esercizio di potestà inspirate esclusivamente alla salvaguardia del buon ed imparziale andamento dell'amministrazione.

Discende, ancora, da quanto precede che la designazione (così come la nomina peraltro) non è revocabile, dovendosi invece ritenere che la carica possa venir meno esclusivamente per il verificarsi di eventi decadenziali oggettivi.

Ed infine, la esclusione a priori di qualsiasi ipotesi di esercizio, nella specie, del generale potere di revoca dei propri atti da parte della pubblica ammini-strazione deriva dalla esaustiva constatazione per cui è riservata esclusivamente alla legge statale la predeterminazione, in via generale ed astratta, delle condizioni e dei modi di costituzione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

2.2. Controllo e pareri "a richiesta".

Come già riferito all'inizio, le Regioni e gli altri enti territoriali, ai fini della regolarità della gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, possono richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ulteriori forme di collaborazione, "nonché pareri" in materia di contabilità pubblica (art. 7, co. 8, legge n. 131).

Al riguardo, una prima osservazione: la testuale distinzione enucleata dalla legge tra (ulteriori) forme di collaborazione e pareri se, da un lato, conferma ancora la natura collaborativa del controllo sulla gestione, demandando alla libere scelte del mondo delle autonomie la possibilità di integrarne l'esercizio ai fini sia della regolarità (*recte*: legittimità contabile/finanziaria) e sia dell'efficienza ed

[23] Nell'esercizio dei compiti ad essa assegnati, a garanzia dell'autonomia degli enti controllati, " la Corte non è chiamata ad operare come organo ausiliario del governo o comunque dello Stato centrale, ma come organo della Repubblica, nella nuova definizione di cui all'art. 114 Cost., e, quindi, come organo sia dello Stato che delle Regioni e altri enti territoriali." (Staderini F., *Interv*ento… *etc.*, op. ult. cit.).

efficacia (*recte*: buon andamento) dell'azione amministrativa, dall'altro, in termini ancora più eloquenti, determina il superamento del tentativo (che pure ha permeato il dibattito politico nella fase preparatoria della legge La Loggia) di ridurre la Corte dei conti ad una sorta di *authority* o di organo di mera consulenza.

In proposito, è forse utile ricordare a noi stessi che il "controllo" è (esercizio di un) "sindacato", che si svolge comparando la fattispecie concreta (atti singoli e/o attività complessivamente riguardate) che ne costituisce l'oggetto con parametri di riferimento predeterminati, e che si conclude con un "giudizio", al quale si accompagna una pure predefinita "misura" (in chiave sanzionatoria o collaborativa, dissuasiva o persuasiva e quant'altro ancora che alfine sia)[24].

Invece, l'attività consultiva è altro, che può, certo, integrare (ma non confondersi con) le funzioni di *auditing* contabile-finanziario e di controllo sui risultati, rafforzandone quegli aspetti di "orientamento persuasivo" che contri-buiscono a rendere compiuto il rapporto di ausiliarietà che la Corte dei conti, soggetto esterno, indipendente e neutrale, instaura, secondo il testuale dettato normativo, esclusivamente con le Assemblee elettive degli enti, in funzione di supporto obiettivo all'esercizio delle prerogative di controllo squisitamente politico che sono proprie delle assemblee rappresentative della volontà popolare.

L'introdotta facoltà di richiesta di pareri alle Sezioni regionali di controllo della Corte, in materia di contabilità pubblica, costituisce, pertanto, apprezzabile estensione di una funzione consultiva che, com'è noto, non è affatto nuova per la Corte dei conti, essendo già propria della magistratura contabile nei confronti del Parlamento (si pensi alle preventive richieste di pareri e audizioni, in materia, ad esempio, di bilancio e legge finanziaria) e che ora, in conseguenza della riformulazione dell'art. 114 della Costituzione, viene estesa a tutte le componenti della Repubblica, in funzione, come già detto, di un rinnovato e articolato rapporto di ausiliarietà che può costituire veicolo e garanzia di dialogo tra i diversi livelli di governo della cosa pubblica.

La Corte dei conti pertanto dovrà essere capace di affermarsi defini-tivamente quale strumento strategico coessenziale alla configurazione di una pubblica amministrazione articolata ma "omogenea" allo stesso tempo, garante di un indispensabile (*rectius*: auspicabile) circuito virtuoso, dove le amministrazioni statali centrali e periferiche possano collaborare fattivamente tra di loro nonché con le regioni e gli altri enti territoriali e viceversa, sulla base di un modello di cooperazione interistituzionale che, pur nel rispetto delle varie autonomie, sia altresì propulsivo per lo sviluppo dell'Italia nella sua complessa e composita strutturazione di sistema-paese e debitamente coerente, infine, con le sfide della nuova dimensione europea[25].

3. Buon andamento e obbligo d'informazione.

La dottrina appare concorde nel ritenere che anche la pretesa dei cittadini ad essere informati dalla p.a. possa farsi discendere dal principio costituzionale del buon andamento, in quanto speculare a quell'obbligo di informazione le cui primigenie fonti esplicative si possono individuare nella legge n. 142/90 sull'ordinamento delle autonomie locali, nella regolamentazione del diritto d'accesso e di informazione introdotta dalla legge n. 241/90 cit. in funzione del criterio di trasparenza dell'azione amministrativa[26], nonché nel pure più volte citato decreto legislativo n. 29/93 concernente le disposizioni di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, per trovare, alfine, compiuta sistemazione nella più recente legge 7 giugno 2000, n. 150

[24] V. Moukhibir C. e Barzelay M., *Controllo di performance. Nozioni e problemi*, in "Funzione Pubblica", n. 1/97, Ed. Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, pp. 23-32.

[25] L'Unione europea è cambiata notevolmente nell'arco dell'ultimo decennio, pervenendo all'attuale composizione di quindici membri e con l'allargamento a venticinque a decorrere dal maggio del 2004, secondo le decisioni assunte dal Consiglio europeo di Copenaghen del 12/13 dicembre 2002.

[26] "Fanno capo alla trasparenza tutte quelle norme che danno attuazione agli artt. 97 e 98 della Costituzione e che applicano i principi dell'efficienza e dell'imparzialità, ma in modo particolare vi rientrano quelle in materia di pubblicità, diritto alla informazione ed all'accesso." (Brugaletta F., *Trasparenza nell'esercizio del potere, diritto alle informazioni e nuove tecnologie*, in "Interlex.it", Rivista telematica, 18.06.1995 (http://www.interlex.it/inforum/brugal.htm).

che ridefinisce organicamente la disciplina delle attività di informazione e comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione[27].

La legge n. 150/2000 individua un vero e proprio obbligo di ogni istituzione pubblica a render pubblicamente conto del proprio operato e, a tale riguardo, attribuendo notevole rilievo alla funzione dell'Ufficio relazioni con il pubblico (URP) di cui ridefinisce e valorizza i compiti[28], e, infine, introducendo l'Ufficio del portavoce e l'Ufficio Stampa, allo scopo di assicurare la trasparenza e la completezza delle comunicazioni concernenti gli ambiti di competenza dell'amministrazione.

"Con l'entrata in vigore della legge del 7 giugno 2000, n. 150 e l'emanazione del regolamento di attuazione del 21 settembre 2001, n. 422, le pubbliche amministrazioni dispongono di un nuovo indispensabile strumento per sviluppare le loro relazioni con i cittadini, potenziare e armonizzare i flussi di informazioni al loro interno e concorrere ad affermare il diritto dei cittadini ad un'efficace comunicazione.

La comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni, e ne diviene parte integrante, così come accade da decenni alle imprese che agiscono nel mercato dei prodotti e dei servizi".

Così testualmente recita, in premessa, la direttiva 7 febbraio 2002[29], con cui il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri fornisce gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività di informazione e comunicazione pubblica.

Tutto ciò premesso, può dunque ribadirsi che il fondamento del potere/dovere di informazione da parte delle istituzioni pubbliche, cui corrisponde per il cittadino il diritto alla conoscenza dell'azione svolta dai soggetti pubblici, deve essere considerato immanente alla stessa funzione pubblica esercitata e va propriamente ricercato nell'art. 97 della Costituzione.

Il corretto esercizio del potere/dovere di informazione consente di rafforzare la legittimazione democratica e la credibilità delle istituzioni medesime, per cui esso è da considerarsi "insito negli stessi principi dello Stato democratico-rappresentativo, in cui non solo l'azione degli organi elettivi, politicamente responsabili, ma anche la stessa azione amministrativa (volta a produrre servizi ed erogare prestazioni ai cittadini) dovrebbe poter essere controllata dall'opinione pubblica"[30].

Ecco, pertanto, l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di informare (dunque: «rendere notizie») per comunicare (dunque: «rendere conto »)[31].

Ed emerge evidente, a questo punto del discorso, l'importanza dell'opera di informazione obiettiva assolta dalla Corte dei conti allorquando, non soltanto a mezzo della debita pubblicazione

---

[27] Sul punto, v. Scalia R., "Comunicazione istituzionale" della pubblica amministrazione. L'applicazione del principio di separazione tra politica e amministrazione, in "Funzione Pubblica", n. 1/98, ed. Ist. Poligrafico e Zecca dello stato, Roma, pp.23-28.

[28] L'URP è un'importante struttura di cerniera con compiti di garanzia del diritto all'accesso e alla partecipazione, tramite anche la verifica ed il monitoraggio del grado di soddisfazione dei fruitori dei servizi, nonché di coordinamento della comunicazione interna in funzione di collaborazione con i vertici amministrativi e i decisori.

[29] In Gazzetta Ufficiale – serie generale - n. 74 del 28 marzo 2002.

[30] Pinotti C., *La politica dell'informazione nelle Sai e i contatti con i Media (Supreme Audit Institution and Contact with the Media)*, Atti Seminario Gotawice (Warsaw), 25-27 aprile 2001 (htpp://www.amcorteconti.itpinotti_media.htm). Cfr. pure Giannantonio E., *Manuale di diritto dell'informatica,* Cedam, Padova 1993, p. 19; Loiodice A., *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè Editore, Milano 1971, pp. 472 ss.; sul diritto all'informazione in generale, Corasaniti G., *Diritto dell'informazione*, Padova 1995.

[31] In generale, sulla comunicazione pubblica e istituzionale: Arena G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Rimini 2001; Caligiuri M., *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubettino, Soveria Mannelli 1997; Faccioli F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio,* Carocci Editore, Roma 2000; Grandi R., *La comunicazione pubblica, Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma 2001; Mancini P., *Manuale di comunicazione pubblica*, 2° ed., Laterza, Roma-Bari 1999; Razzante R., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2002; Rolando S. (a cura di), *Teoria e tecniche della Comunicazione Pubblica Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà* (pref. De Rita G.), Etas Libri, Milano 2001; Rovinetti A., *Diritto di parola*, Il Sole 24 ore, Milano 2000; Zuanelli E. (a cura di), *Manuale di comunicazione istituzionale.Teoria e applicazioni per aziende e amministrazioni pubbliche*, Editore Colombo, Roma 2000.

formale degli atti di referto, ma anche con una corretta e costante divulgazione attraverso i media - tradizionali e non[32] - delle articolate attività di verifica svolte, rende noti, e non solo alle Assemblee elettive di volta in volta interessate, bensì alla platea dei cittadini, i risultati conseguiti dalle pubbliche amministrazioni nella gestione delle pubbliche risorse[33].

4. Conclusione

Ritornando ora alle considerazioni iniziali, circa il nuovo e articolato ruolo che può e deve assumere la Corte dei conti nell'ambito di un'organizzazione statuale proiettata verso un sempre più accentuato indirizzo di stampo federale, ma, al contempo, capace di coniugare l'esaltazione delle autonomie con l'altrettanto ineludibile esigenza di mantenimento dell'essenza unitaria della Repubblica, l'auspicio conclusivo è che si arrivi senza indugi ulteriori alla ricomposizione organica del sistema delle garanzie oggettive, funzionale al cammino di un federalismo democratico e non sperequante, nel contesto di un'Unione europea sempre più partecipata[34].

E vieppiù nell'era della *new economy*, occorre che tutte le pubbliche amministrazioni siano poste in grado di autoriformarsi, passando, mediante un radicale cambiamento di prospettiva e di mentalità, dalla cultura dell'autoreferenzialità ad una gestione della res pubblica non solo efficace ed efficiente, ma anche "condivisa"[35].

La riforma delle istituzioni attraverso l'accelerazione del decentramento decisionale ed amministrativo, l'alleggerimento dello Stato economico tramite le privatizzazioni, l'adeguamento del processo economico interno alle regole dell'integrazione europea[36], costituiscono, tutti, elementi

---

[32] Il riferimento è ovviamente ad Internet (" la Rete "). Nel 1969, a Los Angeles, sullo schermo di un computer apparve una parola di tre lettere (*" log"*: collegato!) digitata su un computer distante migliaia di chilometri, a Stanford. Per la prima volta, due calcolatori dialogarono fra loro grazie a un collegamento via satellite, dando vita alla prima rudimentale rete, Arpanet, nell'ambito del progetto di tecnologia avanzata denominato ARPA, sotto l'egida delle forze militari USA e della NASA. Il termine Internet (International Network) fu adottato per la prima volta nel 1982 ed il suo principale strumento operativo, il world wide web (*www*), nacque solo nel 1990 al CERN di Ginevra. Nel 1971, però, era già nata, grazie alla genialità di Ray Tomlinson, la @ , la famosa chiocciolina usata per inviare la posta elettronica (*e-mail*).

[33] Cfr. Pinotti C., Corte dei conti e dovere d'informazione, in Rivista della Corte dei conti, n.3/2002, pp. 304 ss.

[34] V. Scalia R., *L'attesa della Corte dei conti non può durare a lungo*, in "Funzione Pubblica", n. 1/1996, Ed. Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, pp. 19-36.

[35] Per amministrazione "condivisa" s'intende (Arena, Grandi) una formula organizzativa fondata sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini, i quali escono dal ruolo passivo di amministrati per diventare soggetti attivi, consapevoli dell'attività dei decisori, fruitori di servizi pubblici sempre più efficienti e facilitando, così, il passaggio da un modello organizzativo burocratizzato ed autoreferenziale ad un rapporto "recepito" con la pubblica amministrazione. Ed è nel più ampio disegno strategico di una riforma di largo respiro della pubblica amministrazione che - in funzione dell'*e-democracy* (vicinanza per via "elettronica" della p.a. ai cittadini) - si sta affermando anche in Italia l'*e-government* (ovvero l'utilizzo delle tecnologie informatiche e di comunicazione per ottimizzare l'erogazione dei servizi e migliorare la capacità di governare), metodo e strumento ormai indispensabile, non solo per stimolare la progettualità di una pubblica amministrazione in movimento, quanto, e sopratutto, per fornire un formidabile contributo alla realizzazione dell'amministrazione condivisa. La necessità di considerare *l'e-government* e le tecnologie avanzate come "fattore abilitante" per la nuova p.a. è stato, infatti, uno dei temi centrali del FORUM PA 2003 svoltosi a Roma nel mese di maggio (http://www.forumpa.it/forumpa2003/info/forumpa2003.html). Una *mission* siffatta, consistente nel perseguire un processo cognitivo conducente, come già detto, ad un rapporto recepito con la pubblica amministrazione, non può quindi prescindere dall'affermazione di adeguate ed evolutive strategie di comunicazione pubblica ed istituzionale. Per un'ampia disamina dell'articolata tematica che precede, nonché in ordine all'importanza propria della comunicazione istituzionale ai fini dell'attuazione del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, si può fare rinvio, volendo, a Ginestra D.G., *Strategie di comunicazione istituzionale nel contesto dell'Unione europea*, in corso di pubblicazione sul sito web dell'O.C.I.P.A. (Osservatorio sulle attività di comunicazione e informazione della pubblica amministrazione) - Dipartimento di Scienze della Comunicazione dell'Università degli Studi di Salerno (http://www.ocipa.unisa.it). Sullo stato attuale dell'*e-government*, cfr. Sarzana di S. Ippolito F. (a cura di), *"E-government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale"*, Ed. RCS/La Tribuna (Collana "Le Nuove Voci del Diritto" diretta da Cassano G.), 2003. Per alcuni richiami critici, v. Da Empoli G., *Overdose: la società dell'informazione eccessiva,* ed. Marsilio, 2002.

[36] La questione cruciale del consolidamento dello spazio europeo passa attraverso il superamento del divario socio-economico esistente tra le varie regioni dell'Unione europea: la coesione, pertanto, resta la pre-condizione per il raggiungimento e il consolidamento degli obiettivi previsti dai Trattati di Roma, cioè la crescita equilibrata delle attività economiche, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, lo sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane, l'eliminazione delle ineguaglianze, la promozione della parità tra uomini e donne. La coesione economica e sociale è stata introdotta dall'Atto Unico Europeo, firmato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, che ha modificato i Trattati di Roma dando maggiore autorità alla Commissione europea e al Parlamento europeo, avviando il processo di integrazione dei mercati e aprendo, così ,la strada alla riforma organica dei fondi strutturali del 1988, seguita dalle disposizioni di cui al regolamento del Consiglio europeo del 21 giugno 1999, n. 1260/1999, modificate ancora dallo stesso Consiglio con il regolamento del 28 giugno 2001, n. 1447/2001(http://europa.eu.int/eur-lex/).

che alfine possono contribuire al perseguimento dell'indispensabile equilibrio tra l'inarrestabile processo di globalizzazione dell'economia[37] - sempre più sospinto dall'evoluzione esponenziale delle innovazioni tecnologiche - e la crescente territorializzazione di tutto il resto (*glocalism*)[38].

[37] Dalla società post-industriale alla società dell'informazione e della conoscenza: questo il passaggio epocale in atto. Resta immanente, tuttavia, la necessità di scongiurare il rischio che un tale grandioso fenomeno possa integrare alla fine *il villaggio globale* (per usare il termine *coniato da Marshall McLuhan intorno alla fine degli anni Sessanta per significare la mondializzazione dell'informazione*) delle sperequazioni, in luogo di quello degli equilibri e della condivisione.
[38] Rolando S., *La Quarta Fase della Comunicazione Pubblica*.

DALLE PARI OPPORTUNITÀ ALLE PARI DIGNITA' IN EUROPA *

di Angela Radesi,
presidente di sezione TAR

Le donne sono state in ogni tempo ed ovunque controllate, emarginate e perseguitate anche nei paesi civili e, purtroppo, lo sono ancora, per certi versi (motivi religiosi, di tradizione, quale lo sfruttamento e i motivi razziali).

Da qui, l'attualità di questa tavola rotonda, per riflettere quanta parte di "pari dignità" vi è nelle attuali "pari opportunità".

I problemi che riguardano le donne sono problemi a tutto tondo, che riguardano anche l'ambiente.

La condizione attuale di forte degrado ambientale e sociale ha fatto assumere consapevolezza sull'importanza e priorità della protezione, salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente e sulla necessità di adottare nuovi modi di governare, come condizione imprescindibile per determinare lo "sviluppo sostenibile".

Si sta lentamente assistendo, conseguentemente, all'evoluzione della filosofia e della cultura gestionale della società ed anche del territorio, dove la partecipazione dei cittadini ed il prescindere da discriminazioni di genere e culture, costituiscono gli aspetti più innovativi e significativi.

Contemporaneamente, si fa sempre più forte la domanda di riconversione verso la sostenibilità delle politiche locali rispetto a quelle globali, ancor più ora che, con la riforma del titolo V della Costituzione, attraverso il decentramento burocratico, si determina maggior valore e potere a quelle realtà territoriali più vicine ai cittadini.

Determinante sarà, quindi, l'introduzione di nuovi strumenti di pianificazione che considerino le necessità delle persone nel loro quotidiano differenziato, a seconda che sia vissuto da uomini, donne, anziani, giovani, bambini,disabili, immigrati, ecc., al fine di migliorare la qualità della vita, la qualità urbana e trarre i maggiori vantaggi economici nell'ambito dell'amministrazione delle città.

Nel summit di Rio de Janeiro del 1992 è stata ufficializzata "l'Agenda", come piano di azioni e strategie per lo sviluppo sostenibile, da elaborare con le comunità locali e con la competenza delle donne che "hanno un ruolo vitale nello sviluppo e nella gestione ambientale; la loro piena partecipazione è, quindi, essenziale alla realizzazione di uno sviluppo durevole".

Il ruolo delle donne risulta determinante e viene ribadito dai successivi appuntamenti mondiali sull'ambiente quali, il Protocollo di Kyoto del '94, la Conferenza di Pechino del '95, la Carta di Aalborg ed il Piano di Azione di Lisbona, a sostegno di un modello urbano sostenibile, fino alla Carta di Ferrara, atto di nascita del coordinamento delle "Agende 21" locali italiane.

Le donne sono l'innovativo valore aggiunto per la costruzione dello sviluppo sostenibile, grazie alle loro peculiarità, quali il "prendersi cura" della prole, il "riciclare" nelle case e il pensare in termini "collettivi" nelle famiglie, caratteristiche di cui ha bisogno l'ambiente di oggi nell'approccio al sistema del suo risanamento.

Non a caso, il nuovo P.R.G. del comune di Roma ha inserito nel suo contesto una parte che recita così: "le donne e la città come patrimonio sociale" e continua: "la cultura delle donne va premiata…dalla necessità di trasformare due uova in un momento di convivialità, un pezzo di legno in una tavola imbandita, quattro mura in un luogo di vita, le donne ne hanno fatto un'arte che oggi

* Intervento di introduzione alla Tavola rotonda svoltasi il 26 febbraio 2004 presso la Sala Vanvitelli dell'Avvocatura generale dello Stato.

chiedono di condividere con la città. Quest'arte applicata alla città si traduce in un uso sapiente di ciò che esiste, è il recupero di ogni cosa esistente".

Non è questa la cultura delle donne, ma è un messaggio alla femminilità.

Del resto, la ricerca del senso profondo di cosa sia la femminilità ha interessato gli psicologi fin dai tempi antichi, dando vita al mito della complementarietà dei sessi, che ha fortemente caratterizzato la nostra cultura.

Si tratta di un mito che, nella sua forma concettuale è estremamente semplice e considera uomo e donna come due realtà che si comprendono nella loro reciprocità e si realizzano sostanzialmente nella loro complementarietà. E' in questa complementarietà dei sessi che va letta la nostalgia leggendaria di questa primitiva unità.

Femminilità e virilità, due archetipi da cui dipenderebbero tutte le categorie culturali dell'uno e dell'altro sesso.

Inizialmente questa teoria si presentava con un minimo di elaborazione culturale ridotta a semplice bipolarità,che contrapponeva la superiorità maschile all'inferiorità femminile, la forza dell'uomo alla fragilità della donna, l'intelligenza e il rigore maschile sostenuti da una ferma determinazione, all'intuizione femminile alla sua carica prevalentemente emotiva ed in definitiva, alla sua capricciosità.

Confermano questa visione dell'antichità due miti che hanno sempre appassionato l'opinione pubblica: quello di Prometeo, audace e coraggioso, che ruba agli dei il segreto del fuoco per farne dono ad uomini e quello di Pandora che, pur essendo piena di ogni grazia, per la sua curiosità, è fonte di continue disgrazie per il genere umano.

La grande risorsa femminile era comunque totalmente identificata con la maternità; non a caso, si diceva:"la Madre Terra".

La cultura degli ultimi anni ha cercato in tutti i modi di abbattere questa visione parziale e non soddisfacente, ma lo ha fatto con un chiaro spirito di rivalsa per cui la donna, invece di comprendere maggiormente se stessa nella sua realtà di persona ha cercato di appropriarsi di atteggiamenti maschili che in modo più vistoso ne sottolineavano la sua superiorità. In realtà, è stata una vera e propria lotta per l'affermazione del proprio io, una lotta di potere in cui era necessario dimostrare sempre qualcosa.

Pressoché tutti i campi si sono aperti alle donne, anche quelli più esclusivi del potere maschile, ma con un forte condizionamento culturale: la donna doveva sempre dimostrare di saperne di più, di impegnarsi di più, di fare meglio.

La logica resta sottilmente competitiva poiché il vecchio mito della superiorità maschile, il suo ribaltamento, ha chiesto come ipotesi e come verifica la dimostrazione della superiorità femminile. Non la superiorità generica della donna, ma la superiorità concreta di queste donne in certe situazioni e con certi compiti da affrontare.

Per capirci, la femminilità era diventata una sfida: ho tutto quello che hai tu e qualcosa in più!

Si raccolsero, allora, tabelle in cui venivano regolarmente misurate una serie di caratteristiche dell'uomo e della donna, si strutturarono griglie di atteggiamenti e di comportamenti, per mettere in evidenza ciò che identificava i due sessi.

Il Lesch, nella sua "Psicologia dei sessi" la riassume in modo fedele.

Si contrappongono le capacità di sintesi maschile, la sua tendenza all'astrazione ed alla generalizzazione, il forte senso dell'onore, l'ambizione, il desiderio di potere e di prestigio, il coraggio e lo spirito d'iniziativa, il senso dell'avventura e la capacità di prendere decisioni; la donna, dal canto suo, avrebbe una maggiore attenzione per il concreto, un più forte senso pratico, una

flessibilità valoriale che la rende meno incline agli eroismi, una tendenza al ripiegamento su se stessa e, infine, l'inclinazione a ritornare costantemente sulle sue decisioni.

Nel complesso, un insieme di luoghi comuni che cadono non appena alle categorie uomo o donna si sostituiscono gli individui concreti.

Certamente, però, questi luoghi comuni hanno influenzato i modelli pedagogici preposti alla formazione dei ragazzi e delle ragazze (scuole e facoltà diverse: un'educazione della donna giocata su determinate coordinate, con esclusione di altre).

Ma, in realtà, si è trattato di un sottile gioco manipolatorio in cui alla donna si affida ciò che è più difficile, più noioso, più complesso.

Quando, poi, la donna si è trovata nella necessità di dover mobilitare atteggiamenti decisionali forti per prendersi cura del suo "proprium sociale" (farsi carico delle persone a lei affidate), l'ha fatto con pienezza di responsabilità ed in modo efficace.

La donna ha dimostrato, in questi anni di saper gestire qualsiasi tipo di emergenza.

Oggi, si può dire che non c'è nulla di così diversificante tra la mascolinità e la femminilità da poter definire l'una come il complementare o il reciproco dell'altra.

Nessuno studio serio è in grado di dimostrare che la mascolinità e la femminilità, a livello psicologico, sono due strutture definite in modo irrevocabile e chiaramente diversificabili.

Uomini e donne possiedono tutte le qualità costituenti la persona umana ed è arbitrario, come osserva Schwarz, chiamare maschili o femminili alcune di esse in modo esclusivo.

L'unificazione europea, avvenimento di grande rilievo storico e politico,ha caratterizzato il secolo scorso, caratterizzato e profondamente segnato da una nuova soggettività, quella delle donne che hanno saputo mettere in gioco, cambiare e produrre elementi di trasformazione e di innovazione nel sociale, nell'economia, in tutti i modelli di vita, meno che in politica dove la presenza delle donne è esigua.

Nel momento in cui l'Europa si interroga sulla propria identità, sui valori che la caratterizzano, sul suo ruolo, sul suo futuro, le donne possono e devono essere la vera risorsa a cui attingere.

Oltre metà della popolazione europea è, oggi, costituita da donne.

Cresce la loro presenza nei processi formativi (nella scuola, nel lavoro) ma restano purtroppo alti i livelli di disoccupazione femminile, specie quella giovanile e quella delle fasce residente nei paesi dell'area mediterranea (v., al contrario, il modello scandinavo).

L'Europa comunitaria fin dal momento della sua nascita, con ritardi e contraddizioni, ha assunto e fatto proprio questo difficile problema ed ha posto tra i suoi obiettivi quello di perseguire la parità uomo-donna, in primo luogo nel campo del lavoro.

Così, il trattato di Roma nel 1957, all'art. 119 dispone che "ciascuno Stato membro assicura durante la prima tappa e in seguito mantiene l'applicazione del principio della parità di retribuzione per i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro".

E' stato segnato un primo tassello per una politica di parità e si è avviata una svolta fondamentale sul terreno dell'autonomia e della cittadinanza europea delle donne.

L'art. 119 offre le basi per le strategie, gli interventi ed i progetti che si snodano dal Trattato di Roma a quello di Maastricht del '92 e infine a quello di Amsterdam, firmato dai 15 stati dell'unione nel giugno del 1997 ed entrare in vigore il primo maggio del 1999.

Ed è proprio in quest'ultimo che registriamo una svolta di rilevanza indiscutibile, l'art. 137che disciplina la " parità tra uomo e donna per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento nel lavoro ".

L'Europa deve, perciò, saper guardare alle donne con quegli stessi sentimenti ed obiettivi politici con cui si rivolge gli uomini, se vuole avere un futuro ed un'anima.

Oggi, quello che ci ha mosse è un forte desiderio di approfondire la questione, di capire quali sono le strategie, i mezzi per dare e per mantenere "pari dignità" alle raggiunte "pari opportunità"e di pensare, quindi, a politiche attive in questo campo.

In primo luogo, occorre una strategia di attacco di tipo culturale ai vertici dei partiti e delle coalizioni, reclamando quote interne di candidature o creando un partito delle donne per sostenere una maggiore presenza delle donne in politica, perché ciò ha a che fare con l'aprire nuove possibilità di interpretazione dei bisogni e delle esigenze di tutti.

Da quello che si è detto oggi è emerso che la donna, finora, non ha lottato per il potere,ma per il riconoscimento di idee e di contributi sul piano della parità, intesa come opportunità.

Occorre, pertanto, cambiare le regole di accesso alla politica, sollevare le donne dalle fatiche quotidiane, condividendo le responsabilità gestionali in famiglia, potenziare il potere femminile nella carta stampata , specialmente nei "media".

In definitiva, non esiste più il sesso debole di cui, un tempo, si parlava in una parte della letteratura, ma esistono uomini e donne, forti insieme.

Dobbiamo, perciò, aprirci all'altra metà del cielo e riuscire a vivere e lavorare insieme, da eguali!

A tal proposito, amo citare e vorrei concludere con una frase di Simon Veil: "le pari opportunità si raggiungono quando in Parlamento (e vorrei aggiungere, in tutte le istituzioni, o meglio, là dove ci sono da esercitare poteri decisionali), al posto di un uomo mediocre, siederà una donna mediocre! "

LA RESPONSABILITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LA MANCATA PROPOSIZIONE DELL'APPELLO

di Domenico Riccio,
ricercatore presso l'Università degli Studi del Molise

1.Premessa.

La questione in parola offre certamente notevoli spunti per una digressione dogmatica e ricostruttiva in tema di responsabilità del dipendente. Si appalesa, infatti, chiaramente la molteplicità intrinseca delle implicazioni sostanziali che la fattispecie impone alla attenzione dell'interprete.

Tali particolari e pregnanti conseguenze coinvolgono non solo e non tanto i limiti particolari del caso concreto, quanto piuttosto i principi generali vigenti in *subjecta materia*. Essi, pertanto, verranno interessati dalla analisi che segue in tutte le plurime forme che possono caratterizzare il danno.

2. Profili di responsabilità civile.

Gli enti pubblici rispondono degli illeciti compiuti dai loro organi e dipendenti nell'esercizio delle relative funzioni (art. 28 Cost.). Ma non pare che nel caso di specie possa enuclearsi – neanche *in nuce* – una responsabilità civile dell'amministrazione o del dipendente per l'omesso gravame nei confronti del soggetto vittorioso in prime cure.

Infatti, anche a voler tenere per dimostrato che l'omissione di un atto di appello possa essere apportatrice di un danno, quest'ultimo sarebbe riversabile solo in capo alla amministrazione finanziaria e non anche al terzo esterno alla stessa.

Nel caso, invece, della ipotesi contraria e cioè della proposizione di appello temeraria, potrebbe configurarsi un titolo di responsabilità che va ben oltre la mera condanna alle spese, ove la introduzione di un gravame possa comportare l'eccessiva durata di un processo. Con la introduzione, infatti, della recente L. 89/2001 la eccessiva durata del processo viene sanzionata come fattispecie tipica apportatrice di danno, che comporta ipso facto un danno sia materiale che morale da parte di chi subisca il procrastinarsi *sine die* della legittima aspettativa di giustizia. Per quanto attiene il danno materiale, esso va oltre le spese processuali che il contribuente aveva sostenuto, atteso che queste ultime non hanno una connessione con la durata del processo. Sussiste, inoltre, anche un danno morale risarcibile, stante il fatto che l'eccessiva durata di un procedimento provoca di per sé un danno per il logorio subito dalla psiche dell'individuo a causa della insoddisfatta aspettativa di giustizia.

Tale ipotesi collabora a complicare la vicenda del dipendente chiamato a decidere sull'appello atteso che in caso di omissione potrebbe essere chiamato a rispondere dei danni alla amministrazione finanziaria, mentre in caso di proposizione potrebbe essere citato a risarcire i danni subiti dal contribuente per denegata giustizia.

3. Profili di responsabilità penale.

Per quanto riguarda la responsabilità penale del dipendente dell'amministrazione finanziaria nel caso in esame, si potrebbe configurare la fattispecie dell'omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.).

Escludendo l'applicazione dell'art. 328 c.p., comma 1, che fa riferimento agli atti qualificati (ossia agli atti motivati da ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene o sanità), si potrebbe accostare l'omissione di appello al 2° comma del suddetto articolo.

Questo si riferisce agli atti non qualificati, che sono tutti gli altri atti amministrativi, e prevede che commette il delitto di omissione di atti d'ufficio «il pubblico ufficiale che, fuori dai casi previsti dal primo comma, entro 30 giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo» (art. 328 c.p.).

La norma, modificata dalla legge n. 86 del 1990, considera reato non già il semplice omettere, come faceva il legislatore del 1930, ma il «non compiere l'atto e non rispondere per esporre le ragioni del ritardo»: per sottrarsi alla responsabilità penale, quindi, non è necessario compiere l'atto, ma basta anche esporre le ragioni del ritardo, giustificando in qualche modo il perché non si è compiuto l'atto e si continua a non compierlo. Inoltre, viene subordinata la configurabilità dell'omissione alla messa in mora da parte di chi abbia interesse al compimento dell'atto e al decorso di un preciso termine. La possibilità, infine, offerta al funzionario moroso di giustificare il proprio ritardo fa sì che, di fatto, l'omissione di atti d'ufficio oggi sia facilmente eludibile.

Nel caso *de quo* non rileva il reato in esame non solo perché per la proposizione di appello da parte dell'amministrazione finanziaria non è prevista alcuna richiesta di chi vi abbia interesse, ma anche in virtù di un orientamento giurisprudenziale[1], il quale ha precisato che la fattispecie di cui all'art. 328 c.p. tutela gli interessi di soggetti esterni all'ente nel quale è inserito il soggetto attivo del reato. Ne deriva che non configura il reato in esame «il rifiuto del subordinato di ottemperare all'ordine del superiore gerarchico, quando si traduca in una mera violazione di doveri d'ufficio senza alcuna rilevanza esterna e cioè di pregiudizio a terzi»[2].

4. Profili di responsabilità disciplinare.

Il caso della omissione dell'appello da parte del dipendente della amministrazione finanziaria potrebbe assumere una posizione rilevante ai fini della responsabilità disciplinare. Bisogna premettere che la materia della responsabilità disciplinare, antecedentemente enucleata dal T.U. 3/57, è stata profondamente innovata dal D.Lgs. 29/93, come modificato dal D.Lgs. 80/98. Il sistema delle fonti del potere disciplinare e dei relativi procedimenti, stravolto dalla riforma del 1993, è da rinvenirsi essenzialmente nell'art. 59 D.Lgs. 29/93, nelle principali disposizioni privatistiche espressamente richiamate, quali l'art. 2106 c.c. e l'art. 7 L. 300/70, e nella contrattazione collettiva. In particolare, l'art. 59 della normativa di riforma, dopo aver disposto, al comma 2, che ai dipendenti presso le suppliche amministrazioni soggette al processo di privatizzazione si applicano le disposizioni dettate dall'art. 2106 c.c., in tema di violazione del dovere di diligenza e dell'obbligo di fedeltà, statuisce che la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni sono definite dai contratti collettivi[3].

---

1 Cass., 26 gennaio 1996, Leonardis, in *Riv. polizia*, 1998, pagg. 122 e segg., con nota di F. Mazza, *Rapporti interni alla pubblica amministrazione e rilevanza penale della omissione di atti di ufficio*.

2 Cass., 26 gennaio 1996, *cit.*

3 Sembra potersi affermare quindi che si passa in virtù del principio di contrattualizzazione del lavoro pubblico, da un sistema disciplinare, imperniato sulla rigida previsione legislativa di infrazioni e di sanzioni, ad un sistema in cui la determinazione di queste ultime è operata in sede di contrattazione, con la partecipazione delle organizzazioni sindacali di volta in volta competenti. La privatizzazione del pubblico impiego rende inevitabile rivedere l'opinione secondo la quale nel pubblico impiego il potere disciplinare troverebbe il suo fondamento nella posizione di supremazia speciale in cui si trova la pubblica amministrazione nella veste di datore di lavoro. La violazione dei doveri connessi allo speciale stato di sudditanza in cui versa il pubblico impiegato comporterebbe, appunto, l'assoggettamento dello stesso alle sanzioni disciplinari. Tale tesi, peraltro, già contestata nel vigore della disciplina pubblicistica, sembra adesso in crisi con il passaggio, nel rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, dallo *status* al contratto. Il riconoscimento della natura contrattuale del rapporto di lavoro (art. 2, comma 3, D.Lgs. 29/93), la natura privata dei poteri del datore di lavoro (art. 4) e l'estensione della disciplina privatistica alla gestione del rapporto (art. 2) sembrerebbero far propendere per la natura contrattuale del potere disciplinare, in analogia con quanto previsto per il rapporto di lavoro privato. Tuttavia vi è che sottolinea come nei rapporti di pubblico impiego rilevino l'interesse non solo al corretto svolgimento della prestazione lavorativa, ma anche l'interesse all'organizzazione del lavoro e, più in generale, l'interesse pubblicistico e generale al corretto esercizio delle pubbliche funzioni a vantaggio della collettività. Per i rapporti non soggetti a privatizzazione si continuano ad applicare, invece, le sanzioni previste dall'art. 78 T.U. 3/57: (1) censura; (2) riduzione dello stipendio; (3) sospensione dalla qualifica; (4) destituzione. Tale elencazione è da ritenersi tassativa, in quanto anche nel campo della responsabilità disciplinare vige il principio per il quale non sono ammissibili sanzioni non previste dalla legge (*nulla poena sine lege*). La legge lascia, invece, discrezionalità all'amministrazione per quanto riguarda la misura della sanzione, da graduare in relazione alla gravità dell'infrazione ed alla personalità dell'incolpato.

Nella fattispecie potrebbe enuclearsi una violazione degli obblighi disciplinari sotto il duplice aspetto della mancata prestazione di diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta e/o della insubordinazione ovvero del rifiuto di adempiere le disposizioni dei superiori.

Al fine di rilevare una responsabilità per violazione dell'obbligo di diligenza non ci si può esimere da una valutazione in concreto che tenga presente tutti gli aspetti della condotta del dipendente. All'uopo sarà importante soffermarsi sulle condizioni di lavoro nelle quali si trova ad operare il funzionario (carichi di lavoro non adeguati, situazioni straordinarie di urgenza) onde evitare un ingiusto addebito. Per quanto attiene, poi, il rifiuto di adempiere le disposizioni del superiore gerarchico, bisogna tener presente le interazioni di tale obbligo con il diritto-dovere di rimostranza e comunque con la legittimità del rifiuto del funzionario collegata ad elementi di merito del fatto concreto. Comunque, ove mai si dovesse ritenere la fattispecie disciplinarmente rilevante, il dipendente sarebbe passibile delle conseguenze disciplinari previste[4]. Le contestazioni (ad eccezione del rimprovero verbale) devono essere fatte per iscritto entro 20 gg. dal momento in cui l'ufficio istruttore è venuto a conoscenza del fatto e previa escussione del dipendente che può farsi assistere per le proprie difese da un procuratore ovvero da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce. Al dipendente ed al suo difensore è inoltre consentito l'accesso a tutti gli atti istruttori riguardanti il procedimento a suo carico. Sono previsti una serie di termini per ciascuno degli atti da compiere nell'ambito del procedimento disciplinare; v'è poi un termine finale di 120 gg. dalla data della contestazione dell'addebito a pena di estinzione del procedimento.

Il procedimento si conclude con la irrogazione di una sanzione ovvero con una decisione di non luogo a procedere; non si tiene conto ad alcun effetto delle sanzioni disciplinari, decorsi due anni dalla loro applicazione. I principi cui si ispira la disciplina contrattualistica sono quelli di gradualità e proporzionalità delle sanzioni in relazione alla violazione commessa[5]. Inoltre, anche alla materia disciplinare si applicano i principi previsti per le sanzioni penali e amministrative in materia di recidiva e di concorso formale. Questi criteri, infine, si applicano anche qualora il dipendente commette delle violazioni dei propri doveri non espressamente previsti dal contratto; di qui la conseguenza che l'elencazione effettuata dall'art. 25 (codice disciplinare) è meramente esemplificativa e non tassativa.

5. Profili di responsabilità contabile.

La responsabilità *stricto sensu* contabile appare *prima facie* l'ipotesi più facilmente ipotizzabile nella fattispecie in parola.

Per vero essa va esattamente esclusa. Tale ricostruzione, infatti, si regge sull'equivoco generato dalla assimilazione della responsabilità contabile alla responsabilità amministrativa.

Sebbene vengano sovente unitariamente intese ed accluse nella più ampia e generica nozione di responsabilità amministrativo-contabile, sul piano terminologico e concettuale va sottolineata la fondamentale distinzione tra le due ipotesi citate.

In realtà, la responsabilità contabile è quella particolare responsabilità patrimoniale in cui possono incorrere solo alcuni pubblici dipendenti ovvero gli agenti contabili, qualifica *ex lege* spettante ai soggetti che hanno il maneggio di denaro o di altri valori dello Stato.

---

4 Per il comparto Ministeri il CCNL individua le seguenti sanzioni: (1) rimprovero verbale; (2) rimprovero scritto (censura); (3) multa di importo variabile fino ad un massimo di 4 ore di retribuzione fino a 10 gg.; (4) licenziamento con preavviso; (5) licenziamento senza preavviso.

5 Il tipo e l'entità di ciascuna delle sanzioni sono determinati anche in relazione: (1) alla intenzionalità del comportamento alla rilevanza delle violazione di norme o disposizioni; (2) al grado di disservizio e di pericolo provocato dalla negligenza, imprudenza o imperizia dimostrate, tenuto conto anche della prevedibilità dell'evento; (3) all'eventuale sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti; (4) alla responsabilità derivante dalla posizione di lavoro occupata dal dipendente; (5) al comportamento complessivo del lavoratore, con particolare riguardo ai precedenti disciplinari, nell'ambito del biennio previsto dalla legge; (6) al comportamento verso gli utenti. Al lavoratore che abbia commesso mancanze della stessa natura già sanzionate nel biennio di riferimento, è irrogata a seconda della gravità del caso e delle circostanze, una sanzione di maggiore entità prevista nell'ambito del medesimo comma. Al dipendente responsabile di più mancanze compiute con un'unica azione o omissione o con più azioni o omissioni tra loro collegate ed accertate con un unico procedimento, è applicabile la sanzione prevista per la mancanza più grave se le suddette infrazioni sono punite con sanzioni di diversa gravità.

A questa ipotesi propria, si associano comunemente, ma in modo non del tutto esatto, tutti i casi in cui il dipendente è chiamato a rispondere dei danni causati alla amministrazione dal fatto proprio nello svolgimento delle mansioni assegnategli.

Elemento comune, quindi, è la sussistenza di un danno per l'erario cagionato dal dipendente nella attività precipua e singolare del maneggio del denaro pubblico (responsabilità contabile) ovvero in tutte le ipotesi generiche ed atipiche che possano presentarsi in concreto (responsabilità amministrativa).

Ruolo chiave in tale caso viene giocato dalla *vis* attrattiva esercitata dalla giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti su entrambe le ipotesi prospettate, poiché è quest'ultimo l'organo giudiziario chiamato a giudicare su entrambe le condotte illecite.

La distinzione è comunque netta e va operata in concreto. Ed infatti, non priva di rilevanti differenze sul piano positivo è l'annoverare la fattispecie in esame nell'uno o nell'altro titolo di responsabilità.

Gli agenti contabili, invero, ai sensi degli artt. 33 e 194, R.D. 827/24, rispondono patrimonialmente per la mera discrasia tra la quantità di beni o di denaro a proprio carico "di diritto" e la quantità realmente esistente "di fatto": la semplice deficienza numerica o qualitativa dei beni o valori custoditi o gestiti comporta la responsabilità dell'agente, la cui colpevolezza si presume, e sul quale grava l'onere di dimostrare che la sottrazione non è a lui imputabile a titolo di dolo o colpa grave o che si sia verificata per caso fortuito o forza maggiore. In altri termini – a differenza della responsabilità amministrativa, in cui è l'accusa a dover dimostrare la colpevolezza del presunto autore del danno all'erario – per la responsabilità contabile tale colpevolezza si presume[6].

La fattispecie in esame, pertanto, non va annoverata esattamente tra le ipotesi di responsabilità contabile. Manca, infatti, la ragione del possesso di somme dell'erario pubblico. Corollario imprescindibile delle suesposte argomentazioni è che il dipendente non potrà essere chiamato a giustificarsi della sua condotta, ma dovrà essere il procuratore contabile a dover dimostrare la effettività degli elementi dell'illecito.

6. Profili di responsabilità amministrativa.

Il profilo di responsabilità senz'altro maggiormente interessante nella ipotesi allo studio rimane certamente quello amministrativo. Invero, tale modo di atteggiarsi del fenomeno non differenzia sostanzialmente i presupposti della responsabilità, i quali rimangono quelli propri dell'illecito civile.

Componente difforme e qualificante della fattispecie in esame è senza dubbio l'attribuzione del soggetto autore del danno quale pubblico dipendente nell'esercizio di pubbliche funzioni o in circostanze legate da occasionalità necessaria con lo svolgimento di pubbliche funzioni.

Pertanto, se la fonte della responsabilità rimane il precetto del *neminem laedere*, qualora il danno sia stato posto in essere da un pubblico dipendente (ovvero da un soggetto legato alla p.a. da un rapporto di servizio) vige un sistema di responsabilità propria e speciale del dipendente.

Per quanto attiene ai nostri fini, va in primo luogo ricordato che la responsabilità amministrativa va desunta da attività (*id est condotte*) illecite dei dipendenti pubblici e non necessariamente da atti illegittimi posti in essere dagli stessi.

---

[6] Siffatto peculiare regime di responsabilità è stato da taluni ricondotto al meccanismo della "presunzione di colpa" (colpa presunta), da altri alla cosiddetta *culpa in re ipsa*, mentre altri autori parlano di mera inversione dell'*onus probandi*. Non sono infine mancati tentativi di avvicinamento di tale responsabilità alle previsioni civilistiche della responsabilità da inadempimento contrattuale (art. 1218 c.c.) ovvero del depositario (artt. 1766 e ss. c.c.). Sul punto: F. Garri, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti, responsabilità, conti, pensioni*, Milano, 1998, pagg. 207 e segg.; M. Donno, *Danno erariale*, Milano, 1997, pagg. 102 e segg.; F. Staderini-A. Silveri, *La responsabilità nella pubblica amministrazione*, Padova, 1998, pag. 475.

Ciò che assume rilevanza è la violazione dei doveri di ufficio e l'inadempimento di obblighi di gestione. La mera illegittimità della condotta omissiva non rileva in quanto tale innanzi alla Corte dei conti, ma può essere un mero indice sintomatico di una condotta dannosa.

Ne consegue che il giudice contabile può incidentalmente valutare la legittimità o meno di un atto amministrativo al solo fine di cogliere i riflessi di illiceità sulla condotta posta in essere attraverso l'adozione dell'atto stesso[7].

Segnatamente, l'interesse per i risvolti della soccombenza dell'amministrazione finanziaria sorge a seguito della applicazione dell'art. 15, D.Lgs. 546/92, che, innovando il previgente sistema del contenzioso tributario, ha opportunamente introdotto anche in quest'ultimo giudizio il corretto principio, valevole innanzi a qualsiasi giudice, secondo cui le spese di lite seguono la soccombenza.

La regola viene poi completata dal disposto dell'art. 96 c.p.c., anch'esso di valenza generale, sancente la condanna al risarcimento dei danni in caso di soccombenza in giudizi intrapresi con mala fede o colpa grave.

Tale regola ha assunto una particolare e cospicua importanza (anche per quel che riguarda l'aspetto meramente quantitativo) nella casistica dei possibili esiti delle controversie giudiziali.

Dalla lettura dei repertori giurisprudenziali si evince che talvolta la soccombenza giudiziale non costituisce l'esito fisiologico di una complessa lite tributaria dall'esito incerto.

Non si può escludere, quindi, aprioristicamente un possibile risvolto risarcitorio amministrativo contabile in capo ai suddetti dipendenti in caso di soccombenza dell'amministrazione.

Ove quest'ultima debba pagare le spese alla controparte si potrebbe evocare innanzi alla Corte dei conti l'agente che abbia deciso di proporre appello temerario avverso una sentenza di primo grado sfavorevole.

In caso di esborso di spese di lite dovuto ad inescusabile ignoranza dell'agente preposto al contenzioso sorge un obbligo per l'organo di vertice della struttura in cui il danno si è verificato di inoltro della denuncia alla Corte dei conti, la cui omissione è a sua volta fonte di una ulteriore ed autonoma fattispecie di illecito amministrativo-contabile in capo all'inerte dirigente.

7. Elementi costitutivi della fattispecie tipica.

Per comprendere quali possano essere le conseguenze di una eventuale condotta dannosa occorre delineare – seppur brevemente – gli aspetti peculiari che tale condotta può assumere nel momento in cui la stessa diviene rilevante ai fini della produzione del danno.

Ebbene, a differenza del diritto penale, manca nel settore che ci occupa una elencazione tassativa dei fatti che il legislatore ritiene meritevoli di punizione in base al principio del *nullum crimen sine lege*, ma si riscontra sempre un richiamo al generico concetto civilistico del *neminem laedere*. Non può pertanto indicarsi preventivamente se una determinata condotta dannosa per l'erario sia passibile di obbligo di risarcimento.

Il comportamento per essere rilevante deve essere costituito da una condotta posta in essere in violazione degli obblighi di servizio da un soggetto in rapporto di servizio con la amministrazione finanziaria, che ha causato un danno al pubblico erario.

La condotta deve essere stata posta in essere nell'esercizio di un'attività amministrativa e non politica, in violazione degli obblighi di servizio. Essa può essere tanto commissiva quanto omissiva[8].

---

[7] Sulla distinzione concettuale tra atto illegittimo e condotta illecita cfr. tra le tante: C. conti, sez. riunite, 20 febbraio 1990, n. 652/A, in *Riv. amm.*, 1991, pag. 553, con nota di A. Arrigoni.

[8] In base al principio penalistico per cui «non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo» (art. 40 c.p.).

Alla condotta posta in essere deve seguire un evento che la legge individua nel danno, *id est* nella diminuzione patrimoniale che ha subito l'erario pubblico. Per danno viene comunemente inteso il pregiudizio economico ovvero una ingiusta diminuzione patrimoniale dell'ente pubblico leso dalla condotta incriminata.

Per consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, il danno risarcibile deve avere le caratteristiche dell'effettività e della attualità e può essere conseguenza non solo diretta, ma anche indiretta della condotta posta in essere.

Sono state ritenute rilevanti le cause di interruzione del nesso causale, di esclusione dell'antigiuridicità e della imputabilità siccome individuate dalla dottrina penalistica.

L'elemento soggettivo deve essere costituito dalla colpevolezza, cioè dall'atteggiamento antidoveroso della volontà del soggetto agente che, nel giudizio di responsabilità amministrativa, può atteggiarsi nelle diverse figure del dolo e della colpa grave; al di sotto di tale ultima soglia essa non è configurabile e dunque fa venir meno ogni possibile responsabilità del soggetto agente.

Non tutti i soggetti di diritto che hanno posto in essere una condotta produttiva di danno per lo Stato sono sottoponibili al giudizio della Corte dei Conti è necessario che essi si trovino in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione.

Sono così sottoposti alla giurisdizione della magistratura contabile tutti i soggetti che a qualsiasi titolo si trovano ad essere inseriti nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione e resi partecipi della sua attività, con conseguente obbligo di agire in conformità alle leggi, ai regolamenti ed alle norme interne.

8. Diritto-dovere di rimostranza.

Certamente non sussiste responsabilità qualora la condotta dannosa sia stata frutto di un ordine del superiore gerarchico competente.

Sul punto, va tuttavia richiamato il diritto-dovere di rimostranza spettante al subordinato destinatario dell'ordine illecito, originariamente sancito dall'art. 17 t.u. imp. civ. Stato ed oggi ribadito dalla contrattazione collettiva[9]: ove l'ordine sia palesemente illegittimo, il subordinato ha il dovere di esercitare il diritto di rimostranza.

Se l'ordine viene ribadito per iscritto, lo stesso va eseguito (con accollo di responsabilità in capo al superiore gerarchico) salvo che la condotta non configuri un illecito penale o amministrativo. Non esercitando tale diritto-dovere di rimostranza, il subordinato incorre in responsabilità amministrativa portando ad esecuzione un ordine illegittimo foriero di danno erariale[10].

9. *Culpa in vigilando* del dirigente e del superiore gerarchico.

Notevole rilevanza assume la tematica della responsabilità dei dirigenti per *culpa in vigilando* che può ricorrere in tutti quei casi in cui l'inadeguato o omesso controllo da parte del superiore sulla condotta dei propri subordinati ha comportato un danno per l'erario.

Tale condotta omissiva assume valenza risarcitoria solo se ricorrono gli elementi psicologici del dolo o della colpa grave.

---

9 V. art. 23, lett. h, del primo CCNL del comparto ministeri.

10 Sulla rimostranza cfr. A. De Taranto, *Il diritto di rimostranza degli impiegati civili dello Stato*, in *Il segr.*, 1964, pag. 715; O. Mazzotta, *Diritto di critica e contratto di lavoro*, in *Foro Italiano*, 1986, I, 1878. Vedasi anche la giurisprudenza citata da P. Virga, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, 1993, pag. 8, nota 22; G. Mazzeo, *Sull'obbedienza e diritto di rimostranza*, in *Riv. giur. scuola*, 1977, pag. 1; R. Voza, *Riflessioni sulla sanzione disciplinare per inosservanza dell'ordine del superiore gerarchico*, in *Rassegna T.A.R.*, 1991, II, pag. 371. In giurisprudenza, tra le tante, cfr. C. conti, 10 dicembre 1992, n. 272, in *Riv. Corte conti*, 1992, fasc. 6, pag. 86.

La giurisprudenza ha chiarito che la responsabilità finanziaria degli organi di vertice è legata all'andamento dell'attività di gestione dell'ufficio e non riguarda, invece, gli atti posti in essere oppure omessi colposamente dai dipendenti preposti ai vari settori[11].

La responsabilità per omessa vigilanza è, inoltre, esclusa se i singoli impiegati hanno un autonomo potere di definizione.

È comunque da accertare caso per caso se il dirigente sia stato concretamente in grado di poter riscontrare l'illecito posto in essere dal suo subordinato[12].

Qualora tale utilizzo sia reso necessario da situazioni di aggravio di lavoro all'interno dell'ufficio, incombono sull'organo apicale particolari doveri di vigilanza, sempre più incisivi quanto più basso è il livello di professionalità degli addetti.

Se si ritiene sussistente la concorrente responsabilità del dirigente per culpa in vigilando, trova applicazione il principio del *beneficium excussionis*[13], che comporta la previa esecuzione della sentenza di condanna nei confronti del dipendente (responsabile principale); solo nel caso di incapienza patrimoniale di quest'ultimo si potrà agire nei confronti del dirigente (responsabile sussidiario).

Per ultimo, va segnalata la fattispecie introdotta dall'art. 1, comma 3, L. 20/94, secondo la quale «qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tale casi l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data entro cui la prescrizione è maturata»[14]. Tale fattispecie introduce un nuovo titolo di responsabilità per il dirigente ed una ultrattività della responsabilità stessa oltre i termini prescrizionali.

10. Insindacabilità delle scelte discrezionali.

Sempre in ordine all'elemento strutturale della condotta, va rimarcata la notevole valenza teorica ed operativa del principio di insindacabilità delle scelte discrezionali, sancito dal novellato art. 1, comma 1, L. 20/94.

Trattasi di una conferma settoriale del generale principio di riparto dei poteri: il giudice non può sostituirsi all'amministrazione nel valutare quali siano le migliori scelte gestionali e i migliori strumenti da utilizzare per raggiungere degli obiettivi. Di tale regola si fa sistematica applicazione anche innanzi al giudice amministrativo, cui è precluso il sindacato sul merito degli atti della p.a., salvo che la scelta discrezionale si traduca in eccesso di potere.

Giova premettere che tali scelte sono tipiche, ma non esclusive, del personale con qualifica dirigenziale, soprattutto a seguito della progressiva valorizzazione, ad opera della più recente normativa, dei principi di economicità, efficacia ed efficienza della p.a., che richiedono valutazioni di carattere manageriale, e dunque ampiamente discrezionali.

---

11 In tal senso: C. conti, Sez. giurisdizionale Emilia Romagna, 16 aprile 1997, n. 235, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 5, pag. 140.

12 Così la *culpa in vigilando* è stata esclusa se si tratta di un dirigente di un ufficio di grandi dimensioni che poteva rilevare l'errore commesso dal proprio subordinato solo attraverso una revisione pratica per pratica del lavoro compiuto dall'intero ufficio; oppure nel caso in cui il dirigente sia responsabile contemporaneamente della gestione di più uffici di nuova istituzione e si trova, per tal motivo, in una situazione di oggettiva difficoltà per il cumulo di gravosi impieghi e di organici incompleti e inadeguati. Al contrario la magistratura contabile ha affermato che l'obbligo di vigilanza del dirigente sussiste se, in casi non di necessità, vengano utilizzati dipendenti per l'espletamento di compiti o mansioni non coerenti la propria preparazione professionale.

13 Corte conti, sez. riunite, 19 ottobre 1989, n. 630, in *Riv. corte conti*, 1989, fasc.6, pag. 72; Corte conti, sez. riunite, 23 febbraio 1990, n. 653, in *Riv. corte conti*, 1990, fasc. 3, 451; Corte conti, sez. riunite, 5 aprile 1993, n. 873, in *Riv. corte conti*, 1993, fasc. 4, 56. *Contra* Corte conti, sez. riunite, 16 novembre 1989, n. 634, in *Riv. corte conti*, 1990, fasc. 1, pag. 55; Corte conti, sez. riunite, 11 maggio 1990, n. 665, in *Riv. corte conti*, 1990, fasc. 4, pag. 61, sulla considerazione che l'applicazione del *beneficium excussionis* è consentita solo nelle ipotesi espressamente previste.

14 Sull'obbligo di denuncia alla Corte dei conti di comportamenti dannosi per la p.a., vedi V. Tenore, *Profili ricostruttivi dell'obbligo di denuncia alla Corte dei conti di fatti e comportamenti dannosi per l'erario*, in *Foro Amministrativo*, 1997, pag. 1236.

Nel contempo va sottolineato che le scelte operate dalla amministrazione a seguito della "procedimentalizzazione" dell'azione pubblica (L. 241/90) e della valorizzazione della fase istruttoria a scapito di quella conclusiva (adozione dell'atto), tendono ad essere sempre più frutto di discrezionalità tecnica, più che di discrezionalità amministrativa.

In base al principio introdotto dalla L. 20/94, non sono dunque vagliabili dalla Corte dei conti, e non vanno denunciate a tale organo, le condotte che violano regole non scritte di opportunità e convenienza, ma solo quelle che si pongono in contrasto con norme espresse o principi giuridici (atti *contra legem*)[15].

Tuttavia, sebbene il predetto principio di insindacabilità sia espressamente previsto, le più recenti pronunce del giudice contabile hanno ritenuto inconfigurabile il suddetto limite a fronte di: (1) atti compiuti da organo incompetente a deliberare; (2) atti non conformi ai fini istituzionali dell'ente; (3) atti irrazionali o altamente diseconomici; (4) atti arbitrari; (5) atti recanti ordinazione irregolare di spesa[16].

Talvolta i funzionari per non assumersi in via esclusiva la responsabilità di una scelta operativa potenzialmente dannosa per le casse erariali, richiedono un preventivo avallo da parte delle direzioni regionali, cercando di frazionare il rischio di errore interpretativo o valutativo.

Tale prassi effettivamente attenua la gravità della colpa in capo al funzionario agente che si conformi ad un parere ancorché erroneo. Tuttavia, ove il parere risulti macroscopicamente erroneo o contrario alla legge, il suo recepimento in un atto a rilevanza esterna da parte del funzionario che lo ha richiesto, può tradursi in un concorso di responsabilità tra chi ha reso e chi ha recepito il parere.

Il pagamento delle spese di lite costituisce una voce di danno erariale qualora sia conseguenza di una controversia innescata da gravi errori interpretativi dell'amministrazione finanziaria.

Le scelte discrezionali non sono sottratte di per sé al sindacato giurisdizionale, ma tale sindacato non può estendersi ad una valutazione della componente di merito delle scelte stesse, potendo, invece, vagliarsi la rispondenza di esse a criteri di razionalità e congruità e non arbitrarietà, escluso ogni apprezzamento in ordine alla convenienza ed alla opportunità[17].

Il carattere di non sindacabilità, da parte del giudice contabile, delle scelte discrezionali di merito va inteso non come sottrazione della cognizione su tali scelte alla sfera della giurisdizione della Corte dei Conti, in guisa che questa dovrebbe limitarsi a fattispecie di violazione di norme cogenti, ma piuttosto come riaffermazione del principio riconosciuto dalla stessa Corte quanto al necessario scrutinio della conformità a legge di atti e comportamenti amministrativi, alla stregua non soltanto della incompetenza e della vera e propria violazione di legge, ma anche dell'eccesso di potere nella sua varia tipologia; d'altra parte, proprio la non sindacabilità di tali scelte postula che il giudice contabile possa conoscerne, non essendo altrimenti possibile individuare il discrimine tra atti non sindacabili nel merito ed atti abnormi e quindi sindacabili in ragione di siffatta illegittimità[18].

---

15 Tra i più recenti studi sui limiti al sindacato del giudice contabile sull'esercizio del potere discrezionale è sufficiente il richiamo ad un recente scritto di C. Astraldi De Zorzi, *Colpa grave e dolo: responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti*, in *Enti pubblici*, 1997, n. 1, pag. 18; F. Staderini-A. Silveri, *La responsabilità nella pubblica amministrazione*, Padova, 1998, pag. 387; P. VIRGA, *Preclusa alla Corte dei conti la sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*, in *N. rass.*, 1997, pag. 9; 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, fasc. 3, pag. 319 .

16 Tra le tante decisioni che hanno fissato limiti all'insindacabilità delle scelte discrezionali della p.a. da parte del giudice contabile in relazione agli atti *contra legem* e agli atti arbitrari che si pongono contro la legge, cfr. C. conti, sez. riunite, 29 gennaio 1997, n. 12, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 2, pag. 105; C. conti, sez. riunite, 20 marzo 1997, n. 33; C. conti, sez. I, 31 gennaio 1997, n. 14; C. conti, sez. II, 2 aprile 1997, n. 24, tutte in *Panorama giuridico*, 1997, n. 2.

17 *Ex multis*: C. conti, sez. II giur. centrale app., 27 maggio 1999, n. 162, in *Riv. Corte conti*, 1999, fasc. 4, pag. 95 nonché in *Foro amm.*, 2000, pag. 1073.

18 C. conti, sez. II giur. centrale app., 19 ottobre 1998, n. 212/A, in *Riv. corte conti*, 1998, fasc. 5, pag. 48.

Inoltre, la sindacabilità delle scelte discrezionali è stata rinvenuta nella valutazione se l'attività amministrativa persegua effettivamente i fini pubblici e se effettivamente è caratterizzata da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità[19].

In base ai nuovi criteri che reggono organizzazione e azione amministrativa appare coerente l'affermazione che la responsabilità finanziaria dei vertici amministrativi[20], a parte la organizzazione ed impostazione del servizio pubblico amministrato, attiene all'andamento dell'attività di gestione del servizio medesimo, ma non involge *ex se* gli atti posti in essere oppure omessi colposamente dai dipendenti addetti o preposti ai vari settori i quali sono chiamati a risponderne direttamente.

Significativa l'affermazione[21] che in una situazione organizzativa la quale veda un ufficio logisticamente regolato in base all'attribuzione di un autonomo potere di definizione ai singoli impiegati, non può configurarsi, in via presuntiva, responsabilità del dirigente per omessa vigilanza nel caso di illecito commesso da detti impiegati.

Va anche assimilato a questa ipotesi e retta dal medesimo criterio la fattispecie di colpa grave nella concreta utilizzazione, ove non necessitata, da parte del dirigente, di dipendenti per lo svolgimento di mansioni o compiti non coerenti con la loro preparazione professionale, quando la utilizzazione avvenga con assegnazione dei compiti per il cui svolgimento ci si affidi alla sola "buona volontà" del dipendente.

11. Nozione di colpa grave.

Fondamentale è, poi, ai nostri fini enucleare la esatta nozione di colpa grave. In tal senso, rinveniamo in primo luogo diffuse affermazioni della giurisprudenza che puntualizzano la esistenza della colpa grave aggiungendo un superlativo (minima diligenza, massima imprudenza o imperizia) alle formule riassuntive tradizionali delle regole di condotta (che a volte sono individuate in quelle proprie di ogni agire umano piuttosto che dell'agire amministrativo); altre pronunce individuano colpa grave nel comportamento che si discosti da un modello ottimale di condotta amministrativa; altre, ancora, si richiamano al concetto di colpa professionale (*rectius* del professionista).

Più specificatamente, si legge che la colpa grave non sussiste in presenza di mera violazione di norme, ma va individuata nell'atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, di negligenza massima e di deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti, nonché nell'agire senza le opportune cautele, senza il rispetto delle comuni regole di comportamento e senza osservare quel grado minimo di diligenza che tutti, comprese le persone al di sotto della media sociale, quanto a cautela e diligenza, sono in grado di usare[22].

Si legge ancora, sia pure con minore riferimento alle comuni regole dell'agire umano, che la colpa grave, anche nello specifico settore delle attività pubbliche deve intendersi come la mancata osservanza di quel minimo di diligenza richiesta dalla natura delle mansioni esercitate ed al quale, secondo una comune constatazione si attiene e non potrebbe non attenersi la generalità dei soggetti che svolgono le medesime funzioni[23].

Espressamente, poi, in altra sentenza[24] si afferma che occorre far riferimento, per individuare la colpa grave, al patologico scostamento dal basilare parametro del *bonus pater familias* che concretizzi quella *culpa lata* o *minima negligentia* propria di chi non *intèlligit quod omnes intèlligunt*.

Un ripudio dei superlativi troviamo invece in una pronuncia[25] secondo cui la colpa grave necessaria per la responsabilità amministrativa non presuppone un comportamento scriteriato,

---

19 C. conti, sez. I giur. centrale app., 17 aprile 1998, n. 102/A, in *Riv. Corte conti*, 1998, fasc. 3, pag. 131.
20 C. conti, sez. giur. reg. Emilia-Romagna, 16 aprile 1997, n. 235, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 5, pag. 140.
21 C. conti, sez. III, 23 luglio 1996, n. 320/A, in *Riv. corte conti*, 1996, fasc. 5, pag. 96.
22 C. conti, sez. giur. reg. Veneto, 10 febbraio 1997, n. 71, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 3, pag. 101.
23 Cfr. sent. ult. cit.
24 C. conti, sez. II, 5 giugno 1997, n. 73/A, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 5, pag. 116.
25 C. conti, sez. giur. reg. Emilia-Romagna, 27 novembre 1996, n. 697, in *Riv. Corte conti*, 1996, fasc. 6, pag. 133.

abnorme e grossolanamente negligente, sebbene va equiparata alla colpa grave del professionista che si manifesta con riferimento alla mancanza di cautele, cure o conoscenze costituenti lo standard minimo di diligenza richiesto a quel determinato professionista.

La determinazione del grado di colpa deve essere compiuta tenendo conto della qualità dell'agente, al fine di stabilire il quantum di esigibilità dell'osservanza delle regole che si assumono violate, per cui vengono in rilievo la qualifica professionale del soggetto, la posizione funzionale, le specifiche competenze ed attribuzioni, in relazione ai quali elementi potrà esigersi un maggiore o minore grado di diligenza e perizia[26].

La sentenza compie un maggiore approfondimento. Si parte dall'affermazione che la colpa grave consiste nell'evidente e marcata trasgressione di obblighi di servizio o di regole di condotta – che si concretizza nell'inosservanza di quel minimo di diligenza richiesta nel caso concreto o in una marchiana imperizia o una irrazionale imprudenza – ma si indicano delle significative connotazioni di questa trasgressione: (1) che sia *ex ante* ravvisabile nel soggetto e sia da lui medesimo, sempre ex ante, astrattamente riconoscibile per dovere professionale d'ufficio; (2) che non sussistano delle oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito d'ufficio; (3) che, nel caso di potenziale e particolare pericolosità delle funzioni esercitate dal soggetto, questo non si sia attenuto all'obbligo di usare il massimo della cautela e dell'attenzione; (4) che, nel caso di illecito che si concreti in un comportamento omissivo, questo sia pervicace ed ingiustificato, tale da rendere ostensiva la volontà del soggetto di disinteressarsi deliberatamente di adempimenti che gli fanno carico[27].

Ancora più significativo è che nella stessa sentenza si precisi che non ogni comportamento censurabile può integrare gli estremi della colpa grave, ma soltanto quello contraddistinto da precisi elementi che vanno accertati caso per caso e si rinnega la possibilità di configurare al riguardo un criterio generale.

Una successiva sentenza[28], sempre delle sezioni riunite, con ancor maggiore puntualità, chiarisce che la limitazione della responsabilità amministrativa alle ipotesi di dolo e colpa grave non significa che l'ordinamento consente un comportamento lassista dei pubblici dipendenti ed assoggetti, pertanto, alla sanzione risarcitoria solo quei comportamenti che costituiscono macroscopiche inosservanze dei doveri di ufficio, in quanto la limitazione della responsabilità si fonda sulla considerazione che, essendo molto elevato lo sforzo di diligenza richiesto al pubblico dipendente e note le disfunzioni dell'apparato organizzativo, sono addebitabili solo le mancanze più gravi.

In questa pronuncia si fa riferimento alla necessità di una valutazione della colpa in concreto da accertare in base ai criteri della prevedibilità ed evitabilità della serie causale produttiva del danno ed al principio di ragionevolezza.

Una recente sentenza[29] individua i motivi della previsione legislativa della colpa grave con il rilevare come questa regola specifica della responsabilità civile extra contrattuale il legislatore ha posto una particolare attenzione nei confronti del danneggiato, allargando i principi di imputabilità anche alla responsabilità oggettiva per l'esercizio di attività rischiose; nella responsabilità amministrativa tale attenzione si rivolge al danneggiante per la preoccupazione di non far ricadere sui pubblici operatori il rischio dell'azione amministrativa.

È pacifico principio che non richiede citazione a sostegno quello secondo cui la semplice violazione di norme legislative o di disposizioni di servizio non è sufficiente a supportare una valutazione come gravemente colposo del comportamento di un agente pubblico.

---

26 C. conti, sez. giur. reg. Toscana, 29 aprile 1997, n. 313, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 3, pag. 107 nonché *Foro amm.*, 1997, pag. 2902; C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 19 agosto 1997, n. 216, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 6, pag. 213.

27 C. conti, sez. riun., 10 giugno 1997, n. 56/A, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 6, pag. 117.

28 C. conti, sez. riun., 23 settembre 1997, n. 66/A, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 6, pag. 127 nonché *Foro amm.*, 1998, pag. 1238.

29 C. conti, sez. giur. reg. Abruzzo, 29 settembre 1999, n. 993, in *P.Q.M.*, 2000, fasc. 1, pag. 123.

Troviamo, peraltro, affermato che la colpa grave può intendersi in re ipsa quando i caratteri di assoluta cogenza e l'indicazione dei destinatari siano collimanti nella stesura della norma[30].

L'inescusabilità dell'errore di interpretazione di norme si concreta anche nei casi in cui nel procedimento conoscitivo sia mancata l'acquisizione di istruzioni, prassi o pronunce, pur esistenti che avrebbe condotto alla consapevolezza che la tesi seguita era infondata[31] ovvero si sia avuta una fittizia attivazione di questo procedimento con la ricerca ed utilizzazione, a sostegno di una scelta interpretativa, previamente effettuata, di quel solo documento conforme, o, addirittura di giurisprudenza non applicabile perché il richiamo ad essa è stato reso fittiziamente possibile in conseguenza di un totale travisamento di precetti chiari, nella specie applicabili[32].

L'errore professionale scusabile è stato innanzi tutto ritenuto esistente quando lo stesso sia stato determinato da difficoltà interpretative, da determinate da un confuso quadro normativo di riferimento e relativo all'esercizio di poteri amministrativi[33].

La confusione del quadro normativo e la conseguente incertezza interpretativa devono, però, risultare da dati obiettivi, quali ad esempio i contrasti giurisprudenziali, talora perdurati fino all'emanazione di un'apposita norma interpretativa[34].

12. Rapporti tra le diverse giurisdizioni.

In generale, per il ristoro del danno subito ad opera del proprio dipendente, l'amministrazione dispone, in aggiunta alla denuncia del danno alla Corte dei conti, ulteriori mezzi di tutela, costituiti dalla citazione del dipendente innanzi al giudice civile o dalla costituzione di parte civile in un processo penale (ove la condotta assuma valenza penale).

Tuttavia, secondo l'univoco indirizzo giurisprudenziale, l'utilizzo di tali procedimenti giurisdizionali alternativi, così come qualsiasi iniziativa diretta, transattiva, recuperatoria o risarcitoria promossa dall'ente danneggiato, non comporta effetti preclusivi dell'azione obbligatoria per danno erariale davanti al giudice contabile.

È dunque pacifico l'indirizzo secondo cui la proposizione di un'azione civile (o la costituzione di parte civile) nei confronti di un pubblico agente per ottenere il ristoro di un danno patito dalla propria amministrazione non preclude l'azione erariale della Corte dei conti (con l'unico limite del divieto di doppia condanna del dipendente, in sede civile e contabile, per lo stesso fatto), né si configura litispendenza in caso di contemporanea pendenza dei due giudizi innanzi a distinti giudici.

L'indipendenza tra i due giudici (ordinario e contabile), anche quando vengano investiti di un medesimo fatto materiale, comporta una mera interferenza tra giudizi e non tra giurisdizioni[35].

---

30 C. conti, sez. I giur. centrale app., 18-03-1998, n. 77/A, in *Riv. Corte conti*, 1998, fasc. 3, pag. 229.

31 C. conti, sez. giur. reg. Umbria, 5 giugno 1997, n. 284, in *Nuovo dir.*, 1997, pag. 863.

32 C. conti, sez. giur. reg. Toscana, 21 marzo 1997, n. 249, in *Toscana giur.*, 1997, pag. 657, con nota di L. Dainelli, *Brevi note sulla trasmissibilità agli eredi e sulla prescrizione della responsabilità amministrativa*.

33 C. conti, sez. giur. reg. Lazio, 25 marzo 1997, n. 28, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 3, pag. 127; C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 5 maggio 1997, n. 95, in *Giust. amm. sic.*, 1997, pag. 889.

34 C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 23 giugno 1997, n. 181, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 5, pag. 203; C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 9 giugno 1997, n. 149, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 5, pag. 196; C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 8 gennaio 1997, n. 4, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 1, pag. 132; C. conti, sez. giur. reg. Puglia, 27 gennaio 1997, n. 3, in *Riv. Corte conti*, 1997, fasc. 1, pag. 123.

35 Sulla piena legittimità del sistema del c.d. doppio binario (azione civile e contabile) per il recupero del danno patito dalla p.a., che consente il promovimento dell'azione giuscontabile anche se ci sia stata costituzione di parte civile in sede penale da parte della p.a. nei confronti dell'autore del danno erariale, o, addirittura una condanna in sede civile o penale all'*an* del risarcimento vedasi, *ex multis*: C. conti, sez. riun., 10 novembre 1997, n. 76/A, in *Riv. Corte conti*, 1998, fasc. 1, pag. 69. La tesi è confermata anche da Cass., sez. un., 27 maggio 1993, n. 5943, in *Rep. Foro it.*, 1993, voce *Responsabilità contabile*, n. 691.

13. Sintesi della questione alla luce delle nuove indicazioni dottrinali-normative ed in ossequio ai principi costituzionali in materia.

Come si è chiaramente messo in luce, non vi sono evidenti segnali che possano far includere o escludere preventivamente una responsabilità a qualsiasi titolo del dipendente in caso di omissione di appello.

Occorre chiedersi entro quali limiti dell'esborso delle spese di lite da parte dell'amministrazione, costituente danno per le casse erariali, può essere chiamato a rispondere innanzi alla Corte dei conti in sede di rivalsa il funzionario dell'amministrazione finanziaria.

Per rispondere al quesito occorre richiamare i due fondamentali principi contenuti nell'art 1, comma 1, L. 20/94 in base ai quali: (1) la responsabilità del dipendente pubblico è «limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave»[36]; (2) non sono sindacabili nel merito da parte del giudice contabile «le scelte discrezionali» operate dal dipendente.

L'insindacabilità delle scelte discrezionali operate dal dipendente pubblico non costituisce secondo la Corte dei conti un limite invalicabile ben potendosi vagliare atti discrezionali compiuti dall'organo incompetente a deliberare o non conformi ai fini istituzionali dell'ente o irrazionali o altamente diseconomici o arbitrari.

Dalla lettura del dato normativo e della giurisprudenza espressasi in materia, riteniamo che ben potrà coniugarsi l'ipotizzata responsabilità amministrativo-contabile in alcuni casi limite e, in particolare, se questi proponga appello ignorando norme fiscali di inequivoco significato o qualora trascuri indirizzi giurisprudenziali assolutamente univoci sulla specifica questione oggetto di lite, o ancora quando difettino i presupposti di fatto che hanno condotto all'accertamento oggetto del contenzioso.

Speculare a questa ipotesi è il caso in cui il funzionario non appelli una sentenza sfavorevole palesemente erronea o non trasmetta all'avvocatura dello Stato una decisione erronea avverso la quale è necessario proporre ricorso in Cassazione tramite la difesa erariale.

L'insidacabilità in esame non si traduce in un difetto di giurisdizione della Corte dei conti, ma in una limitazione dei poteri decisori della stessa.

Ed infatti, alla stregua di quanto si è avuto modo di chiarire, sebbene sussistano i limiti per il sindacato del giudice contabile della colpa grave e della discrezionalità amministrativa, tali limiti comunque non possono essere sufficienti a mettere al riparo il dipendente da un'azione di responsabilità.

Precisamente è dubbio che l'ambito operativo della norma, statuente l'impunità di condotte discrezionali dannose possa estendersi all'attività fondamentale dell'amministrazione finanziaria, ovvero l'applicazione delle imposte, in quanto sulla scorta dei più aggiornati contributi dottrinali, deve escludersi che vi sia un esercizio di attività discrezionale nella determinazione delle imposte[37]. Infatti in tale attività non possono prendersi in considerazione interessi estranei alla determinazione dell'imposta, in quanto nel nostro ordinamento non vige un regime di contrattazione ex ante dell'imponibile.

Il funzionario dell'amministrazione finanziaria è dunque tenuto esclusivamente a valutare fatti ed ad interpretare norme per determinare – secondo parametri legali – l'imposta.

Ne consegue che, per eventuali errori commessi in sede di determinazione di quest'ultima, che si traducono in un danno erariale da minor introito fiscale, non potrà invocarsi l'esimente dell'insindacabilità delle scelte discrezionali della p.a., ma – al limite – il difetto di colpa grave per erronea interpretazione di precetti complessi o per scorretta valutazione di fatti dubbi.

---

[36] Norma ribadita dall'art 2-*septies*, L. 656/94, per i funzionari preposti all'interpretazione delle disposizioni tributarie, all'accertamento con adesione, all'autotutela ed alla conciliazione.

[37] In tal senso anche R. Lupi, *Manuale professionale di diritto tributario*, Milano, 1998, pagg. 109 e segg.

Tale attività valutativa di norme e di fatti storici, soprattutto se si tratta di dati di non facile interpretazione, è qualificata come esercizio di discrezionalità tecnica dell'amministrazione finanziaria. In realtà, non essendoci alcuna ponderazione di valori extrafiscali nella determinazione della imposta, è preferibile ritenere che, anche a fronte di valutazioni più complesse di norme e fatti, si tratti di fisiologica attività valutativa di tali fatti sulla scorta di parametri legali, ergo di attività vincolata. Risulta dunque confermata la non invocabilità del principio sancito dall'art. 1, comma 1, L. 20/94, ma al limite della sola assenza di colpa grave per escludere la propria responsabilità amministrativo contabile da omesso introito fiscale[38].

Invero, si deve dissentire dalle opinioni espresse in tal senso, che risentono del clima culturale previgente alla riforma del '94.

Infatti, unitamente alle nuove regole processuali, il legislatore ha introdotto una serie di istituti che, lungi dall'essere meccanismi avulsi dalla realtà fenomenica della determinazione del tributo, hanno rappresentato cambiamenti epocali e sostanziali in materia. Ci si riferisce essenzialmente all'accertamento con adesione, all'autotutela, alla forfettizzazione, alla conciliazione giudiziale. Questi ultimi si sono rivelati strumenti di immensa efficacia nella definizione delle controversie tributarie. Inoltre l'accettazione degli stessi nella prassi quotidiana degli uffici, ha reso improcrastinabile il mutamento di approccio nella tecnica di determinazione del tributo.

Pertanto si può oggi affermare, in contrasto con le costruzioni dottrinali in auge prima della riforma, che l'attività di determinazione del tributo sia una operazione complessa, la quale non può essere enucleata nella fittizia definizione matematica del tributo in base alle disposizioni normative, ma in una attività più ampia ed articolata che si regge sulla pretesa dell'ufficio formulata nell'atto di accertamento, ma che non può prescindere dalla collaborazione del contribuente per la esatta quantificazione della debenza.

In altri termini non si pretende di ritenere che l'attività dell'ufficio sia volta alla puntuale specificazione del debito di imposta, ma che si rivolga alla messa in rilievo degli elementi di incongruenza della dichiarazione del contribuente e che, mediante l'emissione dell'avviso di accertamento, solleciti la partecipazione dello stesso ai fini di una più accurata determinazione dell'imposta.

In tale ipotesi, pertanto, l'atto di accertamento assurge il ruolo, non di esatta quantificazione del debito, ma di *provocatio ad opponendum*, onde acquisire elementi conosciuti dal contribuente e non dalla amministrazione per meglio definire il *quantum debeatur*.

Nella stessa ottica si deve osservare che l'attività della amministrazione finanziaria può ben ritenere di recedere e non dover continuare nella pretesa allorquando la stessa abbia subito un chiaro fermo dalla pronuncia di merito del giudice tributario.

A fronte di un vaglio giurisdizionale ben motivato sulla validità della pretesa stessa, la amministrazione, *re melius perpensa*, esattamente e giustamente non prosegue nella sua attività.

Pertanto, la responsabilità del dipendente può sussistere solo nelle ipotesi di palese erroneità della pronuncia ove il dipendente abbia agito con dolo o colpa grave. Quest'ultima, poi, non può ritenersi sussistente *ipso facto* in ogni eventualità, ma va valutata caso per caso alla stregua dei principi giurisprudenziali in materia, atteso che – come si è avuto modo di chiarire *supra* – l'atto di accertamento non assurge a depositario della scienza fiscale, ma costituisce una ipotesi di quantificazione del dovuto che si consolida laddove vengano a mancare ulteriori elementi validi agli stessi fini prodotti dal contribuente.

Siffatta impostazione esige anche l'abbandono della pretesa che si appalesa illegittima, sebbene la pronuncia della Commissione sia facilmente attaccabile, ad esempio, per motivi di rito.

[38] V. Tenore, *Responsabilità amministrativo contabile dei dipendenti dell'amministrazione finanziaria*, Roma, 2000, pag. 36.

Le scelte della amministrazioni risulteranno insindacabili dal giudice contabile in caso di danni erariali derivanti dalle stesse, a meno che non si ricada in una di quelle ipotesi di travalicamento della discrezionalità amministrativa.

Conclusivamente, le scelte della amministrazione andranno improntate in ossequio ai principi costituzionali in materia che impongono l'adempimento di un dovere complesso, il quale si sostanzia non nella esazione del maggior importo possibile, ma nel permettere e controllare l'osservanza del precetto per cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, senza inutili vessazioni e senza furbesche evasioni.

LA VERIFICA DELLA PRODUTTIVITA' GESTIONALE NEL CONTESTO DI UN SISTEMA CARATTERIZZATO DA ECCESSO DI PRODUZIONE NORMATIVA *

di Rosario Scalia,
consigliere della Corte dei conti

Una premessa di natura metodologica

Quando si affronta il tema della produttività gestionale sia delle organizzazioni con fini di lucro sia delle organizzazioni senza fini di lucro, nelle quali ultime i giuristi comprendono le pubbliche istituzioni, è naturale chiedersi se esistano, e, poi, se siano effettivamente praticati, sistemi e tecniche in grado di misurare l'attività amministrativa (o tecnico-amministrativa) posta in essere dai responsabili di esse: dai dirigenti, dai collaboratori di questi ultimi, dai controllori più o meno indipendenti che hanno il compito di far capire agli azionisti come i primi si comportano. E, nel settore delle pubbliche istituzioni, per "azionisti" sono da intendere i cittadini che, in ragione del loro reddito, pagano le tasse.

L'obiettivo non finale, ma intermedio, del continuo riflettere sul tema della "produttività gestionale" porta diritti ad assumere delle decisioni sul tema della "produttività istituzionale", che ha come sfondo quella ricerca incessante dell'animo umano di indicare il diritto come lo strumento principale per realizzare la giustizia tra le persone, tra i gruppi, tra le comunità locali, tra gli Stati. E una decisione in tal senso è stata assunta, da qualche anno, con l'introduzione, nel nostro ordinamento, dell'obbligo di corredare (controllo *ex ante*) il processo decisionale politico dell'elaborazione normativa, non solo statale, della c.d. "valutazione di impatto" sulla società, su alcuni segmenti di essa.

Anticipando i risultati del nostro ragionamento, è possibile affermare che il sistema (o metodo) cui fare ricorso per affrontare il tema della produttività gestionale, che è concettualmente diversa dalla c.d. "produttività istituzionale", è quello del porre a confronto due istituzioni che, presentando, sotto il profilo organizzativo, gli stessi caratteri dimensionali, svolgano la stessa missione, che si occupino, cioè, della gestione della stessa politica pubblica.[1]

Ugualmente è possibile affermare che la produttività gestionale va misurata usando tecniche che siano in grado di esporre i tempi, i modi e i costi dell'attività di una pubblica istituzione controllata, utilizzando a tal proposito un set più o meno ampio di indici (o indicatori), la cui necessarietà non possa essere messa in discussione dal "controllato".

Non possiamo parlare, oggi, di buona amministrazione, non possiamo parlare di sana gestione delle risorse senza che si faccia ricorso a concetti matematici, senza ricorrere alla statistica, senza ricercare spiegazioni plausibili dei comportamenti che non si riconducano nell'alveo di due discipline, quelle dell'economia e della sociologia e, in particolare, della sociologia del diritto. Discipline queste ultime che usano, tra l'altro, strumenti e metodi propri della matematica.

In tal modo, il passaggio all'altra domanda "*si è in grado, da parte delle burocrazie, di suggerire agli organi rappresentativi della volontà popolare la messa a punto di buone leggi?*", diventa quasi naturale.[2]

Buona amministrazione – sana gestione delle risorse – leggi efficaci costituiscono i temi di un ciclo che la nostra Costituzione ricomprende nel termine omnicomprensivo di "buon andamento".

***** Intervento al Convegno sul tema "Analisi economica del contenzioso pubblico", organizzato da A.G.E.I.E. (Associazione Giuristi-Economisti d'Impresa Europei) – Avvocatura Generale dello Stato, Roma, 15 gennaio 2004 (Sala Vanvitelli).

1 V. G. Ladu *"Processi decisionali e controlli di gestione nel settore pubblico"*, in *Rivista di diritto finanziario e scienze della finanza,* n. 3/2000, Giuffrè ed., Milano, pagg. 464-508.

2 Sul punto, R. Scalia, *Cultura dei dirigenti e riforme della pubblica amministrazione*, in *Biblioteca delle libertà*, n. 167/2002, Centro Einaudi, Torino, pagg. 57-67.

Un criterio che può essere utilizzato per valutare la gestione di tutte le politiche pubbliche, da quella riguardante il rendere giustizia a quella della formazione scolastica.

Perché i nostri padri costituenti hanno inteso normativizzare questo principio? E perché proprio nell'art. 97, là dove si impegna il legislatore nazionale/regionale a organizzare gli uffici pubblici "secondo disposizioni di legge"?

Perché essi credevano che un argine alla cattiva amministrazione, che è cattiva gestione del potere, fosse rinvenibile solo con il rafforzamento dello Stato di diritto…

E perché essi hanno voluto che, nella Costituzione, fosse previsto un organo, come la Corte dei conti, in grado di riferire ai cittadini e agli organi rappresentativi della volontà popolare, degli esiti dei controlli eseguiti, esprimendo giudizi di valore sui comportamenti delle burocrazie dei vari livelli di governo, basati su discipline che non possono essere solo giuridiche?

Sullo sfondo di questi nostri ragionamenti c'è lo sforzo intellettuale di tante menti che hanno cercato di evitare, con la elaborazione di specifiche dottrine (orientamenti), che il sistema delle organizzazioni con fini di lucro (quello delle aziende), che il sistema delle organizzazioni non profit (quello delle burocrazie) generassero i germi della illibertà; evento questo che è connaturale al modo di essere della natura umana, portata tendenzialmente all'esercizio del potere senza vincoli, senza regole.[3]

Per capire la realtà istituzionale che ci circonda, in un contesto di analisi sistemica dell'azione dei pubblici poteri, non è sufficiente, però, copiare, importandole, le leggi di un altro Paese nel proprio ordinamento.

Occorre, più saggiamente, capire se esse siano da ricondurre a quel sistema dei valori che informa la società civile di quel certo Paese.

Nel 1977, a Lima, in Perù, in occasione dell'incontro annuale delle Istituzioni superiori di controllo, l'allora Presidente della Corte dei conti, Giuseppe Cataldi, fondatore della "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", aderiva con entusiasmo a quello che viene indicato come il "Manifesto di Lima".[4]

Un manifesto che diceva semplicemente questo: per contenere i disavanzi pubblici non si può più controllare le spese utilizzando solo il parametro della legittimità (regolarità amministrativa e contabile), ma occorre utilizzare anche i parametri dell'efficienza, della economicità, della efficacia.

In altri termini, alle istituzioni pubbliche, e alle burocrazie che le gover-nano, va richiesto di essere, di diventare "una casa di vetro" Dei parametri dell'efficienza, della economicità, della efficacia si parla, nel nostro ordinamento, agli inizi degli anni '90, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Il "Manifesto di Lima" fu prodotto dal General Accounting Office americano,[5] che già alla fine degli anni '60 aveva sperimentato un nuovo sistema di controllo, non solo finanziario, spingendosi, con l'apporto scientifico delle diverse Università pubbliche e private, a valutare anche i costi, la produttività gestionale di alcuni enti erogatori di servizi pubblici di diverse grandi città.

Ma quale era la "cultura dell'amministrare" la *res publica* del *management* di quelle istituzioni locali, negli Stati Uniti d'America?

---

[3] V. G.Ludu "*Federalismo fiscale, autonomia finanziaria, gestione finanziaria e controlli nel quadro delle riforme in corso in Italia"*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale,* n. 131/2001, pagg. 49-63.

[4] V. Rosario Scalia, *Il "Manifesto di Lima": i controlli di legittimità sugli atti, sui provvedimenti vanno integrati con quelli relativi alle tre E (efficienza, efficacia ed economicità) nell'azione amministrativa*, in *Politiche pubbliche, gestione, controllo, vol. 86*, pagg. 32-52, Roma, Ed. Istituto Max Weber, aprile 2001.

[5] Sul funzionamento del G.A.O., si veda R. Scalia, *Fare controllo: leggere in originale i testi riguardanti tale funzione*, in Funzione Pubblica, n. 2/1995, Roma, Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato; riportato in *Politiche pubbliche, gestione, controllo, vol. 1*, *Un confronto tra burocrazie: Italia, USA e Francia*, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 1997.

Quale era il percorso culturale maturato, fino al 1977, da esse sul campo?

Non possiamo né dobbiamo sottovalutare un fatto: che negli U.S.A. si era diffusa da tempo, fin dagli anni '30, una vera e propria rivolta contro il formalismo giuridico… Ed è, allora, altrettanto necessaria si dimostra questa domanda: "quale è la scuola di pensiero nazionale che, in Italia, si riconosce in questo vero e proprio movimento culturale americano?". La risposta è nella storia delle nostre istituzioni: non c'è, non esiste.[6]

Ma questo non è da considerare uno svantaggio; anzi, si può considerare un vantaggio perché siamo in grado di fare tesoro dei ragionamenti fatti, delle esperienze maturate.

1. La "cultura dell'amministrare" negli U.S.A. e i suoi effetti sulla società: la funzione del diritto.

Ricordiamo, quindi, come, in negli Stati Uniti d'America, la rivolta contro il formalismo giuridico si sia presentata essenzialmente come rivolta contro il *case method,* cioè contro il metodo che studia il diritto prendendo per base non già i precedenti, bensì una selezione predisposta di casi particolarmente importanti a cui viene attribuito un carattere normativo.

Ricordiamo l'opera di Olivier W. Holmes (1841-1935) che ha aperto la via verso la sociologia del diritto affermando, in un primo tempo, che la via del diritto non è la logica, ma l'esperienza, l'esperienza giurisprudenziale e spiegando, in un secondo tempo, che lo studio razionale del diritto che deve condurci a conoscere questa esperienza, o meglio a prevedere ciò che i tribunali effettivamente fanno, è uno studio che deve essere compiuto valendosi prevalentemente della economia e della sociologia e non già della storia sulla quale il nostro autore aveva concentrato l'attenzione nella prima fase della sua attività scientifica.

Un ulteriore passo verso la sociologia del diritto è stato segnato da Roscoe Pound (1870-1964) e dalla sua giurisprudenza sociologica, che non va confusa con la sociologia del diritto vera e propria dato che è giurisprudenza e non sociologia.

Questo autore afferma, infatti, l'esigenza di compiere delle ricerche sociologiche nel campo del diritto con argomentazioni e considerazioni assai più ampie e dettagliate di quelle che si possono trovare esposte nell'opera di Holmes al quale egli, peraltro, fondamentalmente si ispira.

Secondo Pound, la ricerca sociologica nel campo del diritto deve servire essenzialmente ai fini pratici della «ingegneria sociale».

Tali fini, che consistono nel «mettere ordine tra i rapporti umani» e «nell'armonizzare e riconciliare le contrastanti pretese ed esigenze», possono, infatti, essere raggiunti soltanto prendendo per base una analisi dei fattori precettivi (regole, principi, dottrine) e un'analisi degli interessi (individuali, pubblici, sociali) e svolgendo su quella base un complesso di ricerche che coincidono sostanzialmente con quelle specifiche della sociologia del diritto.

Secondo Pound i sei punti che avrebbero dovuto caratterizzare il lavoro del giurista della nuova generazione coincidono peraltro, in buona parte, con quelli che caratterizzano il lavoro del giurista sociologo: «studio dei concreti effetti sociali degli istituti e delle dottrine giuridiche, studio dei mezzi per rendere effettivamente operanti le norme giuridiche, studio sociologico come attività preparatoria della produzione legislativa, studio della metodologia giuridica, elaborazione di una storia sociologica del diritto, riconoscimento dell'importanza della soluzione ragionevole ed equa dei casi singoli, mentre la generazione precedente si contentava dell'astratta giustizia delle norme considerate in astratto».

Strettamente legato all'insegnamento di Holmes e di Pound, è stato poi il movimento del realismo giuridico americano che ebbe il suo maggior sviluppo negli anni trenta e che in quegli anni

[6] V. G.A.O., *Performance budgeting, 2002*; idem, *Key National Indicators, 2003*.

sottopose ad aspra critica le concezioni concettualistiche e sistematiche suindicate raggiungendo posizioni assai più radicali di quelle raggiunte in Europa dal movimento del diritto libero.

Tra i sostenitori del realismo giuridico possiamo ricordare Jerome N. Frank che respinge il principio della certezza del diritto e la tesi logicamente connessa del giudice come interprete del diritto; essa sostiene, infatti, la tesi opposta del giudice come creatore del diritto, anzi come il solo creatore del diritto che esista in una società ordinata.

Possiamo ricordare, in particolar modo, Karl Llewellyn (1893-1962) la cui «teoria sociologica del diritto» è stata, secondo Pound, «la più importante e la più profondamente pensata tra quelle apparse nel suo tempo».

Autore di numerosi lavori di interesse sociologico-giuridico e anche di una ricerca compiuta con l'antropologo Edward A. Hoebel, Llewellyn svolge una sua propria concezione del diritto e una sua propria interpretazione del realismo giuridico.

Per quel che riguarda il diritto, il nostro autore respinge le dottrine che lo riducono a norma o a sistema di norme così come quelle che lo considerano come espressione dell'idea di giustizia; egli mette in evidenza, invece, il legame che lo unisce indissolubilmente agli operatori del diritto, cioè a coloro che lo impongono e che lo attuano: legislatori, giudici, avvocati, scienziati del diritto, funzionari della pubblica amministrazione.

Il diritto costituisce, alla fine, la risultante dell'interazione tra norme giuridiche e norme tradizionali, da un lato, e pratica produzione e attuazione delle medesime da parte degli operatori del diritto, dall'altro.[7]

Il diritto, riguardato come attività di un gruppo organizzato, si presenta, poi, anche come una macchina creata allo scopo di dirigere il comportamento sociale, o, in altri termini, come un mezzo di controllo sociale che esercita una funzione organizzativa e direttiva svolta allo scopo di mantenere la coesione del gruppo.

Llewellyn risulta impegnato, quindi, a individuare i punti di partenza comuni al movimento culturale. Infatti, egli sostiene che il diritto deve essere concepito come processo in continuo movimento, che va accoppiato alla concezione della creazione del diritto da parte dei giudici, anche perché il diritto non si presenta come un fine in sé, ma come un mezzo per scopi sociali. D'altra parte, sullo sfondo, si concepisce la società come un processo in movimento, un movimento che è tipicamente più veloce di quello del diritto.

Questo studio si dimostra attento nel sottolineare la necessità di valutare ogni legge in base ai suoi effetti e l'utilità di trovare tali effetti rilevando l'opportunità di affrontare in modo continuo e programmatico i problemi giuridici seguendo le linee indicate.[8]

Riflettendo sui punti su indicati, un giurista di chiara fama, W. Friedmann, osserva tra l'altro che «questo approccio implica uno studio tanto dei fattori personali quanto dei fattori quantitativi del diritto» e afferma che «con lo studio della personalità dei giudici così come con le ricerche statistiche sui mezzi giuridici disponibili in certe situazioni, il realismo spera di poter prevedere con maggior precisione ciò che le corti faranno dopo che il realismo stesso avrà mandato in frantumi la tradizionale fede nella certezza del diritto e avrà rivolto le sue critiche contro la congruenza logica e l'impermeabilità del sistema giuridico».

Si è avuto modo di richiamare l'attenzione sul fatto che il realismo giuridico americano ha contribuito allo sviluppo degli studi sociologici del diritto considerando essenzialmente l'apertura del diritto stesso verso la società.

---

[7] Tra gli altri, v. Giran, *Applied decision analysis*, Kluver, 2001.

[8] Analisi riportata, anche per le pagine precedenti, da Renato Treves, *Sociologia del diritto*, Torino, Einaudi, 2002, pagg. 132 e ss..

Interessa vedere, a questo punto, come l'istituzionalismo americano, assai vicino per certi aspetti al realismo, negli stessi anni, abbia contribuito allo sviluppo di questi studi in modo inverso, considerando cioè la società nel suo complesso e ubicando in essa il fenomeno giuridico.

L'istituzionalismo americano è stato, infatti, un movimento culturale che, riconducendo i fenomeni economici nel più ampio contesto dei fenomeni sociali da cui l'economia classica aveva cercato di separarli, ha considerato il diritto in quello stesso contesto, cioè in una società che si caratterizza per esser controllata da diversi fattori e specialmente dalle istituzioni che indicano quali atti sono liberi, permessi o obbligatori.

Il fondatore riconosciuto dell'istituzionalismo è Thorstein Veblen che è noto per i suoi studi sul nuovo capitalismo americano e sulla formazione della classe benestante.

Ma qui non interessa tanto fissare l'attenzione su questo autore, quanto su John Roger Commons (1872-1945), un altro noto studioso dell'istituzionalismo, professore nell'Università di Wisconsin, il quale ha dimostrato di essere più sensibile di Veblen ai problemi giuridici del nuovo capitalismo, così come risulta dalle molteplici ricerche da lui compiute.

Si ricordano quelle sul meccanismo delle società anonime, sullo sviluppo delle *trade-unions* e dei fenomeni monopolistici, sui primi contratti collettivi e la prima legislazione infortunistica e previdenziale, sul regime dei servizi pubblici, sulle varie fasi dell'intervento dello Stato nelle attività economiche e, infine, anche sulla giurisprudenza di *common law* e della Corte Suprema degli Stati Uniti.

Oltre che per queste sue indagini e per la grande *Documentary History of American Industrial Society* da lui curata, Commons va tenuto presente dai sociologi del diritto anche e specialmente per il suo volume teorico *Legal Foundation of Capitalism,* nel quale si propone «di stabilire la tipologia e le modalità di funzionamento delle interrelazioni tra sistema economico e sistema giuridico stabilendo il peso e l'influenza delle decisioni normative sulla produzione e la circolazione della ricchezza»; un proposito che egli adempie fissando anzitutto l'attenzione su alcune nozioni fondamentali come *transaction* e *going concern*.

Secondo Commons, le *transactions* sono delle azioni collettive, delle istituzioni alle quali partecipano più persone e i cui obiettivi proiettati nel futuro «si esprimono nelle regole di condotta che guidano tutte le transazioni da cui traggono origine i diritti, i doveri, le libertà, la proprietà privata, gli ordinamenti statali e le varie associazioni».

E le *transactions,* così come sono state elaborate, possono presentare forme diverse: vi sono le *bargaining transactions* «in cui le parti sono giuridicamente uguali anche se possono essere in posizione diversa dal punto di vista economico»; vi sono, poi, le *managerial transactions* che si esprimono tipicamente nel rapporto ordine-obbedienza e si realizzano, quindi, tra parti che non sono giuridicamente uguali; inoltre, vi sono le *rationing transactions,*cioè le negoziazioni che si svolgono anch'esse tra persone giuridicamente ineguali, ma in cui si prevede un accordo tra le parti allo scopo di ripartire carichi o benefici di vario genere.

Nella elaborazione di Commons, i *going concerns,* che letteralmente sono «organismi in funzione», si configurano come strutture più complesse: strutture, queste, organizzate di gruppi o di individui in cui «si canalizza l'azione collettiva» e in cui si «esprimono, attraverso una lenta evoluzione, le norme che ne regolano il funzionamento».

Tali strutture sono, in sostanza, «corpi effettivamente visibili, tangibili, viventi di uomini spinti da uno scopo comune e governati da regole comuni create dall'organizzazione stessa», non sono quindi «una artificiale creatura del diritto», ma esistono prima del diritto «nelle intenzioni e nei negozi messi in atto dai membri dell'associazione, nella volontà degli uomini oltre che in *contemplation of Law».*

I *going concerns so*no, in effetti, di tre tipi diversi che sono distinguibili secondo le tre diverse forme di potere che in essi si manifestano (potere fisico, economico e morale); tre tipi diversi che lo studioso esamina separatamente: «lo Stato che si fonda sulla paura della coercizione o della

violenza fisica; le attività economiche, che sono basate sulla paura delle conseguenze dell'esercizio di qualche tipo di potere economico (ossia la povertà); infine, la grande varietà di organizzazioni culturali, religiose, morali del mondo moderno, tutte fondate sulla paura di qualche giudizio negativo senza che a questo si accompagni la minaccia della violenza o della povertà».

Oltre che per queste sue analisi delle istituzioni e delle organizzazioni, da cui risulta che il diritto opera inserito e immerso in tutto il contesto economico-sociale, il sociologo del diritto può considerare con interesse gli scritti di Commons anche per le analisi fatte della giurisprudenza; infatti, con tale ricerca lo studioso spiega come nelle decisioni delle corti al valore determinato dall'automa-tismo del mercato si cerchi di sostituire il valore «ragionevole», «la ragionevolezza che cerca di conciliare gli interessi e di raggiungere l'equilibrio tra gli estremi e che, come tale, è pragmatica non logica, azione non verità, giustificazione non giustizia».

Commons e l'istituzionalismo da lui sostenuto, come era facilmente prevedibile, ha avuto un ampio seguito; e i suoi continuatori e successori nella Law School dell'Università di Wisconsin hanno apportato ulteriori, validi contributi agli studi sociologici del diritto.

C'è da ricordare, tra i suoi successori, Willard Hurst, uno studioso che nelle sue numerose opere storiche e teoriche si è occupato ampiamente del problema della funzione del diritto nella società.

Egli attribuisce al diritto le seguenti funzioni: il monopolio legittimo della forza, l'ordine costituzionale del potere, la regolarità formale e procedurale e, infine, la distribuzione delle risorse.

Quando si pensa all'insegnamento di Holmes e allo spirito e ai propositi della giurisprudenza sociologica di Pound, del realismo giuridico e dell'istituzionalismo americani, si può facilmente comprendere come, parallelamente a queste correnti di pensiero e nell'ambito delle correnti stesse, si sia sentita viva l'esigenza di procedere alla verifica dei fatti e all'analisi dei dati.

Un'esigenza che spiega come fin dai primi decenni del secolo scorso, prima degli inizi degli anni quaranta, in America fosse già vivo l'interesse per le ricerche empiriche sul diritto; ricerche fatte quasi sempre per scopi pratici, in alcuni casi per scopi professionali e il più delle volte per proporre modifiche o riforme alla legislazione vigente (adeguamento alla mutata realtà socio-economica).

Per quel che riguarda gli scopi professionali, si ricorda la così detta «Memoria» *(Brief)* di Louis D. Brandeis che, nel 1908, come avvocato, prima di diventare giudice, sostenne dinanzi alla Corte Suprema la costituzionalità della legge che limitava le ore di lavoro per le donne servendosi prevalentemente di ricerche sociologiche e utilizzando dati tratti da statistiche americane ed europee, da relazioni di esperti e di comitati, di ispettori di fabbrica e di uffici sanitari.

Relativamente alle ricerche condotte con lo scopo di proporre modifiche e riforme di carattere generale, occorre ricordare, innanzitutto, quelle messe a punto dall'*American Law Institute* fondato nel 1923; ad esse parteciparono alcuni tra i più importanti membri delle organizzazioni giuridiche professionali, giudici della Suprema Corte ed eminenti docenti universitari.

Con esse ci si proponeva di «promuovere la chiarificazione e la semplificazione del diritto e la sua maggior rispondenza alle necessità sociali» e che si proponeva anche «di assicurare una migliore amministrazione della giustizia e di incoraggiare e di portare avanti il lavoro scientifico e didattico».

Degne di nota sono anche le ricerche condotte dal *Johns Hopkins Institute of Law* che fu fondato nel 1928; dopo quattro anni, però, esso dovette sospendere i propri lavori. Tale istituto «si proponeva espressamente di studiare il diritto in quanto strumento sociale impiegando metodi naturalistici quali quelli della fisica e della chimica». Esso si occupò di ricerche su vari argomenti tra cui una indagine sull'amministrazione della giustizia nella città di New York e negli Stati dell'Ohio e del Maryland, indagine per la quale fu raccolta una imponente quantità di dati, ma che non poté esser condotta a compimento.

Tra le ricerche svoltesi, agli inizi degli anni trenta, va richiamata alla memoria quella sulle società per azioni e la proprietà privata compiuta da Aldolf A. Berle e Gardiner C. Means. Una ricerca

questa importante, non soltanto per la tesi sostenuta, ma anche per l'ampiezza delle indagini curate.

Infatti, sono state curate indagini che ebbero per oggetto le duecento maggiori società non bancarie degli Stati Uniti, che comprendevano un complesso patrimoniale che, nel 1930, ammontava a circa la metà della ricchezza controllata dalle società per azioni in quel Paese.

La tesi sostenuta era quella per cui nelle imprese di grandi dimensioni si sarebbe manifestata una netta separazione tra la proprietà dispersa nelle mani di centinaia di migliaia di azionisti e il controllo concentrato nelle mani di pochi che amministrano le imprese e prendono le decisioni.

Ponendo sullo sfondo le esperienze dell'attività di ricerca del sistema americano, assume un rilievo particolare il complesso delle regole poste dal 1990 ad oggi nel nostro Paese.

2. L'utilità della verifica (o controllo) della produttività gestionale amministrativa: perché analizzarla? Alcuni buoni motivi…

Nel nostro ordinamento, ormai, verificare (o, *rectius*, controllare) la produttività gestionale amministrativa, che si dimostra condizione necessaria per migliorare la "produttività istituzionale", non si rivela una scelta caratterizzata dal criterio della facoltatività. E' una necessità, è diventata un obbligo perché ancorata a un complesso di regole poste dal legislatore, poste da un'altra fonte del diritto, che, nel settore del pubblico impiego, ha ampliato la sua sfera di regolazione, cioè dalla contrattazione collettiva.[9]

Fare controllo sulla produttività, ormai, costituisce – nel contesto delle pubbliche istituzioni, comprese quelle private che sono impegnate a erogare uno di quei "servizi pubblici" che si qualificano "essenziali" – parte integrante della "cultura amministrativa" del *management* alto, medio e basso del nostro Paese.

Occorre, però, rifuggire dai luoghi comuni: che la produttività gestionale, nel settore pubblico e nei settori ad esso assimilabili, cioè quello dei c.d. "servizi pubblici essenziali", sia bassa.

Il metodo (o sistema) del confronto tra (almeno) due apparati che svolgono la stessa missione è quello che va usato; perché solo dall'analisi impostata, organizzata in tal modo, si possono ricavare utili indicazioni per assumere le misure giuste, quelle misure che dovrebbero migliorare l'andamento degli apparati.

Nell'ambito delle pubbliche istituzioni, il sistema del confronto tra apparati è quello che è ampiamente condiviso.[10] E ad esso deve fare ricorso la dirigenza pubblica che risulta avere intestato, tra gli obblighi di servizio, il dovere di rendere conto del corretto utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie affidate.[11]

Controllare la produttività gestionale, nell'ambito delle pubbliche istituzioni, significa anche verificare il tasso di litigiosità che può essere generato dalla applicazione, in concreto, della legislazione di settore. E, se del caso, assumere tutte quelle misure che siano in grado di ridurne il livello.

Controllare la produttività gestionale amministrativa significa, soprattutto, per una pubblica istituzione, verificare il grado di soddisfazione della propria utenza.

A questo punto, siamo entrati in un'area che il legislatore nazionale, solo dal 1990, con la legge n. 241, ha inteso presidiare. E che ha voluto, via via, rafforzare, appena tre anni dopo, con il

[9] V. Boccia, *Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, 2003

[10] V. R. Scalia, *Il "controllo sulla gestione" secondo la giurisprudenza della Corte dei conti (1994-1997)*, in Politiche pubbliche, gestione, controllo – Per la Corte dei conti del 2000: il pensiero del Cavour è sempre attuale, vol. 56, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2001, (c.i.p.).

[11] V. G Ladu, *Indicatori di performance e controlli di gestione*, in *L'efficienza della p.a.. Parametri e misure*, Franco Angeli, Milano, 2001.

decreto legislativo n. 29, con la creazione, presso ciascuna istituzione, dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico.[12]

Il vero problema, comunque, rimane il dover coniugare il modo di essere di una "amministrazione per atti", dato che non può essere dimenticato che le burocrazie, maneggiando leggi e regolamenti, devono farlo nel rispetto del principio di imparzialità, e il modo di essere di una "amministrazione per risultati".

Si sostiene con una certa quale leggerezza che il secondo modo di agire delle burocrazie confligga (o finisca per configgere) con il primo.

L'esperienza – ed è qui il valore del richiamo alla cultura del pragmatismo americano fondata sulla ricerca, sullo studio dell'effettivo modo di operare delle burocrazie (anche di quelle del sistema aziendale privato) – ci assiste nel dire che non c'è da individuare uno iato tra le due culture dell'amministrazione individuate; se mai, c'è da rintracciare uno spazio di sana convivenza tra esse.

Dato che occorre ricordare che, con il Weber che ha delineato la possibilità di vedere in azione una burocrazia perfetta, esattamente come gli economisti hanno prefigurato l'esistenza – ma senza mai poterlo indicare nella realtà – di un mercato perfetto (o ideale), le dirigenze pubbliche hanno il vantaggio di avere il contatto diretto e immediato con i decisori politici, che approvano le leggi, potendo suggerire loro di assumere la misura correttiva (a livello normativo) del caso.

Naturalmente, dovendo valutare la produttività gestionale, occorre fare ricorso all'utilizzo di indicatori in grado di misurare l'efficienza, di misurare l'economicità dei comportamenti posti in essere dalle burocrazie.[13]

Dovendo ragionare in termini di analisi organizzativa, quando si fa controllo della produttività gestionale, è indispensabile una determinazione "a priori" dell'attività e dei prodotti che essa genera, impegnando il responsabile e i suoi collaboratori a considerarne l'utilità in funzione del miglioramento dell'attività resa (la lista delle attività e dei prodotti).[14]

Una novità questa, oppure c'è da immaginare una maturazione delle coscienze – anche di quella collettiva – secondo cui la verità si fonda sulla ricerca dei comportamenti, e, forse, sulla sanzionabilità di essi tutte le volte che tendono a offuscarla?

Sicuramente, risulta, alla distanza, vincente quel sistema amministrativo che ricerca in qualsiasi modo di essere il più trasparente possibile, così come auspicato dall'art. 10 del decreto legislativo n. 165/2001.

E uno dei modi di esserlo è quello di dichiarare all'opinione pubblica lo stato della produttività perseguibile, della produttività effettivamente raggiunta; ma, come è stato osservato, questo avviene ancora in maniera né temporalmente definita né sistematica.

3. Il passaggio dal "controllo statico" al "controllo dinamico": la nuova cultura del controllo (l'interazione tra il sistema dei controlli interni/il controllo indipendente esterno).

Si è fatto cenno a ciò che è successo nel 1977, a Lima, in Perù, dove i massimi Organi di controllo nazionali approvano un manifesto di intenti.

L'Italia, come si è detto, ne condivide i contenuti (applicare i fondamentali dell'economia alle organizzazioni pubbliche) e le finalità (ridurre, o almeno, contenere il deficit pubblico).

Tanto che Massimo Severo Giannini, un anno dopo, nel 1978, si richiama sostanzialmente alle linee-guida che in esso si trovavano chiaramente esposte.

---

[12] Cfr. l'art. 11, ora, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

[13] V. G. Ladu, op. cit., Angeli, 2001.

[14] V. Emilio Valentini, *Nuove tecniche gestionali e management innovativo per una efficiente e moderna P.A.,* Ed. CEVAR, Roma, 1990, pag. 31 e ss..

Sono queste delle linee-guida che necessitano, oggi più che mai, di essere tradotte in un sistema di azioni/reazioni, cioè in un sistema di potestà (esercizio di un potere di controllo, in questo caso) nei riguardi di alcuni soggetti, cioè dei soggetti (pubblici/privati che siano) utilizzatori/destinatari di risorse finanziarie pubbliche.[15]

Il controllo non può, secondo il "manifesto di Lima", fermarsi a vedere la legittimità dell'atto/del provvedimento; esso deve riguardare l'atto anche come facente parte di una azione strategica diretta a perseguire gli obiettivi previsti dalla legge, cioè dalla volontà popolare. Azione strategica che è voluta dal decisore politico (programma); azione strategica che è realizzata dalla dirigenza (gestione).

Il controllo diventa “dinamico”, mentre prima si poteva qualificare “statico”.

Il controllo dinamico richiede che si svolgano considerazioni sull'assetto organizzativo di una istituzione, ed anche che si giudichino i tempi di esecuzione degli impegni di legge ad essa intestati.

Un controllo dinamico richiede anche l'analisi delle procedure (o procedimenti) adottate e una valutazione delle risorse (umane/finanziarie) che si sono ad essa dedicate.

Il passaggio da un controllo statico ad un controllo dinamico non è stato, in nessun Paese europeo, un traguardo facilmente raggiungibile, in considerazione del fatto che:

a) la visione (o punto di vista) che si deve avere della "macchina amministrativa" è quella di un apparato destinato a produrre un servizio al cittadino nel migliore dei modi possibili, nel tempo più rapido possibile, al costo più ragionevole possibile;
b) la mentalità del controllato (dirigenza; azienda che utilizza risorse pubbliche) deve essere quella di una persona disponibile a fornire al controllore (interno/esterno) il massimo delle informazioni possibili perché si arrivi a formulare un giudizio di "sana gestione";
c) l'esperienza accumulata (modelli gestionali analizzati) su casi di efficienza, di economicità, di efficacia dell'azione amministrativa può consentire di formulare un giudizio di "sana gestione" fondato sull'applicazione di indicatori di natura matematica (verifica dello scostamento, ad es., da un dato medio individuato).

Queste tre linee-guida richiedono che sia assicurato alle (diverse) dirigenze un clima di sostanziale stabilità normativa. Una pre-condizione sostanziale, che non va mai sottovalutata.

E’ bene ricordare, dovendo scrivere la storia delle nostre istituzioni, come tale condizione non si sia realizzata, ad esempio, nel corso della XIII Legislatura.

Anzi, in tale lasso di tempo, si è assistito a quello che gli strateghi militari chiamano "tempesta organizzativa": far credere al nemico che si sta facendo qualcosa, mentre, in effetti, se ne fa qualcosa di diverso. Se poi, si riescono a modificare le targhe esterne, senza apportare alcuna modificazione con molta probabilità si è realizzato quello che era (ed è sempre) il sogno di Tomasi di Lampedusa.

E’ bene ricordare come, alla fine della XIII Legislatura, tutte le burocrazie – sia quelle centrali che quelle locali – arrivano in uno stato di confusione istituzionale.

Ma, soprattutto, il conferimento di funzioni amministrative/di servizi al "sistema periferico" determina, al centro, la sindrome del "mantenimento apparente" della gestione (dato che a un dimagrimento sostanziale non corrisponde più il potere di un tempo); in periferia, invece, si assiste allo scoppio della sindrome da "non potercela fare" perché ci si rende conto che l'assorbimento dell'impatto sulle strutture preesistenti richiede tempo, ma soprattutto ci si rende conto della povertà delle risorse trasferite.

[15] Sul punto la Corte di Cassazione (a Sezioni riunite) ha avuto modo di osservare che il controllo della Corte dei conti si esercita legittimamente sull'istituzione che utilizzi risorse finanziarie pubbliche, indipendentemente dalla natura giuridica che la legge le abbia formalmente attribuito.

In questo quadro, effettuare controllo sulla gestione da parte di un organo indipendente esterno, come la Corte dei conti, si è rivelata cosa assai delicata e difficile; anzi, estremamente difficile.

Infatti, è ampiamente condivisa la tesi tra gli analisti di organizzazione secondo cui l'approccio debba essere condotto con estrema preparazione, così come il giudizio finale debba tener conto della cultura gestionale di cui la burocrazia ha bisogno per poterla gestire correttamente; cultura verso una o più fasce di utenti, che prima, non erano utenti di un altro livello di Governo (Stato→ Regione; Stato→ Provincia; Regione→ Provincia/Comune).

Il controllo (indipendente esterno) sulla gestione.
Il controllo del sistema dei controlli interni.

Controllo su atti (verificare la procedura)

1. finanziari (tempi, modi, costi)
2. amministrativi (tempi, modi, costi)
3. tecnici (tempi, modi , costi)

Metodo di controllo: a campione

Controllo sull'organizzazione

1. struttura
2. livelli di responsabilità (alta, intermedia, bassa
3. sistema informativo

Metodo di controllo: confronto/comparazione

Controllo sulle risorse applicate alla produzione di atti/di servizi

1. risorse umane
2. risorse strumentali
3. risorse finanziarie

Metodo di controllo: a campione

A cura dell'Istituto "Max Weber".

3.1 L'eccesso di produzione normativa produce l'ingestibilità istituzionale: il caso del d.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993.

Alla fine degli anni ’90 c'è stato chi si è vantato di aver riscritto tutte le leggi che stanno generalmente contenute in un normale codice di diritto amministrativo; e c'è stato anche chi ha creduto che per tale via si siano modificati la mentalità e i comportamenti delle burocrazie.

Mentre la prima affermazione è vera, la seconda non lo è affatto. Tanto da far dire a uno degli ideatori della c.d. "rivoluzione burocratica" che egli avvertiva un senso di solitudine, quello di essere "solo contro la burocrazia".[16]

E' assai convincente la tesi che questa sensazione non viene sofferta da chi pensa di fare una operazione di riorganizzazione in una azienda privata per migliorarne le performances. Altra cosa è quello che succede nel settore pubblico dato che i tempi di maturazione dei cambiamenti normativi sono anch'essi assorbiti rapidamente (ma apparentemente) dal personale, ma non sono certo da questo culturalmente condivisi.

Soprattutto quando si spostano sfere di competenza da un livello di governo ad un altro (e il ricevente non sia stato preparato culturalmente alla sua gestione).

Purtroppo, le riforme istituzionali non si fanno con i comunicati-stampa. Infatti, non bisogna credere che esse si realizzino a "costo zero", dato che la prima reazione di una burocrazia, che si vede impegnata su un fronte diverso da quello usuale, è quella di ricattare il decisore politico con la frase «non siamo in grado di lavorare: o aumenti il personale o ti faremo fare una gran brutta figura!».

E ciò è tanto più semplice da mettere in atto quanto più il decisore politico non viene posto nelle condizioni di valutare con dati obiettivi la capacità di tenuta di un apparato amministrativo, di cui lui è (e rimarrà sempre) responsabile politicamente.

Una scoperta questa – di come si comportano le burocrazie - fu fatta dal prof. NisKanen, agli inizi del 1970, negli U.S.A..

Egli affermò che le burocrazie fanno fare al politico quello che esse vogliono in quanto solo esse conoscono i costi dell'azione amministrativa di cui sono responsabili.

Ciò è tanto più vero, quanto più è rimasto inutilizzato (e stravolto) il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Esso è rimasto disapplicato nelle parti che più avrebbero potuto interessare la classe politica del Paese; ma non interessava certo a chi dirigeva il Paese e continuava ad affermare che la riforma della legge n. 59/97 sarebbe stata realizzata "a costo zero" per i contribuenti.

Vi è stata una certa quale convenienza, soprattutto politico-amministra-tiva, a che restassero inapplicate alcune disposizioni del d.lgs. citato: gli articoli 9, 55, 66 e 67 (gli unici articoli, peraltro, che sono rimasti immodificati dal 1993).

A parte l'infinita discussione sul "legal drafting"[17] o sul linguaggio "diverso" che le burocrazie dovrebbero usare, non si è ancora avuto notizia di risultati di ricerche intese a quantificare il maggior onere tributario posto a carico dei singoli/dell'impresa in conseguenza del decentramento di funzioni (sino a un certo tempo) svolte, secondo una tesi che ha trovato ampia diffusione, malamente dalle burocrazie statali ad altri livelli di governo.

Una dimenticanza, oppure una presa di coscienza da parte della stessa classe politica secondo cui non sarebbe stato il caso di effettuarle?

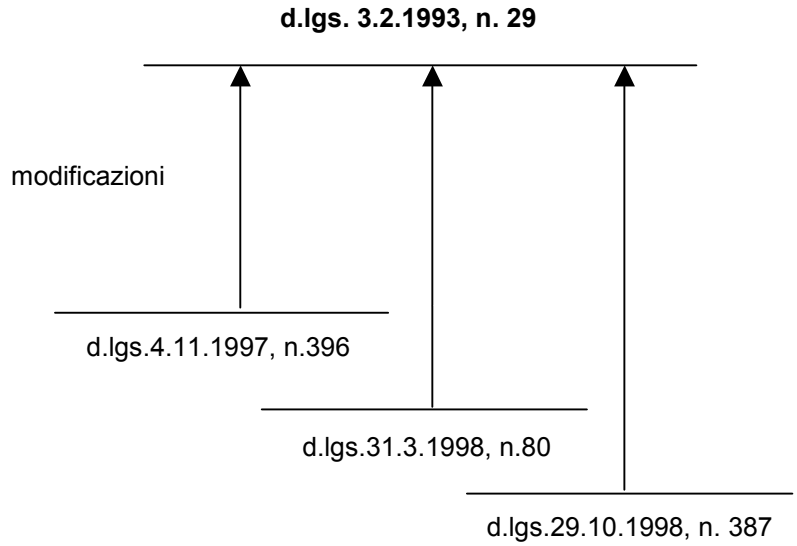
---

[16] Così si esprime il ministro per la Funzione Pubblica, on.le prof. Franco Bassanini, in una intervista rilasciata a un diffuso “magazine” nel corso dell’anno 2002.

[17] V Romano Bettini, *Sociologia del diritto positivo*, Franco Angeli, Milano, 1998.

L'unica cosa certa è stata la confusione istituzionale che si è generata dai ritocchi imposti al testo originario del d.lgs. n. 29/93; confusione istituzionale che ha riguardato anche gli altri livelli di governo: quello regionale, quello provinciale, quello comunale.[18]

Confusione istituzionale che è durata più di dieci anni; e che è destinata a durare ancora...; sempre che non intervenga qualcuno (una classe politica nuova) e dica molto semplicemente: «fermiamoci un momento per riflettere; vediamo quali risultati abbiamo perseguito in termini di miglioramento del prodotto/del servizio che avremmo dovuto rendere al cittadino, all'impresa».



[18] Sul punto R. Bettini, *Burocrazia tra diritto, politica e corruzione*, Franco Angeli, Milano, 1998, pag. 120 e ss..

La disciplina dell'organizzazione delle pubbliche istituzioni.
Il punto costituzionale da rispettare, quello di legalità.

Art. 97 Costituzione

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le respon-sabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazione si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29

art.1, 3° c.

Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fon-damentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione

art.1, 3° c.

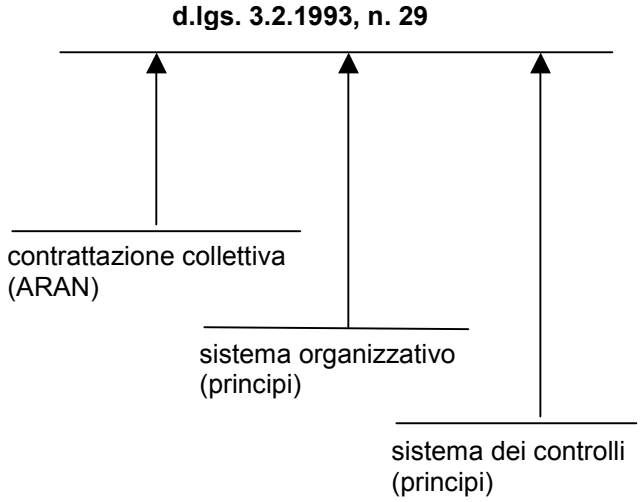
Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti

art.1, 3° c.

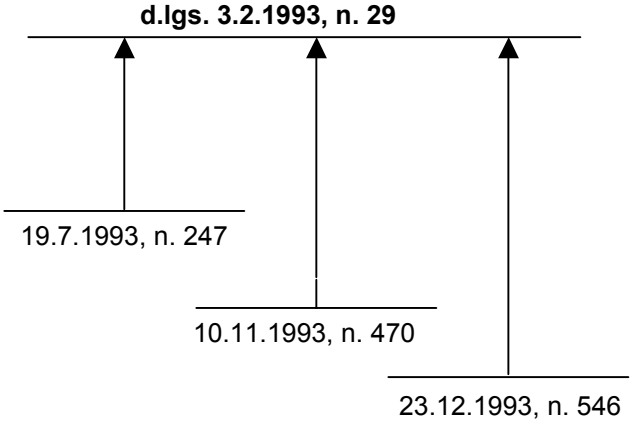
I principi desumibili dall'art. 2 della legge 2 ottobre 1992, n. 421 e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 costituisco-no, altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica

3.2 Perché è necessaria, in ogni pubblica istituzione, l'attivazione di un sistema interno di controlli?

Quando il Governo si è appropriato totalmente della potestà di dare i contenuti a (soli) principi della legge di delega votata dal Parlamento, la n. 421 del 1992, lo ha fatto consentendo a se stesso di autocorreggersi entro un termine prefissato,[19] anche se non mancano esempi di deleghe aperte oltre ogni ragionevole limite,[20] dalla fine degli anni 80.



Succede, quindi, che, entro il termine del 31 dicembre 1993, il Governo (Ministro per la funzione pubblica) emani 3 decreti legislativi di correzione:



[19] Esso era quello del 31 dicembre 1993.

[20] Si nota che «... è sempre più abituale, nelle leggi di delega, la previsione che il Governo possa emanare, dopo l'emanazione del primo decreto legislativo ulteriori decreti per un certo periodo di tempo». Si ricordano l'art. 7 della legge delega 16.2.1987, n.81 (Nuovo codice di procedura penale) e l'art. 5 della legge 13 giugno 1991, n. 190 (Nuovo codice della strada), riportati in "Quaderno di approfondimenti", a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali, Roma, febbraio 2001 (pagg. 151-163).

I "ritocchi" voluti da questi tre provvedimenti hanno interessato 53 dei 74 articoli originari, cioè i 2/3 del corpus normativo di cui si sta trattando.

C'è chi, a ragione, avverte il pericolo che è insito nel sistema così come definito: la stessa burocrazia preme sulla classe politica per "migliorare" secondo il proprio parametro di giudizio ciò che si ritiene tale. Ma mai il miglioramento potrà essere in funzione del perseguimento di un riscontro delle cose fatte, del programma definito e di ciò che (non) si è realizzato....

E' da non sottovalutare la tesi secondo cui il fenomeno dei decreti correttivi consente l'aggiramento dell'impianto costituzionale della delega, estendendo i poteri normativi primari del Governo; tali poteri, d'altra parte, diventerebbero permanenti per un certo numero di anni.

Ma un altro fenomeno ha caratterizzato l'atteggiamento dei Governi della XIII Legislatura: alla scadenza del termine per l'emanazione del decreto legislativo "principale" si emana un testo parziale e incompleto, pur di guadagnare il termine per l'emanazione di successivi decreti correttivi.[21]

Ed è del comportamento tenuto dall'Esecutivo nei riguardi del decreto legislativo n. 29/93, nel corso della XIII Legislatura, che è opportuno riferire.

Dopo undici provvedimenti normativi (leggi/decreti-legge), che continua-no ad apportare, tra il 1992 e il 1996, aggiustamenti e correzioni al testo originario, con la legge 15.3.1997, n. 59, si ritiene necessario riaprire ancora una volta i termini per l'emanazione di altri decreti legislativi correttivi.

Ma non è sufficiente l'intervento normativo che si è concretato nell'emanazione di un decreto legislativo; come si può notare, dopo un anno, si sposta al 31 dicembre 1998 il termine per «ulteriori disposizioni integrative e correttive». E si avrà cura di produrre altri due decreti legislativi.

Dinanzi a questo sistema delle fonti, che non sembra più avere alcun riferimento al principio costituzionale di cui all'art. 97, non si può fare a meno di richiamare, in aggiunta, l'attenzione sul "pensiero" espresso dalla stessa Corte Costituzionale in merito.

A tal riguardo, si è osservato che la Corte Costituzionale, avendo sempre consentito al legislatore delegato di "fare tutto", ha dimostrato di avere un atteggiamento che si può qualificare come (eccessivamente) permissivo.

Nelle sentenze n. 172 e n. 422 del 1994, che riguardano entrambe le deleghe conferite dal Parlamento al Governo con la legge n. 421 del 1992, si formulano, infatti, alcune osservazioni:

1. si ritiene che la delega "correttiva" in materia sanitaria contenuta nell'art. 1, 4° c., della legge n. 421/92 costituisca "un'evenienza del tutto concepibile nell'ambito della delegazione legislativa" (sent. n. 172/94);
2. si ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, 5° c., del decreto legislativo n. 546/93 (recante ulteriori modifiche al d.lgs n. 29/93), nella parte in cui ha modificato una disposizione contenuta non nel decreto legislativo n. 29/93 ma nel d.lgs. n. 503/92 (recante norme di riordinamento del sistema previdenziale), rilevandosi che "l'inserimento di una norma avente ad oggetto una determinata disciplina in un testo relativo ad una diversa materia, pur configurandosi come esercizio non corretto di tecnica legislativa, non è tuttavia motivo di per sé sufficiente a determinare una illegittimità costituzionale; specificando, poi, che "al legislatore delegato è consentita in linea di massima anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega".

C'è da chiedersi se, a fronte di queste misure di natura normativa, assunte dal Governo (e volute dal Parlamento), avrebbero potuto svolgere il loro compito di controllo dei risultati (ex post) i nuclei di valutazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/93; e, a cominciare dal 1999, gli analoghi organismi previsti dal d.lgs. n. 286.

[21] V. N. Lupo *Il primo disegno di legge annuale di semplificazione: alcune note introduttive*, in Gazzetta giuridica, 1998.

Ma ciò che più interessa è sapere se il controllo di gestione, con il quale si verifica la produttività gestionale amministrativa, rientrante nella specifica sfera di competenza della dirigenza, abbia potuto avere tempo per sviluppare regole tali da consentire quei confronti, sia temporali che spaziali, che sono (o dovrebbero essere) la base dell'attività di competenza della Corte dei conti, cioè dell'Organo indipendente esterno.

A distanza di sei anni dall'entrata in vigore dell'art. 20 del d.lgs. n. 29/93, nulla di significativo (e di consolidato) è rimasto dell'azione che avrebbero dovuto svolgere i presidenti dei collegi dei nuclei di valutazione dei Ministeri,[22] già nel periodo successivo (almeno tre anni) alla loro istituzione.

Interessa comprendere, a questo punto, le ragioni del fallimento di una riforma ricorrendo solo alla normazione, non certo implementando la cultura della gestione. D'altra parte, i principi e i criteri indicati nel decreto legislativo n. 29/93 non erano applicabili alle sole burocrazie ministeriali, ma a tutte le burocrazie.

Al contempo, se la cultura della gestione amministrativa (controllo *in* itinere) si doveva nutrire delle tecniche della valutazione dei risultati (controllo *ex post*), in quale luogo si sono elaborate le regole di una loro corretta attuazione?

Se questo luogo non si trova, vuol dire che la mancata diffusione della cultura gestionale è indice del fallimento di una riforma solo scritta (ma non realizzata)?

Se questo è vero, il compito della Corte dei conti è quello di registrare questo stato di cose?

E ancora. Non è stata forse questa situazione di permanente incertezza,[23] normativamente imposta al sistema delle regole che vanno a costituire "il sangue e i nervi" del principio del buon andamento, ad allontanare le burocrazie dalla cultura della sana gestione? O, forse, può essere assunto ad alibi per giustificare anche il non-cambiamento rilevato nel periodo dal 1992 al 2000?

E se è da indicare un responsabile dell'incertezza del quadro normativo (ma possono vivere in tale stato per così lungo tempo le burocrazie?), cioè il responsabile del mancato perseguimento degli obiettivi posti dalla legge n. 59/97, chi potrà mai essere costui?

4. Il tendenziale ripudio del principio di legalità richiede il ricorso a un controllo esterno indipendente dall'influenza dell'Esecutivo

Essendo diventato il Governo (Consiglio dei Ministri) il "signore dell'organizzazione" delle pubbliche istituzioni e, in particolare, di quella dei Ministeri, la Costituzione dovrebbe prevedere un sistema che controlli il suo operato: un controllo ex post, ma anche (e soprattutto) un controllo ex ante.

In modo da evitare, almeno per ciò che riguarda lo Stato, una sovraesposizione di esso dinanzi alla Corte Costituzionale; anche se il giudizio di quest'ultima non potrà mai riguardare un atto di normazione secondaria.[24]

I nostri padri costituenti si sono preoccupati, nel 1948, del problema. Ed hanno ritenuto corretto, nel rispetto degli articoli 117 e 118, che ad esprimere un giudizio di conformità al sistema delle competenze quale definito dal Parlamento nel tempo, fosse la Corte dei conti.

Da sempre, quindi, la Corte dei conti, esercitando il controllo preventivo sugli atti del Governo, ha inteso salvaguardare la ripartizione delle competenze che il Parlamento, nella sua sovranità, avesse inteso di (non) mantenere al centro (Ministeri), ma di assegnare al sistema delle autonomie (art. 5).

---

[22] Si è trattato di magistrati della Corte dei conti che, a ridosso dell'entrata in vigore dell'art. 20 del d.lgs. n. 29/93, hanno ritenuto di dover offrire alle Amministrazioni (Ministeri) il loro contributo tecnico, assumendo l'incarico della presidenza di tali organi collegiali.

[23] La durata di essa si può, ormai, quantificare in non meno di sei anni (dal 1993 al 1999).

[24] Tali sono i regolamenti che, allo stato della disciplina organizzatoria, assumono la forma di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di decreti dei Ministri, di determinazioni dei dirigenti generali nei Ministeri.

Le modifiche legislative al d.lgs. 3.2.1993, n. 29.
(anni 1993-1998).

Anno		Riferimento normativo
1993	1.	decreto-legge 15.7.1993, n. 227
1993	2.	decreto-legge 14.9.1993, n. 358
1993	3.	legge 12.11.1993, n. 448
1994	4.	legge 23.12.1994, n. 724
1995	5.	decreto-legge 13.1.1995, n. 8
1995	6.	decreto-legge 26.1.1995, n. 23
1995	7.	decreto-legge 26.1.1995, n. 25
1995	8.	decreto-legge 27.3.1995, n. 89
1996	9.	decreto-legge 2.4.1996, n. 18
1996	10.	decreto-legge 2.4.1996, n. 180
1996	11.	legge 23.12.1996, n. 662
1997	12.	legge 15.3.1997, n. 59
1997	13.	decreto legislativo 6.3.1998, n. 59
1998	14.	decreto legislativo 6.3.1998, n. 59
1998	15.	decreto legislativo 31.3.1998, n. 80
1998	16.	decreto legislativo 29.10.1998, n. 387
1998	17.	legge 23.12.1998, n. 448

a cura dell'Istituto "Max Weber"

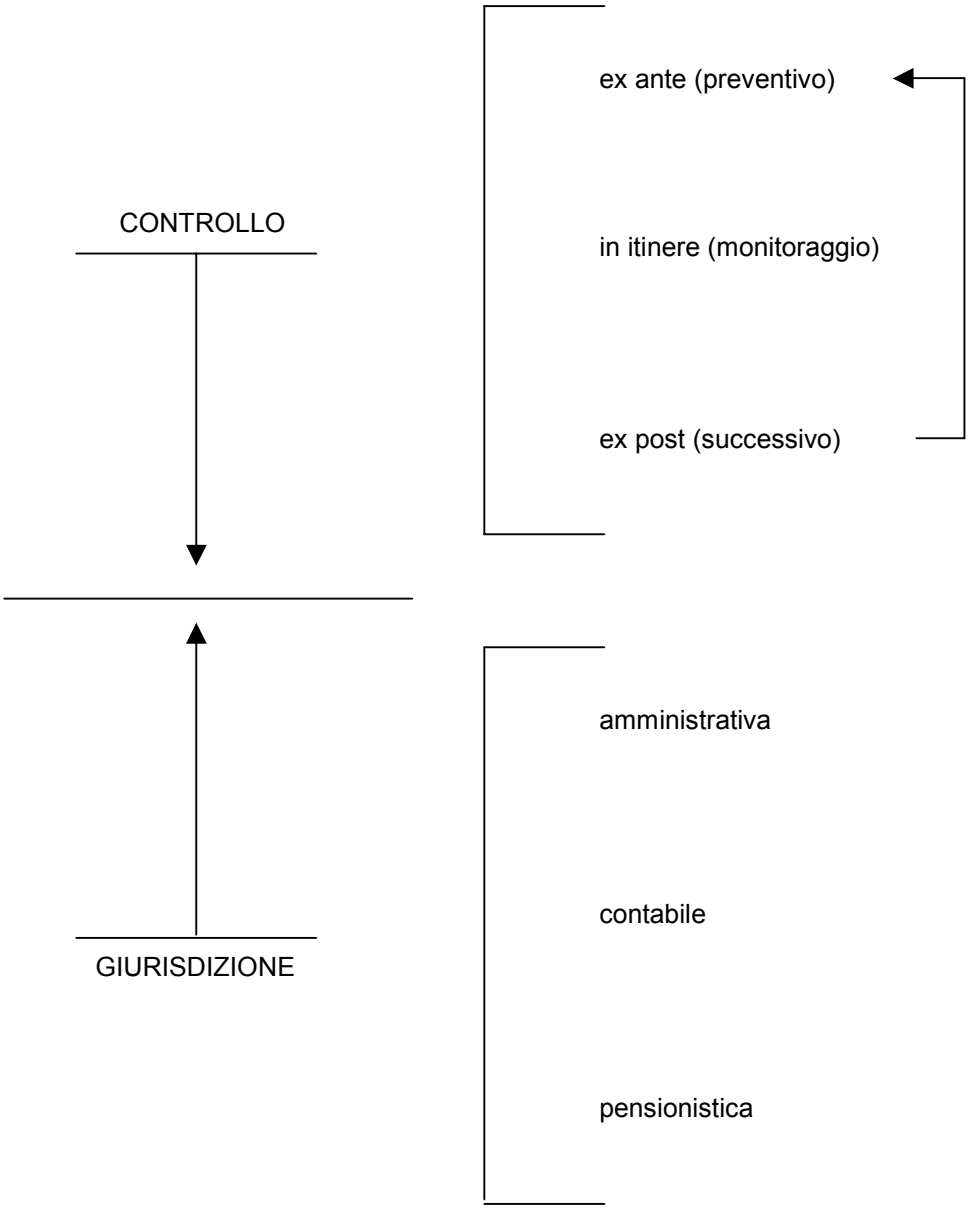
Da sempre la Corte dei conti, in quanto corpo magistratuale, si è trovata a difendere il riparto delle competenze esistente tra i livelli di governo, nella consapevolezza che tale difesa avrebbe significato anche l'avvio di un processo legislativo inteso ad assicurare una copertura finanziaria adeguata alle funzioni da svolgere (riparto delle risorse fiscali a copertura della gestione delle relative politiche pubbliche).

A ben riflettere sul modulo costituzionale che presiedeva all'originario riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni a statuto ordinario (art. 117, 1° c.; art. 118), c'è da dire che in alcun modo lo Stato si sarebbe potuto permettere di scrivere norme così puntuali riguardo all'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione» (art. 117, 1° c.), come quelle che ha scritto con il decreto legislativo n. 29/93.

Se si è riusciti a farlo, è perché il livello di guardia delle Regioni si era abbassato enormemente dopo lo scoppio, in diverse aree periferiche del Paese, del c.d. fenomeno "Tangentopoli". E perché il tema dell'eticità, da porre a presidio delle "sana gestione" delle risorse pubbliche, è stato diluito dall'accademia al potere (Governo) anche in provvedimenti normativi diversi dal decreto legislativo n. 29 richiamato.[25]

[25] V. il "Codice di condotta" emanato dall'allora Ministro per la Funzione Pubblica, dal prof. Sabino Cassese; rivisto e corretto, nell'aprile del 2001, da un altro ministro, dal prof. Franco Bassanini. Sull'argomento, cfr. *Politiche pubbliche, gestione, controllo – Il sistema etico nazionale. L'etica del burocrate esiste?* (vol. 43), Ed. Istituto Max Weber, Roma, 1996-2003, pagg. 201.

La Corte dei conti.
La vigilanza sull'applicazione del principio del buon andamento.



Più recentemente lo Stato, per un certo senso del pudore, non si è potuto permettere di (ri)scrivere il decreto legislativo n. 29/93 dopo che è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il provvedimento normativo che modifica il titolo V della parte seconda della Costituzione. Probabilmente perché si è trovato di fronte il sistema delle organizzazioni sindacali dei lavoratori pubblici non disponibile a perdere le posizioni di forza acquisite nel periodo di tempo considerato (1992-2000).

D'altra parte, una volta che si sia assegnato a ciascun Ente una sua sfera di competenza predeterminata per norma costituzionale, sarà ben difficile pensare che la disciplina del personale e dell'organizzazione possa più costituire oggetto solo di intervento parlamentare e non anche di quello regionale.

Con molta probabilità si assisterà, in assenza di un controllo sostanziale che non può non essere affidato ad un Organo nazionale indipendente, alla riarticolazione sul territorio della disciplina della politica dei redditi del pubblico impiego.

Gli effetti sulla tenuta dei bilanci pubblici potrebbero indurre gli amministratori locali a non rispettare, nei fatti, le linee-guida contenute in atti di indirizzo del Governo, dato che si finirà per non riconoscere ad essi alcun valore.

Il fatto che si sia teorizzato che la materia relativa alla politica dei redditi (o politica salariale) non debba più considerarsi propria del Parlamento (legge), adducendo a giustificazione che tale Organo avrebbe dovuto essere liberato "da attività superflue e comunque non causali alle funzioni che esso dovrebbe svolgere in una moderna democrazia",[26] fa sorgere alcune perplessità sulla effettiva capacità di tenuta, a distanza, del sistema.

In primo luogo, occorre verificare se lo Stato, alla luce della nuova ripartizione delle competenze, possa continuare ad esprimere la sua opinione in merito; e, in particolare, possa assegnare un potere normativo a una istituzione come l'ARAN.

In secondo luogo, occorre accertarsi se lo Stato (Parlamento nazionale) possa interferire sull'articolazione dei modelli organizzativi di competenza degli altri livelli di governo, in assenza di un Organo indipendente esterno la cui neutralità debba essere garantita dal riconoscimento ai suoi operatori di dover essere "soggetti solo alla legge".

La Corte dei conti è chiamata, nel nuovo sistema ordinamentale, con l'entrata in vigore della legge n. 131/2003, a svolgere i suoi controlli non certo al servizio del Governo ma della Nazione; ne discende che la sua allocazione costituzionale non può più essere quella che, nella vigente Costituzione, la configura solo come un "organo ausiliario" del Governo.

I suoi controlli dovranno essere finalizzati, invece, ad assicurare il "buon andamento" o, ancor meglio, mutuando una espressione che proviene dal testo del trattato di Maastricht, integrato da quello di Amsterdam, la "sana gestione" delle risorse pubbliche, da qualsiasi livello di governo siano esse gestite; anzi, più correttamente, da chiunque usi denaro che sia stato prelevato dalle tasche dei cittadini-contribuenti.

[26] V. C. Lavagna, *La delegificazione: possibilità, forme e contenuti* (1969), in Ricerche sul sistema normativo, Milano, 1994, pagg. 299 e ss..

Una bibliografia sul tema degli anni 2000

Dexia Crediop Censis, *Le responsabilità del federalismo fiscale,* Roma, 2002

Piperno, *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra regioni ed enti locali*, Giuffrè, 2003

Longo, *Federalismo e decentramento*, Giuffrè, 2003

Lippi, *Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani*, Giuffrè, 2001

GAO, *Performance budgeting*, 2002

GAO, *Key national indicators*, 2003

Girau, *Applied decision analysis*, Kluwer, 2001

Boccia, *Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, 2003

Giarda, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione*, in *Osservatorio sul federalismo*, 2003

Atti del convegno, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Tit. V*, LUISS ed., 2002

Mori, *Enti locali e mercati finanziari locali*, in *La fin. Loc*., 2003

Ladu, *Indicatori di performance e controlli di gestione*, in *L'efficienza della p.a. Parametri e misure*, Angeli, 2001

Anselmi, *Percorsi aziendali per le p.a.*, Giuffrè, 2003

D'Alessio, *Il budget nel sistema di bilancio dello Stato*, Giuffrè, 2002

Pollit-Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Egea, 2002

Tierney, *Federal accounting handbook. Policies, standards, procedures, practices*, Wiley, 2000

Sui temi del federalismo (e non solo) è di grandissima utilità, anche a fini bibliografici, il sito www.federalismi.it

DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Circolare 9 marzo 2004, n. 2

Rilevazione dei dati riguardanti permessi, aspettative e distacchi sindacali – Aspettative e permessi per funzioni pubbliche per l'anno 2003

(pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 80 del 5.4.2004)

- *Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale - Dipartimento degli AA.GG. e del personale*
- *A tutti i Ministeri - Gabinetto - Direzione generale AA.GG. e personale*
- *Al Consiglio di Stato – Segretariato generale*
- *Alla Corte dei conti – Segretariato generale*
- *All'Avvocatura generale dello Stato - Segretariato generale*
- *Al Consiglio superiore della magistratura*
- *Al rappresentante del Governo nella regione sarda*
- *Al Presidente della commissione di coordinamento nella regione Valle d'Aosta*
- *Al commissario del Governo nella provincia di Trento*
- *Al commissario del Governo nella provincia di Bolzano*
- *Al commissario dello Stato della regione Siciliana*
- *Ai Prefetti della Repubblica (per il tramite del Ministero dell'interno)*
- *Alle Agenzie fiscali (per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze)*
- *Alle Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (per il tramite del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)*
- *Alle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo (per il tramite dei Ministeri interessati)*
- *Ai Presidenti degli enti pubblici non economici (per il tramite dei Ministeri vigilanti)*
- *Ai Presidenti delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione (per il tramite dei Ministeri vigilanti)*
- *Ai rettori delle università e delle istituzioni universitarie (per il tramite dei Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)*
- *Ai presidenti delle giunte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (per il tramite dei rappresentanti e dei commissari di Governo)*
- *Agli assessori alla sanità delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (per il tramite dei rappresentanti e dei commissari di Governo)*
- *Ai Presidenti delle giunte regionali a statuto ordinario (per il tramite dei prefetti dei capoluoghi di regione)*
- *Agli assessori alla sanità delle regioni a statuto ordinario (per il tramite dei prefetti dei capoluoghi di regione)*
- *Agli enti strumentali delle regioni (per il tramite dei presidenti delle giunte regionali)*
- *Alle aziende pubbliche di servizi alla persona (ex IPAB) che svolgono prevalentemente funzioni assistenziali (per il tramite dei presidenti delle giunte regionali)*
- *Alle province (per il tramite dei prefetti)*
- *Ai comuni (per il tramite dei prefetti)*
- *Alle comunità montane (per il tramite dei prefetti)*

- *Ai consorzi tra comuni, province e comunità montane (per il tramite dei prefetti)*
- *Alle camere di commercio, industria artigianato ed agricoltura (per il tramite dell'Unioncamere)*
- *Agli Istituti autonomi case popolari (per il tramite dell'Aniacap)*
- *Alla agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali*
- *Alla Scuola superiore della pubblica amministrazione locale*
- *Alle Aziende sanitarie e ospedaliere (per il tramite degli assessori alla sanità delle regioni e delle province autonome)*
- Agli Istituti di ricovero e di cura a carattere scientifico (per il tramite degli assessori alla sanità delle regioni e delle province autonome)
- *Agli Istituti zooprofilattici sperimentali (per il tramite degli assessori alla sanità delle regioni e delle province autonome)*
- *All'Ospedale Galliera di Genova e all'Ordine Mauriziano di Torino (per il tramite degli assessori alla sanità, rispettivamente, delle regioni Liguria e Piemonte)*
- *Alle agenzie regionali per la protezione ambientale (per il tramite degli assessori alla sanità delle regioni)*
- *Alle ex Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) che svolgono prevalentemente funzioni sanitarie (per il tramite degli assessori alla sanità delle regioni e delle province autonome)*
- *Alle residenze sanitarie assistite a prevalenza pubblica (per il tramite degli assessori alla sanità delle regioni e delle province autonome)*
- *Alla Agenzia per i servizi sanitari regionali (per il tramite dell'Assessore alla sanità della regione lazio)*
- *All'A.N.C.I.*
- *All'U.P.I.*
- *All'U.N.C.E.M.*
- *All'Unioncamere*
- *All'ANIACAP*
- *Alla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano*
- *Alle aziende ed agli enti di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001 (A.S.I. – CASSA DD.PP. - C.N.E.L. - C.O.N.I. - E.N.A.C. E.N.E.A. - UNIONCAMERE)*
- *Alla Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)*
- *Alla Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*

e per conoscenza:

- *Alla Presidenza della Repubblica - Segretariato generale*

- Art. 50, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165. Rilevazione dei dati riguardanti «Permessi, aspettative e distacchi sindacali - aspettative e permessi per funzioni pubbliche» per l'anno 2003;
- contratto collettivo nazionale quadro del 7 agosto 1998 (S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 207 del 5 settembre 1998);
- contratto collettivo nazionale quadro del 25 novembre 1998 (S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 292 del 15 dicembre 1998);
- contratti collettivi nazionali quadro integrativi del 27 gennaio 1999 (Gazzetta Ufficiale n. 33 del 10 febbraio 1999);
- contratto collettivo nazionale quadro del 9 agosto 2000 (S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 222 del 22 settembre 2000);

- contratto collettivo nazionale quadro del 27 febbraio 2001 (Gazzetta Ufficiale n. 56 dell'8 marzo 2001);
- contratto collettivo nazionale quadro del 21 marzo 2001 (Gazzetta Ufficiale n. 86 del 12 aprile 2001);
- contratto collettivo quadro del 19 giugno 2002 (Gazzetta Ufficiale n. 150 del 28 giugno 2002);
- contratto collettivo nazionale quadro del 18 dicembre 2002 (Gazzetta Ufficiale n. 303 del 28 dicembre 2002);
- decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 254 (S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 180 del 3 agosto 1999);
- decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164 (S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 178 del 31 luglio 2002);
- decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 2001, n. 114 (Gazzetta Ufficiale n. 86 del 12 aprile 2001);
- decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 2001, n. 316 (Gazzetta Ufficiale n. 180 del 4 agosto 2001).

PREMESSA

Le amministrazioni pubbliche sono tenute, ai sensi della normativa indicata in oggetto, ad inviare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica le informazioni relative ai dipendenti che nell'anno 2003 hanno fruito di distacchi, permessi cumulati sotto forma di distacco, aspettative e permessi sindacali, aspettative e permessi per funzioni pubbliche.

I dati riepilogativi desunti dalle comunicazioni effettuate dalle amministrazioni pubbliche, come da espressa previsione normativa, devono essere pubblicati - a cura del Dipartimento della funzione pubblica - in un apposito allegato alla relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione da presentare al Parlamento ai sensi dell'art. 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

Inoltre, ai sensi dell'art. 11, comma 7, e dell'art. 14, comma 1, del CCNQ del 7 agosto 1998, e successive modifiche ed integrazioni, il Dipartimento della funzione pubblica utilizzerà i suddetti dati per effettuare la verifica del rispetto dei contingenti, fissati contrattualmente per ogni confederazione ed organizzazione sindacale, relativamente ai distacchi, alle aspettative, ai permessi cumulati sotto forma di distacco nonché ai permessi per la partecipazione alle riunioni degli organismi direttivi statutari.

Dalle risultanze della predetta azione di verifica, in armonia con quanto stabilito dall'art. 19, comma 8, del menzionato C.C.N.Q. del 7 agosto 1998 e successive modifiche e integrazioni, discende, per i casi di superamento dei contingenti come sopra fissati, l'obbligo, per le confederazioni e le organizzazioni sindacali interessate, di restituire alle amministrazioni di appartenenza dei relativi dirigenti sindacali il corrispettivo economico per i distacchi, i permessi cumulati sotto forma di distacco e le ore di permesso fruite in misura superiore ai richiamati contingenti.

A tale proposito, non sfugge certamente alle amministrazioni in indirizzo l'importanza, la complessità e la delicatezza dei relativi adempimenti. Essi sono, infatti, preordinati all'esplicazione di «funzioni di poteri di natura accertativa» ai fini della cognizione di eventuali situazioni pregiudizievoli alle amministrazioni, in quanto comportanti danni alla finanza pubblica.

Da qui l'esigenza di una rilevazione puntuale e quanto mai completa dei dati, significando fin da ora che il mancato invio sarà considerato come il verificarsi di «una situazione di fatto con potenzialità lesiva da segnalare agli uffici del Procuratore presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti territorialmente competente al fine di eventuali iniziative intese a coadiuvare l'azione amministrativa rivolta a che la potenzialità non si trasformi in evento lesivo per l'erario» (cfr. «Indirizzo di coordinamento prot. I C/16 del 28 febbraio 1998 del Procuratore generale presso la Corte dei conti»).

DISPOSIZIONI E MODALITÀ OPERATIVE PER L'ANNO 2003

Per poter assolvere ai precisi dettati legislativi e contrattuali e per poter disporre in tempo utile dei dati in argomento, si invitano le amministrazioni pubbliche in indirizzo ad inviare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica entro e non oltre il 31 maggio 2004 le informazioni relative al personale dipendente che nell'anno 2003:

a) è stato collocato in distacco sindacale retribuito, con l'indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell'area o della categoria di appartenenza, del sindacato richiedente, del periodo trascorso in distacco e dei numero dei giorni utilizzati. I casi di collocamento in distacco sindacale del medesimo dipendente in periodi diversi dello stesso anno vanno segnalati in modo distinto e non cumulativo precisando, ogni volta, il relativo periodo temporale ed il numero dei giorni utilizzati.
   E' appena il caso di chiarire che la rilevazione dovrà riguardare:
      i distacchi a tempo indeterminato, senza cioè indicazione preventiva della durata, con o senza obbligo di attività lavorativa ridotta;
      i distacchi a tempo determinato, cosiddetti distacchi frazionati, in relazione alla durata, da indicarsi preventivamente nella misura minima di tre mesi, con o senza obbligo di attività lavorativa ridotta.
b) ha fruito di permessi cumulati sotto forma di distacchi, con l'indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell'area o della categoria di appartenenza, del sindacato richiedente, del periodo trascorso in permesso cumulato sotto forma di distacco e del numero dei giorni utilizzati. Il contingente dei permessi cumulati viene determinato dai relativi contratti collettivi nazionali. Anche per tali permessi la rilevazione deve avvenire con le stesse modalità sopra specificate per i distacchi (a tempo indeterminato o determinato, con o senza obbligo di attività lavorativa ridotta);
c) è stato collocato in aspettativa sindacale non retribuita, con l'indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell'area o della categoria di appartenenza, del sindacato richiedente, del periodo trascorso in aspettativa e del numero complessivo dei giorni utilizzati. Anche per le aspettative sindacali non retribuite, previste dalla specifica vigente disciplina, la rilevazione deve avvenire con le stesse modalità indicate in precedenza per i distacchi (a tempo indeterminato o determinato, con o senza obbligo di attività lavorativa ridotta);
d) ha fruito di permessi sindacali retribuiti per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statutari, con l'indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell'area o della categoria di appartenenza, del sindacato richiedente, della data in cui è stato fruito il permesso e del numero delle ore utilizzate (ad eccezione delle ore fruite per la partecipazione alle assemblee sindacali). E' necessario, pertanto, segnalare ogni singola fruizione di permesso avvenuta nel corso dell'anno 2003; ciò anche nel caso in cui si siano verificate, nel corso dell'anno, più fruizioni da parte di uno stesso dirigente sindacale, il contingente relativo ai suddetti permessi viene determinato dai contratti collettivi nazionali quadro;
e) ha fruito di permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato, e, in particolare, per la partecipazione a trattative sindacali, a convegni e congressi di natura sindacale, con l'indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell'area o della categoria di appartenenza, del numero delle ore di permesso sindacale fruite (ad eccezione delle ore fruite per la partecipazione alle assemblee sindacali), del sindacato o - fatta eccezione per il personale dirigenziale incluso nelle autonome aree di contrattazione, nonché per quello delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, della carriera diplomatica e prefettizia - della RSU richiedente. I suddetti permessi, orari e giornalieri, sono quelli il cui monte ore viene definito e ripartito, tra le organizzazioni sindacali aventi titolo e tra le RSU, da ogni singola amministrazione;
f) ha fruito di permessi sindacali non retribuiti, con l'indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell'area o della categoria di appartenenza, del numero complessivo delle ore di permesso e del sindacato o della RSU richiedente;
g) è stato collocato in aspettativa o permesso per funzioni pubbliche, con l'indicazione, a fianco di ciascun nominativo, del codice fiscale, del livello o della qualifica rivestita, o dell'area o della

categoria di appartenenza, del numero complessivo dei giorni in aspettativa o di ore in permesso e del tipo delle predette funzioni pubbliche.

RILEVAZIONE E TRASMISSIONE DEI DATI

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute a fornire i dati su supporto magnetico utilizzando il programma di inserimento «GEDAP 2004» predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Ciascuna amministrazione è tenuta a individuare il responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e ad inserire generalità, recapito telefonico/fax e l'eventuale e-mail di tale responsabile attraverso lo stesso programma «GEDAP 2004».

Modalità di acquisizione del programma di inserimento dati.

Il programma può essere scaricato dal sito web: http://www.gedapfunzionepubblica.it Sulla stessa pagina che consente lo scaricamento sono presenti le istruzioni per l'installazione del programma.

Modalità di invio dei dati.

Tutti i file generati con il programma di inserimento GEDAP, contenenti i dati relativi all'anno 2003, devono essere trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica utilizzando esclusivamente l'apposito comando presente sul sito web dedicato a GEDAP.
Anche le comunicazioni concernenti i dati negativi devono essere inviate unicamente per via telematica seguendo le apposite istruzioni presenti sul medesimo sito web.

Si richiama l'attenzione delle amministrazioni che per esigenze di elaborazione e di gestione uniforme della banca dati è da ritenersi esclusa ogni altra modalità per la raccolta e la trasmissione delle informazioni.

Nello stesso sito web http://www.gedapfunzionepubblica.it sono riportate le istruzioni ai fini della registrazione di ciascuna amministrazione e della trasmissione per via telematica dei dati rilevati.

I ministri, le amministrazioni, le associazioni, le Unioni, i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome, i rappresentanti del Governo nelle regioni a statuto speciale ed i prefetti della Repubblica sono pregati, ciascuno nel loro ambito, di portare la presente circolare a conoscenza degli enti e degli organismi vigilati ed associati con l'urgenza che il caso richiede e attivarsi per il rispetto del termine ultimo per l'invio delle informazioni.

Ferme restando le specifiche competenze e le connesse responsabilità delle singole amministrazioni pubbliche, si segnala all'attenzione dei prefetti della Repubblica la necessità di svolgere una incisiva attività ed azione di coordinamento e di impulso, in modo che nell'ambito della provincia di competenza le amministrazioni pubbliche provvedano ad inviare i dati secondo le modalità previste dalla vigente normativa e dalla presente circolare.

Roma, 9 marzo 2004

Il ministro per la Funzione pubblica, Mazzella

DIRETTIVA PER L'IMPIEGO DELLA POSTA ELETTRONICA NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Il ministro per l'Innovazione e le tecnologie,

vista la legge 30 dicembre 1991, n. 412, recante "Disposizioni in materia di finanza pubblica";
vista la legge 29 luglio 2003, n. 229, recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001" ed in particolare l'articolo 10 che conferisce al Governo delega per il coordinamento ed il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 31 ottobre 2000, recante "Regole tecniche per il protocollo informatico di cui al decreto del Presidente della Repubblica, del 20 ottobre 1998, n. 428";
visto il decreto del Presidente della Repubblica, 28 dicembre 2000, n.445, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" e successive modificazioni ed integrazioni;
visto l'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2003, n° 137, recante "Regolamento recante disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche a norma dell'articolo 13 del Decreto Legislativo 23 gennaio 2002, n. 10";
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2001, recante "Delega di funzioni in materia di innovazione e tecnologie al Ministro senza portafoglio dott. Lucio Stanca";
viste le "Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura" approvate dal Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 2002, nelle quali, tra gli obiettivi da raggiungere prioritariamente, è indicata la diffusione dell'impiego della posta elettronica nella Pubblica Amministrazione;
considerato che un maggiore impiego delle tecnologie informatiche nello scambio dei dati e nella comunicazione tra le pubbliche Amministrazioni aumenta l'efficienza e favorisce, inoltre, notevoli risparmi di risorse;
di concerto con il ministro per la Funzione pubblica

EMANA

la seguente direttiva per l'impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni

Paragrafo I

Il Consiglio dei Ministri, in data 31 maggio 2002, ha approvato le "Linee guida per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura" nelle quali è contenuto l'obiettivo di adottare, entro la fine della legislatura, la posta elettronica per tutte le comunicazioni interne alla Pubblica Amministrazione.

L'impiego della posta elettronica consente e facilita quel cambiamento culturale ed organizzativo della Pubblica Amministrazione che risponde alle attese del Paese ed alle sfide della competitività: bisogna accelerare questo processo di cambiamento e darne concreta percezione anche all'esterno, abbandonando inutili ed onerosi formalismi, considerati, anche, i consistenti risparmi di risorse che potranno derivare alla Pubblica Amministrazione dall'uso intensivo della posta elettronica. Bisogna concretamente operare affinché di tale cambiamento possano beneficiare, al più presto, anche i cittadini e le imprese in modo da consentire loro un accesso più veloce e più agevole alle Pubbliche Amministrazioni.

In tale ottica, nell'esercizio della delega attribuita dal Parlamento al Governo con la legge 29 luglio 2003, n. 229, si intende, inoltre, accelerare ulteriormente il processo di trasparenza. A tal fine la completa attuazione del protocollo informatico (il cui avvio è previsto per il primo gennaio del 2004) consentirà la gestione dei flussi dei procedimenti in corso presso le pubbliche Amministrazioni

permettendo di conoscerne lo stato e realizzando, così, un più elevato livello di trasparenza dell'azione amministrativa.

Nell'esercizio della suddetta delega saranno anche fissati i tempi di attuazione dell'intero nuovo processo che deve tener conto della necessità di operare il cambiamento in tempi rapidi, per evitare la coesistenza prolungata delle procedure elettroniche con quelle tradizionali, allo scopo di superare difficoltà organizzative e gestionali e ridurre i relativi costi operativi.

Il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione, nel ribadire l'importanza di tali obiettivi, in data 18 marzo 2003, ha approvato un progetto di sostegno alla diffusione della posta elettronica nelle Amministrazioni statali che si sviluppa nell'arco di due anni e che prevede, anche, un costante monitoraggio della velocità del processo di cambiamento.

In considerazione dei vantaggi che possono derivare a tutta la Pubblica Amministrazione dall'applicazione della presente direttiva si raccomanda di curarne, con tutti i mezzi possibili, la più ampia ed immediata attuazione e di garantirne la massima diffusione a tutti i dipendenti.

Ogni Amministrazione, pertanto, è tenuta a porre in essere le attività necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di legislatura, in modo da garantire che, entro la data della sua scadenza, tutte le comunicazioni nelle Pubbliche Amministrazioni possano avvenire esclusivamente in via elettronica.

Paragrafo II

Com'è noto, l'utilizzo della posta elettronica quale valido mezzo di trasmissione di documenti informatici è già previsto dall'articolo 14 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, approvato con D.P.R. 28/12/2000, n. 445, che consente di utilizzare la posta elettronica quale strumento sostitutivo o integrativo di quelli già ordinariamente utilizzati.

Appare, perciò, necessario che le Pubbliche Amministrazioni provvedano a dotare tutti i dipendenti di una casella di posta elettronica (anche quelli per i quali non sia prevista la dotazione di un personal computer) e ad attivare, inoltre, apposite caselle istituzionali affidate alla responsabilità delle strutture di competenza. Queste ultime dovranno procedere alla tempestiva lettura, almeno una volta al giorno, della corrispondenza ivi pervenuta, adottando gli opportuni metodi di conservazione della stessa in relazione alle varie tipologie di messaggi ed ai tempi di conservazione richiesti.

Caratteristiche

La posta elettronica può essere utilizzata per la trasmissione di tutti i tipi di informazioni, documenti e comunicazioni in formato elettronico e, a differenza di altri mezzi tradizionali, offre notevoli vantaggi in termini di:

- maggiore semplicità ed economicità di trasmissione, inoltro e riproduzione;
- semplicità ed economicità di archiviazione e ricerca;
- facilità di invio multiplo, cioè a più destinatari contemporaneamente, con costi estremamente più bassi di quelli dei mezzi tradizionali;
- velocità ed asincronia della comunicazione, in quanto non richiede la contemporanea presenza degli interlocutori;
- possibilità di consultazione ed uso anche da postazioni diverse da quella del proprio ufficio, anche al di fuori della sede dell'Amministrazione ed in qualunque momento grazie alla persistenza del messaggio nella sua casella di posta elettronica;

- integrabilità con altri strumenti di automazione di ufficio, quali rubrica, agenda, lista di distribuzione ed applicazioni informatiche in genere.

Contenuti

Le singole Amministrazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, ferma restando l'osservanza delle norme in materia della riservatezza dei dati personali e delle norme tecniche di sicurezza informatica, si adopereranno per estendere l'utilizzo la posta elettronica, tenendo presente quanto segue:

- è sufficiente ricorrere ad un semplice messaggio di posta elettronica, ad esempio, per richiedere o concedere ferie o permessi, richiedere o comunicare designazioni in comitati, commissioni, gruppi di lavoro o altri organismi, convocare riunioni, inviare comunicazioni di servizio ovvero notizie dirette al singolo dipendente (in merito alla distribuzione di buoni pasto, al pagamento delle competenze, a convenzioni stipulate dall'amministrazione ecc.…), diffondere circolari o ordini di servizio;

- unitamente al messaggio di posta elettronica, è anche possibile trasmettere, in luogo di documenti cartacei, documenti amministrativi informatici in merito ai quali tale modalità di trasmissione va utilizzata ordinariamente qualora sia sufficiente conoscere il mittente e la data di invio;

- la posta elettronica è, inoltre, efficace strumento per la trasmissione dei documenti informatici sottoscritti ai sensi della disciplina vigente in materia di firme elettroniche;

- la posta elettronica può essere utilizzata anche per la trasmissione della copia di documenti redatti su supporto cartaceo (copia immagine) con il risultato, rispetto al telefax, di ridurre tempi, costi e risorse umane da impiegare, soprattutto quando il medesimo documento debba, contemporaneamente, raggiungere più destinatari;

- quanto alla certezza della ricezione del suddetto documento da parte del destinatario, il mittente, ove ritenuto necessario, può richiedere al destinatario stesso un messaggio di risposta che confermi l'avvenuta ricezione.

Con l'occasione si fa presente che le Amministrazioni, oltre a dotare tutti i loro dipendenti di una casella di posta elettronica sono chiamate ad adottare ogni iniziativa di sostegno e di formazione per promuovere l'uso della stessa da parte di tutto il personale.

Paragrafo III

Come già evidenziato, il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione ha approvato il finanziamento, a favore delle Amministrazioni statali, del progetto, denominato @P@, che prevede interventi per la diffusione e l'utilizzo degli strumenti telematici in sostituzione dei canali tradizionali di comunicazione. Tale progetto, in fase di avanzata attuazione a cura del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), prevede la realizzazione:

- dell'Indice della pubblica amministrazione (che individua gli indirizzi istituzionali della P.A.) e l'attribuzione delle corrispondenti caselle di posta elettronica;

- dell'indirizzario elettronico dei singoli dipendenti (ad uso esclusivamente interno alla P.A.);

- di caselle di posta elettronica certificata;

- di specifici progetti delle amministrazioni, ammessi al previsto cofinanziamento, per la trasformazione delle procedure amministrative che attualmente utilizzano il supporto cartaceo in procedure informatizzate.

- Il progetto @P@ prevede che resti affidato alle stesse amministrazioni l'inserimento ed il tempestivo aggiornamento dei dati contenuti nell'indice e nell'indirizzario. Ai fini di una efficace attuazione del progetto è, pertanto, necessario che ogni amministrazione provveda:

  - ad inserire, sul sito www.indicepa.gov.it, le informazioni di competenza quali: la struttura organizzativa, le aree organizzative omogenee ed i relativi indirizzi di posta elettronica, nonché le altre informazioni definite nei documenti tecnici presenti sul medesimo sito, entro e non oltre sessanta giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana della presente direttiva;

  - ad aggiornare, tempestivamente, le medesime informazioni, in modo da garantire l'affidabilità dell'indirizzo di posta elettronica.

E', infine, necessario che, entro il medesimo termine, sia comunicato al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), all'indirizzo apa@cnipa.it, il nominativo ed i recapiti del soggetto cui, nell'ambito di ogni Amministrazione, può farsi riferimento in merito alle predette attività.

Al fine di verificare i risultati attesi in termini di efficienza, efficacia ed economicità, il Centro nazionale per l'informatica è incaricato di effettuare, con cadenza semestrale, un monitoraggio sullo stato di attuazione della presente direttiva. Sarà cura del Centro stesso definire, in raccordo con le amministrazioni in indirizzo, le modalità tecnico operative per l'acquisizione dei dati e delle informazioni relativi al suddetto monitoraggio.

Roma, 27 novembre 2003

Il ministro per l'Innovazione e le tecnologie

Lucio Stanca

Il ministro per la Funzione pubblica

Luigi Mazzella

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Direttiva del ministro per la Funzione pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini

(pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 80 del 5.4.2004)

A tutti i Ministeri
- Uffici di Gabinetto
- Uffici per le relazioni con il pubblico

Alle Aziende ed amministrazioni autonome dello Stato

A tutti gli Enti pubblici non economici

Al Consiglio di Stato – Segretariato Generale

Alla Corte dei Conti - Segretariato Generale

All'Avvocatura generale dello Stato - Segretariato Generale

Agli organismi di valutazione di cui al d.lgs. 286/1999

Agli uffici centrali del bilancio

Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Al Formez

All'A.R.A.N.

e, per conoscenza

A tutte le Regioni

A tutte le Province

A tutti i Comuni

Alla Presidenza della Repubblica – Segretariato Generale

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale

All'A.N.C.I.

All'U.P.I.

All'U.N.C.E.M.

Alla Conferenza dei Rettori delle università italiane

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell’attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;
vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 concernente “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, ei rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche a norma dell’articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59”;
vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 ottobre 1994, “Direttiva sui principi per l’istituzione e il funzionamento degli Uffici per le relazioni con il pubblico”;
vista la legge 7 giugno 2000, n. 150, “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2001, recante “Struttura di missione per la comunicazione e informazione ai cittadini”;
vista la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica 13 dicembre 2001, “Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni”;
vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001, recante “Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull’attività amministrativa e sulla gestione per l’anno 2002”;
vista la direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 7 febbraio 2002 “Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”;
vista la direttiva del Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie del 20 dicembre 2002, “Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione”;
vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’8 novembre 2002, recante “Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l’attività amministrativa e la gestione per l’anno 2003”;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2002, recante “Conferimento dell’incarico per la funzione pubblica al Ministro senza portafoglio avv. Luigi Mazzella”;

EMANA LA PRESENTE DIRETTIVA

1. PREMESSA

Il processo di trasformazione e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche avviato nei primi anni novanta è stato guidato soprattutto dalla necessità di migliorare la soddisfazione dei cittadini e delle imprese per i servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche.

In tale processo, hanno assunto particolare importanza il tema della qualità dei servizi pubblici e il ruolo centrale del cittadino, non solo nella veste di destinatario dei servizi ma anche quale risorsa strategica per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dai soggetti fruitori. Già il decreto legislativo n. 29 del 1993 nell’art. 12, così come la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio1994, individuavano la partecipazione e l’ascolto dei cittadini quali strumenti utili e costruttivi per verificare la qualità e l’efficacia dei servizi prestati.

Nonostante tale esigenza sia oggi largamente riconosciuta, e nonostante le numerose iniziative attivate dalle amministrazioni, permangono ancora incertezze nell’individuazione delle soluzioni più appropriate. Uno degli strumenti più utilizzati è la misurazione del grado di soddisfazione degli utenti o, in altri termini, del grado della qualità percepita da parte dei cittadini e delle imprese, comunemente denominata indagine di *customer satisfaction*.

Le indagini sul grado di soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici servono ad ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino-cliente esprime, porre attenzione costante al suo giudizio, sviluppare e migliorare la capacità di dialogo e di relazione tra chi eroga il servizio e chi lo riceve. Rilevare la *customer satisfaction* consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i cittadini, a conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività e a riprogettare, di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi.

Occorre quindi che le amministrazioni diventino maggiormente capaci di dare valore al punto di vista del cittadino e occorre che l'ascolto diventi una funzione permanente, pianificata, organizzata e governata dei servizi pubblici.

2. GLI OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA

In linea con la volontà del Governo di attuare un radicale processo di cambiamento e ammodernamento della pubblica amministrazione, scopo di questa direttiva è di promuovere, diffondere e sviluppare l'introduzione nelle amministrazioni pubbliche di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini, basati sull'ascolto e sulla partecipazione, finalizzati a progettare sistemi di erogazione dei servizi tarati sui bisogni effettivi dei cittadini, utilizzando al meglio le risorse disponibili.

Le indagini sulla qualità percepita contribuiscono infatti a:

- definire nuove modalità di erogazione dei servizi o interventi di miglioramento di quelle esistenti, dimensionandone le caratteristiche tecniche alle effettive esigenze dei cittadini e delle imprese;
- favorire il coinvolgimento e la partecipazione dell'utente nelle fasi di accesso, di fruizione e di valutazione del servizio, in modo da rafforzare il rapporto di fiducia tra amministrazione e cittadino.

3. GLI IMPEGNI RICHIESTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Per il raggiungimento degli obiettivi di questa direttiva le amministrazioni pubbliche sono tenute ad assumere alcuni precisi impegni.

Il primo impegno riguarda la progettazione e lo svolgimento di periodiche rilevazioni della qualità dei servizi pubblici percepita dai cittadini, approntando metodologie e strumenti adeguati.

Il secondo impegno riguarda la diffusione con mezzi idonei dei risultati della rilevazione e la definizione, in correlazione con gli esiti delle analisi effettuate, delle strategie di intervento e dei programmi di miglioramento, in modo da adeguare progressivamente i servizi ai bisogni dei cittadini, soprattutto in termini di accesso e di fruibilità.

Il terzo impegno consiste nel favorire all'interno delle amministrazioni lo sviluppo della cultura della misurazione e del miglioramento continuo della qualità, coinvolgendo i diversi livelli decisionali nonché tutti gli operatori dei servizi.

Il quarto impegno consiste nella creazione delle specifiche competenze professionali necessarie a progettare e gestire le indagini sulla qualità percepita.

4. LE INDICAZIONI DA SEGUIRE PER LA REALIZZAZIONE E L'UTILIZZO DELLE RILEVAZIONI SULLA QUALITA' PERCEPITA

I. Significato e utilizzazione delle rilevazioni sulla qualità percepita

La qualità di un servizio può essere definita come la globalità degli aspetti e delle caratteristiche di un servizio da cui dipendono le sue capacità di soddisfare completamente un dato bisogno. In tal senso, il monitoraggio della qualità percepita assume lo specifico significato di strumento utile al miglioramento continuo della qualità del servizio. Conoscere le aspettative e i bisogni del destinatario del servizio è una condizione indispensabile per costruire indicatori di misurazione e verifica della qualità, come rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti.

Il valore della *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'amministrazione, nonché dei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere dalla stessa amministrazione. Rilevare la *customer satisfaction* serve a costruire un modello di relazione amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di dare risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese.

Si tratta, quindi, di verificare rispetto a specifici servizi offerti dalle amministrazioni:

- lo scostamento tra i bisogni del cittadino ed il punto di vista dell'amministrazione tenuto conto delle circostanze che i bisogni e le attese non sono sempre ben compresi dall'amministrazione e che amministrazione e cittadini possono attribuire un ordine di priorità diverso ai bisogni;
- lo scostamento tra le attese del cittadino e i livelli di servizio definiti, in considerazione del fatto che spesso l'insoddisfazione del cittadino dipende dal disallineamento tra le proprie attese e i livelli di prestazione previsti dall'amministrazione;
- lo scostamento tra i livelli di servizio definiti (e promessi) e le prestazioni effettivamente fornite, ascrivibile a disservizi nei processi di produzione e di erogazione dei servizi;
- lo scostamento tra le prestazioni effettivamente erogate e la percezione del cittadino, il cui grado di soddisfazione dipende anche da aspetti soggettivi e relativi alla propria personale esperienza di fruizione del servizio.

Va tenuto inoltre presente che, con i necessari adattamenti, la rilevazione della *customer satisfaction* può essere effettuata anche da quelle amministrazioni che non erogano direttamente servizi al cittadino, ma svolgono in prevalenza funzioni di programmazione e di regolazione (come è il caso, ad esempio, di molte amministrazioni centrali, di interi settori di attività di regioni e province, etc.). Ciò è particolarmente utile per rilevare la soddisfazione del cliente interno, sia esso un'altra unità organizzativa interna della stessa amministrazione oppure un'altra amministrazione pubblica.

Per favorire il corretto ed efficace utilizzo di questo strumento, è utile precisare che cosa non è un'indagine di *customer satisfaction:*

- non è un sondaggio d'opinione e cioè uno strumento finalizzato a misurare il consenso della cittadinanza nei confronti del livello politico o il grado di notorietà dell'amministrazione;
- non è la semplice distribuzione di un questionario di gradimento distribuito senza aver definito le relative modalità di predisposizione, somministrazione, elaborazione ed utilizzo;
- non è un dato statistico fine a sé stesso, dal momento che i dati rilevati assumono il valore di informazioni significative solo se correlati a possibili azioni e interventi di miglioramento;
- non è una misura dell'adeguatezza del personale e dei servizi a diretto contatto con l'utente, in quanto misura la capacità di tutta l'organizzazione di generare valore per il cittadino e riguarda tutti gli aspetti del servizio (tecnici, relazionali, ambientali, di immagine, economici, organizzativi).

La rilevazione della *customer satisfaction* è particolarmente utile nei casi in cui:

- si definiscono le politiche di intervento nelle fasi della pianificazione e dell'individuazione delle scelte e delle priorità;

- si intende valutare l'impatto degli interventi di miglioramento dei servizi, per verificarne il riconoscimento da parte del cittadino;
- si impostano gli strumenti di controllo e valutazione interni (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo strategico etc.).

E' sconsigliato l'utilizzo di rilevazioni della qualità percepita nei contesti dove i servizi non hanno raggiunto un minimo livello di strutturazione organizzativa, in quanto le condizioni di un percorso di miglioramento sono collegate ad una realtà definita e ad una relazione con il cittadino consolidata.

II. Fasi del processo di rilevazione

Il processo di rilevazione della qualità percepita consiste in quattro distinte fasi che devono essere puntualmente rispettate per il successo dell'iniziativa.

a. La preparazione della rilevazione

Nella fase preparatoria della rilevazione viene definito l'ambito e l'obiettivo dell'indagine. Viene deciso se realizzare la ricerca con risorse interne oppure se ricorrere a professionalità esterne e viene scelto il modello di rilevazione più adeguato all'obiettivo. Durante questa fase è utile effettuare una pre-indagine esplorativa per verificare:

- l'eventuale esistenza di dati già disponibili presso l'amministrazione o fornitori esterni (ISTAT, associazioni di categoria, etc,), da utilizzare quale base per la ricerca;
- la qualità dei dati esistenti in termini di completezza, aggiornamento, grado di dettaglio, neutralità, etc;
- le modalità di svolgimento del servizio anche mediante momenti di osservazione diretta.

b. La raccolta dei dati

Questa fase è costituita dalle seguenti attività principali:

- la raccolta di informazioni (attraverso interviste, focus group, etc.) per definire meglio i fattori di soddisfazione da prendere in considerazione ai fini dell'indagine e i bisogni/attese da verificare;
- la progettazione degli strumenti di rilevazione, delle modalità di somministrazione, e la scelta dell'ampiezza dell'eventuale campione;
- la somministrazione degli strumenti predisposti (intervista personale, intervista telefonica, questionari da compilare a cura dell'utente, etc.) con modalità che favoriscano la partecipazione del cittadino, nonché la comprensione delle domande e che garantiscano l'obiettività dell'inchiesta.

c. L'elaborazione e l'interpretazione dei dati

In questa fase vengono elaborati ed interpretati i dati raccolti per valutare la soddisfazione dei cittadini, evidenziando la distribuzione degli utenti tra i diversi livelli di soddisfazione, la graduazione per importanza dei bisogni rilevati, le soglie minime e le soglie massime di attesa per la soddisfazione di ciascun bisogno, le soglie di tolleranza, le ragioni della presenza di forti aree di insoddisfazione o di gradimento, i punti di forza del servizio e le aree di debolezza su cui intervenire con azioni di miglioramento.

d. La presentazione e l'utilizzazione dei risultati

E' questa la fase conclusiva, nella quale si procede alla presentazione dei risultati all'interno e all'esterno dell'amministrazione in funzione della loro utilizzazione, per definire piani di miglioramento operativi, allocare specifiche responsabilità di miglioramento, controllare l'andamento dei risultati ottenuti, attuare tutte le azioni correttive e preventive, attivare l'orientamento all'utente dell'intera organizzazione in una logica di servizio, soddisfare pienamente le esigenze dei destinatari anticipando le loro aspettative.

III. Suggerimenti per garantire la buona riuscita dell'indagine

Per garantire la buona riuscita dell'indagine occorre adottare alcuni accorgimenti operativi che non assumono valore prescrittivo ma che vengono qui indicati quali linee-guida e consigli pratici per le amministrazioni.

a. Seguire un percorso corretto

E' importante definire puntualmente le fasi e gli elementi del percorso, pur con tutta la flessibilità e disponibilità alle modifiche che potrebbero rendersi necessarie nel tempo. Le azioni da compiere sono le seguenti:

- definire l'ambito, gli obiettivi e i vincoli dell'indagine (di risorse, di tempo, di estensione etc.);
- definire il programma di lavoro, individuando il responsabile del progetto, le fasi operative, il personale da coinvolgere, i tempi di attuazione, i costi ed i benefici.

b. Definire il ruolo degli attori coinvolti

I principali ruoli-chiave nelle indagini di *customer satisfaction* sono i seguenti:

- il vertice decisionale dell'amministrazione, sia esso il livello politico o il livello dirigenziale, di cui sono essenziali il coinvolgimento, l'impegno, nella qualità di primo destinatario dei risultati sulla efficacia delle prestazioni e di primo responsabile della definizione degli obiettivi di miglioramento dei servizi e dell'allocazione delle risorse;
- le unità organizzative deputate a promuovere e diffondere, all'interno dell'amministrazione, la cultura della qualità dei servizi, anche attraverso iniziative di formazione;
- l'ufficio relazioni con il pubblico il cui compito precipuo, come prevede l'art. 8, comma 2, della legge 7 giugno 2000, n. 150, è quello di attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti;
- gli operatori a stretto contatto con i fruitori dei servizi, che sono la naturale interfaccia con i bisogni e le aspettative dei cittadini, e in generale tutti gli operatori dei servizi valutati, per favorire la loro partecipazione attiva all'indagine e soprattutto la condivisione dei risultati e dei possibili percorsi di miglioramento;
- gli utenti, anche attraverso le loro organizzazioni rappresentative, in quanto destinatari dei servizi, sia nella fase di preparazione dell'indagine per contribuire all'individuazione dei parametri e degli indicatori di soddisfazione, sia nella fase di raccolta dei dati nella quale svolgono il ruolo di soggetti attivi, sia nelle fasi di interpretazione, presentazione e di utilizzo dei risultati, anche in funzione della definizione e della realizzazione dei programmi di miglioramento.

c. Curare la comunicazione interna ed esterna

Negli interventi di rilevazione della qualità percepita, la comunicazione interna riveste un ruolo di grande importanza per:

- il coinvolgimento e la motivazione delle persone, la promozione di atteggiamenti positivi e costruttivi e l'attenuazione delle resistenze al cambiamento;
- la costruzione della cultura della *customer satisfaction* in termini di rafforzamento del valore della centralità del cittadino, di accettazione di nuovi paradigmi organizzativi, di superamento delle routine e di ricerca del miglioramento;
- il mantenimento nel tempo dell'adesione ai programmi di *customer satisfaction*;

Anche la comunicazione esterna svolge un ruolo di grande rilievo in quanto:

- favorisce la partecipazione attiva dei cittadini all'intervento;
- rafforza la credibilità dell'amministrazione, conferendo trasparenza ai dati raccolti, rendendo visibile l'organizzazione dei servizi e mostrando come le azioni correttive abbiano inciso sulla loro qualità.

E' di primaria importanza che le azioni di comunicazione siano programmate fin dall'inizio, quali parti integranti e non marginali dell'iniziativa, con la partecipazione dei vertici dell'amministrazione. Può risultare anche utile, a fronte dei risultati ottenuti, utilizzare la comunicazione come strumento per rafforzare e divulgare il buon esito delle iniziative.

d. Gestire al meglio l'eventuale ricorso a consulenti esterni

Per realizzare i propri programmi di rilevazione della *customer satisfaction* l'amministrazione può utilizzare risorse interne o ricorrere a professionalità esterne. La titolarità e la responsabilità dell'intervento è comunque dell'amministrazione. La consulenza può essere utilizzata in alcune fasi e con specifici ruoli:

- scelta del modello, dell'ampiezza e delle modalità dell'intervento e valutazione dei costi e dei benefici;

- rafforzamento della consapevolezza dell'importanza strategica della *customer satisfaction* sia negli amministratori che negli operatori dei servizi;
- effettuazione delle rilevazioni tenuto conto che il consulente può agire in modo più neutrale, cogliendo dal cittadino maggiori spunti ed indicazioni;
- trasferimento della metodologia e degli strumenti al personale interno perché diventino patrimonio dell'amministrazione.

e. Raccordare le rilevazioni ai processi decisionali e ai sistemi gestionali

Le valutazioni della qualità percepita per poter influire efficacemente sul sistema organizzativo delle amministrazioni devono essere raccordate con i principali sistemi gestionali delle stesse amministrazioni e cioè con:

- il sistema di programmazione e di controllo, per mettere il vertice dall'amministrazione in grado di assumere le proprie decisioni sulla base di valutazioni che riguardano anche la capacità dell'amministrazione di soddisfare i bisogni dei cittadini;
- il sistema premiante, da orientare anche al miglioramento della qualità sulla base dei giudizi espressi dai destinatari dei servizi;
- i modelli gestionali per la qualità (quali le norme ISO), che individuano, unitamente alla gestione per processi, al miglioramento continuo, al ruolo della direzione ed alla verifica dei risultati, la *customer satisfaction* quale leva strategica per il miglioramento e lo sviluppo dell'organizzazione.

f. Prevedere la continuità delle rilevazioni

Le rilevazioni di *customer satisfaction* non possono costituire fatti meramente episodici. E' la continuità nel tempo, infatti, che consente di capire l'evoluzione dei bisogni e delle attese dei cittadini e di monitorare la capacità dell'amministrazione di adeguarsi ai cambiamenti e di adeguare i propri standard di attività. La continuità di rilevazione fornisce all'amministrazione anche la possibilità di capire in quale misura le azioni correttive adottate si sono tradotte in risultati effettivi e percepiti positivamente dai cittadini.

Si suggerisce che le rilevazioni di base sui bisogni e sulle attese dei cittadini, sulle scale di priorità e sulle soglie di tolleranza vengano ripetute ogni quattro o cinque anni e in occasione di grandi cambiamenti normativi, organizzativi o tecnologici. Le indagini del livello di soddisfazione dei cittadini, più agili e meno costose, dovrebbero essere invece effettuate con frequenza maggiore, preferibilmente annuale

5. GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Per aiutare operativamente le amministrazioni a pianificare, condurre ed utilizzare efficacemente le rilevazioni di *customer satisfaction*, in attuazione di questa direttiva il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito del Programma Cantieri, ha realizzato il manuale operativo La *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche: Valutare la qualità percepita dai cittadini (collana Analisi e strumenti per l'innovazione del Dipartimento della funzione pubblica). Il Manuale può essere acquisito dalle amministrazioni interessate secondo le modalità indicate sul sito www.funzionepubblica.it .

Roma, 24 marzo 2004

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Direttiva del ministro per la Funzione pubblica sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni

(pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 80 del 5.4.2004)

A tutti i Ministeri
- Uffici di Gabinetto
- Uffici del personale, dell'organizzazione e della formazione

Alle Aziende ed amministrazioni autonome dello Stato

A tutti gli Enti pubblici non economici

Al Consiglio di Stato - Segretariato Generale

Alla Corte dei Conti - Segretariato Generale

All'Avvocatura generale dello Stato - Segretariato Generale

Agli organismi di valutazione di cui al d.lgs. 286/1999

Agli uffici centrali del bilancio

Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Al Formez

All'A.R.A.N.

e, per conoscenza

A tutte le Regioni

A tutte le Province

A tutti i Comuni

Alla Presidenza della Repubblica – Segretariato Generale

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale

All'A.N.C.I.

All'U.P.I.

All'U.N.C.E.M.

Alla Conferenza dei Rettori delle università italiane

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

vista la legge 20 maggio 1970, n. 300, recante “Norme sulla tutela della libertà e dignità del lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nel luoghi di lavoro e norme sul collocamento”;
vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell’attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”;
visto il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, recante “Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 97/42/CE e 1999/38/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro”;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;
vista la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica 13 dicembre 2001, , recante “Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni”;
vista la direttiva del Ministro per la funzione pubblica 7 febbraio 2002 sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni;
visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2002, recante “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di funzione pubblica al Ministro senza portafoglio avv. Luigi Mazzella”;

EMANA LA SEGUENTE DIRETTIVA

1. PREMESSA

Il Dipartimento della Funzione Pubblica intende sostenere la capacità delle amministrazioni pubbliche di attivarsi, oltre che per raggiungere obbiettivi di efficacia e di produttività, anche per realizzare e mantenere il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni.

Il Dipartimento ritiene, infatti, che, per lo sviluppo e l’efficienza delle amministrazioni, le condizioni emotive dell’ambiente in cui si lavora, la sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la creatività e l’apprendimento, l’ergonomia - oltre che la sicurezza - degli ambienti di lavoro, costituiscano elementi di fondamentale importanza ai fini dello sviluppo e dell’efficienza delle Amministrazioni pubbliche

Per migliorare le prestazioni e gli effetti delle politiche pubbliche, è importante offrire agli operatori la possibilità di lavorare in contesti organizzativi che favoriscono gli scambi, la trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, in ambienti dove esiste un’adeguata attenzione agli spazi architettonici, ai rapporti tra le persone e allo sviluppo professionale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha collocato tra le priorità di cambiamento da sostenere nelle amministrazioni pubbliche, quella di creare specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura organizzativa.

Il Dipartimento intende così segnalare all’attenzione delle amministrazioni pubbliche un aspetto rilevante per lo sviluppo delle motivazioni al lavoro spesso trascurato nella tradizionale gestione del personale nelle amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, di rendere le amministrazioni pubbliche datori di lavoro esemplari attraverso una rinnovata attenzione ad aspetti non monetari del rapporto di lavoro, consentendo l’avvio di modelli gestionali delle risorse umane diretti a favorire il miglioramento degli ambienti di lavoro, l’aumento dei livelli di produttività, nel contesto delle relazioni sindacali.

2. FINALITÀ DELLA DIRETTIVA

Con questa direttiva il Dipartimento della Funzione Pubblica, in linea con la volontà del Governo di attuare un radicale processo di cambiamento della pubblica amministrazione, pone l'attenzione sulla gestione delle risorse umane, dando contenuto a quanto previsto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e, in particolare, all'art. 7. La direttiva individua:

a. le motivazioni per l'adozione di misure finalizzate ad accrescere il benessere organizzativo;
b. le indicazioni da seguire per accrescere il benessere organizzativo;
c. gli strumenti per l'attuazione della direttiva.

3. LE MOTIVAZIONI PER L'ADOZIONE DI MISURE FINALIZZATE AD ACCRESCERE IL BENESSERE ORGANIZZATIVO

Questa direttiva nasce anche dalla necessità di valutare l'impatto organizzativo delle riforme legislative degli ultimi anni e delle trasformazioni legate all'utilizzo delle nuove tecnologie sul personale delle amministrazioni pubbliche e di responsabilizzare la dirigenza sulla efficace gestione delle risorse umane.

Le amministrazioni sono invitate, adottando le opportune forme di relazioni sindacali, a valutare e migliorare il benessere all'interno della propria organizzazione rilevando le opinioni dei dipendenti sulle dimensioni che determinano la qualità della vita e delle relazioni nei luoghi di lavoro e realizzando opportune misure di miglioramento per:

- valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei collaboratori, migliorare i rapporti tra per la propria amministrazione;
- rendere attrattive le amministrazioni pubbliche per i talenti migliori;
- migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità complessiva dei servizi forniti dall'amministrazione;
- diffondere la cultura della partecipazione, quale presupposto dell'orientamento al risultato, al posto della cultura dell'adempimento;
- realizzare dirigenti e operatori, accrescere il senso di appartenenza e di soddisfazione dei lavoratori sistemi di comunicazione interna;
- prevenire i rischi psico-sociali di cui al decreto legislativo N.626/94.

Il Dipartimento della funzione pubblica intende richiamare l'attenzione dei comitati di settore affinché, negli atti di indirizzo per la stipula dei contratti collettivi del personale delle aree dirigenziali, venga richiamato con particolare evidenza lo specifico impegno di tutti ad assicurare, negli ambiti di propria competenza e secondo le linee sopra indicate, adeguati livelli di benessere organizzativo, e ciò in diretta correlazione funzionale con gli obiettivi ed i risultati dell'azione dirigenziale

4. LE INDICAZIONI DA SEGUIRE PER ACCRESCERE IL BENESSERE ORGANIZZATIVO

I. L'attenzione al benessere organizzativo come elemento di cambiamento culturale

In tutte le amministrazioni pubbliche la complessità dei problemi da affrontare è in aumento. L'insoddisfazione per gli strumenti tradizionali di gestione del personale è evidente e crescono le esigenze di individuare nuove politiche di sviluppo e di intervento.

In un sistema ad alta intensità di lavoro intellettuale, la convivenza organizzativa non può svolgersi soltanto sotto la dimensione del governo gerarchico e delle scansioni procedurali: una variabile altrettanto fondamentale è rappresentata dal sentire individuale e dalle relazioni informali tra le persone che interagiscono nello stesso ambiente di lavoro.

II. L'attenzione alle variabili critiche

Per assicurare il benessere organizzativo le amministrazioni devono prestare attenzione alle seguenti variabili:

a. Caratteristiche dell'ambiente nel quale il lavoro si svolge
   L'amministrazione allestisce un ambiente di lavoro salubre, confortevole e accogliente.
b. Chiarezza degli obiettivi organizzativi e coerenza tra enunciati e pratiche organizzative
   L'amministrazione definisce obiettivi espliciti e chiari ed assicura coerenza tra enunciati e prassi operative.
c. Riconoscimento e valorizzazione delle competenze
   L'amministrazione riconosce e valorizza le competenze e gli apporti dei dipendenti e stimola nuove potenzialità, assicurando adeguata varietà dei compiti ed autonomia nella definizione dei ruoli organizzativi nonché pianificando adeguati interventi di formazione.
d. Comunicazione intraorganizzativa circolare
   L'amministrazione ascolta le istanze dei dipendenti e stimola il senso di utilità sociale del loro lavoro.
e. Circolazione delle informazioni
   L'amministrazione mette a disposizione dei dipendenti le informazioni pertinenti il loro lavoro
f. Prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali
   L'amministrazione adotta tutte le azioni per prevenire gli infortuni e i rischi professionali
g. Clima relazionale franco e collaborativo
   L'amministrazione stimola un ambiente relazionale franco, comunicativo e collaborativo
h. Scorrevolezza operativa e supporto verso gli obiettivi
   L'amministrazione assicura la scorrevolezza operativa e la rapidità di decisione e supporta l'azione verso gli obiettivi
i. Giustizia organizzativa
   L'amministrazione assicura, nel rispetto dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, equità di trattamento a livello retributivo, di assegnazione di responsabilità, di promozione del personale e di attribuzione dei carichi di lavoro
l. Apertura all'innovazione
   L'amministrazione è aperta all'ambiente esterno e all'innovazione tecnologica e culturale
m. Stress
   L'amministrazione tiene sotto controllo i livelli percepiti di fatica fisica e mentale nonché di stress
n. Conflittualità
   L'amministrazione gestisce l'eventuale presenza di situazioni conflittuali manifeste o implicite

III. Il processo per la rilevazione e il miglioramento del benessere organizzativo

Per accrescere il benessere organizzativo le amministrazioni devono seguire processo articolato nelle seguenti fasi:

a. individuazione dei ruoli nel processo di rilevazione e miglioramento del benessere
b. definizione della procedura di rilevazione e d'intervento
c. predisposizione degli strumenti di rilevazione
d. raccolta dei dati
e. elaborazione dei dati
f. restituzione dei risultati
g. definizione del piano di miglioramento
h. monitoraggio e verifica del piano di miglioramento

IV. Contenuti e strumenti del piano di miglioramento

Sulla base delle rilevazioni condotte, le amministrazioni, sentite le organizzazioni sindacali, devono adottare un piano di miglioramento del benessere organizzativo che può riguardare uno o più dei seguenti aspetti:

   a. struttura e ruoli organizzativi

b. innovazione tecnologica
c. processi organizzativi
d. cultura organizzativa
e. politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane
f. comunicazione interna e esterna
g. modifica di norme e procedure

5. STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Per aiutare operativamente le amministrazioni a pianificare, condurre ed utilizzare efficacemente le rilevazioni di benessere organizzativo in attuazione di questa direttiva il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato il manuale operativo Benessere organizzativo, Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche (collana Analisi e strumenti per l'innovazione, del Dipartimento della funzione pubblica). Il Manuale può essere acquisito dalle amministrazioni interessate secondo le modalità indicate sul sito www.funzionepubblica.it.

Il Dipartimento della funzione pubblica dedicherà apposite riunioni dei direttori generali del personale delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici a queste tematiche e promuoverà il confronto con le Organizzazioni Sindacali per favorire l'attuazione di questa direttiva nel più ampio contesto delle politiche di gestione delle risorse umane, anche attraverso idonei strumenti di monitoraggio.

Roma, 24 marzo 2004

PROTOCOLLO D'INTESA TRA IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI E IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

Premesso che è comune intendimento migliorare l'offerta formativa a favore del personale diplomatico o amministrativo che svolge la propria attività presso il Ministero degli affari esteri o presso le Rappresentanze diplomatiche e consolari, nonché di funzionari pubblici di altri Paesi operanti negli stessi settori, in quanto si ritiene che tale attività costituisca un utile strumento per diffondere il patrimonio di esperienza italiano nel settore e per creare una rete di rapporti interpersonali utili allo sviluppo delle attività dell'Italia all'estero;

premesso che fra i compiti della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione vi è lo svolgimento, su richiesta, di attività di formazione di personale delle pubbliche amministrazioni anche di altri Paesi;

premesso che l'Istituto diplomatico è la Direzione generale del Ministero degli affari esteri preposta alla formazione del personale diplomatico e amministrativo;

ravvisata l'esigenza di progettare e realizzare iniziative di formazione in comune;

si conviene quanto segue.

Articolo 1

I rapporti di collaborazione fra la Scuola superiore e l'Istituto diplomatico verranno rafforzati di comune intesa al fine di realizzare iniziative di interscambio culturale, scientifico e didattico nonché la definizione di interventi formativi idonei a diffondere i moduli formativi messi a punto in Italia per il personale diplomatico e amministrativo sia italiano che estero.

Articolo 2

La Scuola superiore e l'Istituto diplomatico sono incaricati di attuare quanto previsto nell'art. 1, secondo gli indirizzi ed i programmi formulati da un comitato paritetico composto, oltre che dal direttore della Scuola superiore e dal direttore dell'Istituto diplomatico, da due membri nominati dal ministro per la Funzione pubblica e dal ministro degli Affari esteri.

Il comitato individuerà gli ambiti di comune interesse e le conseguenti attività da realizzare nel campo della formazione e della ricerca, anche attraverso lo scambio di programmi, docenti, ricercatori ed allievi.

I singoli piani attuativi e le risorse finanziarie necessarie all'espletamento di compiti di cui al presente articolo, formeranno oggetto di specifici accordi tra la Scuola superiore e l'Istituto diplomatico, da realizzarsi nell'ambito delle rispettive autonomie gestionali e finanziarie.

Articolo 3

Il presente protocollo entra in vigore alla data della sottoscrizione, ha durata annuale e, salvo disdetta espressa, è tacitamente rinnovato. Il presente protocollo non comporta oneri finanziari per le parti contraenti.

Il ministro per la Funzione pubblica

Luigi Mazzella

Il ministro degli Affari esteri

Franco Frattini

Roma, 6 aprile 2004

PROTOCOLLO DI COLLABORAZIONE TRA LA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA (SSPA) E L'ISTITUTO UNGHERESE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LA FORMAZIONE IN MATERIA DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO.

Il direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) e il direttore dell'Istituto ungherese per la Pubblica Amministrazione, in conformità a quanto convenuto con la Dichiarazione d'Intenti firmata a Budapest dai ministri degli Esteri italiano, Franco Frattini, ed ungherese, Laszlo Kovacs, in data 8 aprile 2003, stabiliscono di avviare un programma formativo diretto a fornire consulenza ed assistenza alla Pubblica Amministrazione ungherese in vista della riforma dello Stato in senso regionale.

Il progetto, che coinvolgerà circa 30 funzionari selezionati dalla parte ungherese, si terrà in Italia ed in Ungheria e si articolerà in più moduli formativi. Ciascun modulo avrà la durata di cinque giorni per trenta ore di attività didattica. .

I corsi saranno tenuti da docenti della Scuola Superiore o da esperti scelti dalla Scuola stessa.

Il primo modulo si terrà presso la sede di Caserta della SSPA ed avrà per oggetto gli aspetti giuridici legati alla realizzazione della riforma regionale.

Saranno trattati i seguenti argomenti:

1. Analisi dei possibili modelli di decentramento e loro ricadute sulla struttura statuale.
2. Panoramica dei modelli costituzionali esistenti m Europa.
3. Storia della struttura amministrativa italiana e della sua evoluzione.
4. Stato, regioni ed altri enti locali. Rispettive competenze e modalità di interazione.
5. Le competenze regionali: competenze interne e proiezione internazionale.
6. Ruolo delle regioni nella gestione dei fondi strutturali.
7. Struttura dell'amministrazione regionale. I sistemi elettorali, gli organi, le competenze, i meccanismi decisionali, le fonti di finanziamento.

Il secondo modulo si terrà presso la sede di Bologna della SSPA ed avrà per oggetto gli aspetti organizzativi e gestionali legati all'implementazione della riforma regionale. Ci si avvarrà in particolare di testimonianze significative e verranno illustrate esperienze esemplari relative al settore.

Saranno trattati i seguenti temi:

1. Attività di organizzazione a supporto della riforma.
2. Definizione dei modelli organizzativi.
3. Individuazione delle competenze professionali richieste.
4. Rapporti della struttura regionale con gli interlocutori pubblici e privati del territorio.
5. Attività di comunicazione istituzionale.
6. Gestione del bilancio regionale ed accesso ai fondi comunitari.

Il percorso formativo in Italia si concluderà con una visita di studio presso alcune amministrazioni regionali.

Il modulo conclusivo si svolgerà in Ungheria ed avrà ad oggetto un'analisi comparata fra l'esperienza sul campo fatta in Italia ed il quadro della riforma ordinamentale ungherese.

Gli oneri finanziari relativi all'organizzazione dei corsi in Italia ed alle spese di soggiorno in Italia dei partecipanti ungheresi saranno a carico della parte italiana. Saranno ugualmente a carico della parte italiana gli oneri finanziari relativi alle docenze tenute da esperti italiani in Ungheria nel corso del modulo conclusivo.

All'attività formativa si affiancherà un'attività di ricerca, condotta da parte italiana dalla SSPA e da parte ungherese dall'Istituto ungherese della Pubblica Amministrazione. L'attività di ricerca riguarderà temi che saranno stabiliti di comune accordo dai due Enti.

Il direttore della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione	Il direttore dell'Istituto ungherese per la Pubblica Amministrazione
Angelo Maria Petroni	Eva Perger

Budapest, 23 febbraio 2003.

MEMORANDUM D'INTESA PER LA COOPERAZIONE NEL CAMPO DELLA QUALITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA DELLA REPUBBLICA ITALIANA E IL MINISTRO DELL'INTERNO E DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA REPUBBLICA DI POLONIA

PREAMBOLO

Il ministro per la Funzione pubblica della Repubblica italiana e il ministro dell'Interno e dell'Amministrazione della Repubblica di Polonia, di seguito indicate come parti, allo scopo di rafforzare le relazioni bilaterali tra le parti e di promuovere una stretta collaborazione tra gli organi della funzione pubblica della Repubblica italiana e della Repubblica di Polonia;
considerando che una migliore conoscenza delle rispettive strutture, metodi operativi e buone pratiche favorisce la diffusione dell'innovazione e l'innalzamento della qualità dei servizi pubblici resi a cittadini e imprese;
al fine di superare le sfide e cogliere le opportunità legate al processo di allargamento dell'Unione Europea realizzando le attività comuni che ne deriveranno,

hanno convenuto quanto segue.

Art. 1

Le parti assicurano lo sviluppo della cooperazione e degli scambi bilaterali in materia di Funzione Pubblica in virtù delle leggi e dei regolamenti in vigore nei rispettivi Paesi.

Art. 2

Il presente memorandum si applica alle aree dell'organizzazione e funzionamento della funzione pubblica, della gestione delle risorse umane del settore pubblico, della riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione e del miglioramento della qualità dei servizi resi a cittadini e imprese.

Art. 3

La cooperazione nelle aree definite nell'Articolo 2, potrà essere realizzata tramite attività di formazione per i pubblici dipendenti, tirocini reciproci presso le amministrazioni di dirigenti e funzionari pubblici, realizzazione in comune di progetti di ricerca e studio ed altre simili iniziative.

Art. 4

Al fine di dare piena attuazione agli obiettivi di cooperazione del presente memorandum, specifiche forme di cooperazione saranno concordate periodicamente da rappresentanti del Ministro per la Funzione Pubblica della Repubblica Italiana e rappresentanti del Ministro dell'Interno e dell'Amministrazione della Repubblica di Polonia.

Art. 5

Al fine della migliore riuscita delle singole iniziative e nell'ambito dell'autonomia gestionale e finanziaria di ciascuna delle due parti, le stesse convengono di precisare, di volta in volta, i rispettivi impegni, gli aspetti organizzativi, gestionali, finanziari.

Art. 6

Il presente memorandum verrà attuato dalla data della sua firma.

Fatto a Varsavia, il 29 marzo 2004, in due esemplari originali in lingua italiana e polacca, entrambi i testi facenti ugualmente fede.

Il ministro per la Funzione pubblica della Repubblica italiana	Il ministro dell'Interno e dell'amministrazione della Repubblica di polonia
Luigi Mazzella	Josef Oleksy

PROTOCOLLO E RISOLUZIONE DEI MINISTRI E DIRETTORI GENERALI EUROPEI DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Programma a medio termine 2004-2005
Per la cooperazione nel campo della pubblica amministrazione *

Preparato dalla Troika (Grecia, Italia, Irlanda, Olanda) e discusso con i Direttori generali dell'Unione Europea

e

approvato a Roma il 1° dicembre 2003,
annesso alle risoluzioni dei Ministri europei responsabili per la Funzione Pubblica

1. INTRODUZIONE

Il miglioramento della qualità della Pubblica Amministrazione e della sua regolamentazione è stato indicato dal Consiglio Europeo di Lisbona nel 2000 e dai successivi Consigli Europei di Primavera come uno dei fattori per fare dell'Unione Europea la più competitiva e dinamica economia del mondo basata sulla conoscenza. Negli ultimi anni la Cooperazione fra le Pubbliche Amministrazioni a livello di Unione Europea si è evoluta da forme di scambio di idee ed esperienze verso lo sviluppo di attività e di strumenti comuni.

Nel 2001 ad Uppsala, i Direttori Generali responsabili per la Pubblica Amministrazione hanno approvato il Programma a Medio Termine per la Cooperazione tra le Pubbliche Amministrazioni. Durante la Riunione dei Ministri Responsabili per la Pubblica Amministrazione di La Rioja, maggio 2002, il Programma è stato aggiornato ed ha ricevuto l'approvazione politica. Sotto la Presidenza danese è stata fatta una valutazione del Network delle Pubbliche Amministrazioni. La Riunione dei Ministri Europei Responsabili per la Funzione Pubblica di Rodi, nel giugno 2003, ritenne molto importante lo scambio di idee, esperienze e buone pratiche fra le Amministrazioni pubbliche degli Stati Membri così come lo sviluppo di attività e di strumenti comuni attraverso i loro Gruppi di Lavoro nelle aree fissate dal Programma a Medio Termine approvato a La Rioja nel maggio 2002.

Nel prossimo futuro l'Allargamento e la Costituzione Europea amplieranno i confini geografici ed istituzionali nei quali la Cooperazione nella Pubblica Amministrazione avrà luogo. L'art. III-185 del testo del Trattato per una Costituzione per l'Europa, scritto dalla Convenzione Europea e discusso dalla conferenza Intergovernativa iniziata a Roma il 4 ottobre 2003, sottolinea la necessità che le Amministrazioni nazionali migliorino la loro capacità amministrativa nell'attuazione della legislazione dell'Unione Europea e a questo fine, richiede che siano prese delle misure per lo scambio di informazioni, di esperienze e di pubblici dipendenti nonché per la formazione.

Il punto n. 6 della Risoluzione di Rodi adottata dai Ministri responsabili per la Pubblica Amministrazione, ha assegnato ai Direttori Generali della Troika il compito di cooperare al fine di rielaborare il Programma a Medio Termine considerando le sfide e le opportunità derivanti dall'Allargamento.

I Direttori Generali di Grecia, Italia, Irlanda e Paesi Bassi, ai sensi della Risoluzione, hanno redatto questo Programma a Medio Termine 2004-2005, che è stato discusso con i Direttori Generali degli Stati Membri.

La Riunione dei Ministri responsabili per la Pubblica Amministrazione svoltasi a Roma il 1° Dicembre 2003, ha offerto l'opportunità di rinnovare il sostegno politico alla Cooperazione informale tra le Pubbliche Amministrazioni e di approvare un nuovo Programma a Medio Termine, in considerazione delle sfide dell'Allargamento e della nuova Costituzione Europea.

* Traduzione a cura dell'ufficio Affari internazionali del Dipartimento della funzione pubblica.

2. NUOVE SFIDE COMUNI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA

Le Pubbliche Amministrazioni dei Paesi europei si confrontano con uno scenario in profonda evoluzione. L'Allargamento dell'Unione Europea e l'aumento della digitalizzazione sono fra le maggiori sfide che devono essere affrontate per i prossimi anni.

L'arrivo di nuovi Stati Membri aumenterà la diversità delle Pubbliche Amministrazioni. La Cooperazione coinvolgerà Amministrazioni con differenti storie, strutture, modi di operare e cultura amministrativa. Tutte le iniziative di Cooperazione dovranno tenere in conto queste diversità. I modelli e le linee guida dovranno combinarsi insieme individuando gli strumenti e le soluzioni consigliabili in relazione alle condizioni per la loro concreta applicazione a differenti contesti organizzativi nazionali. Sarà necessario aumentare l'analisi delle *best practices* e delle esperienze e dei fattori esterni ed interni, che le rendano effettive in contesti differenti. Nello stesso tempo l'attenzione dovrà essere per l'effettiva incorporazione dei Paesi entranti nelle attività dei Gruppi, che comporterà un aggiornamento dei programmi di lavoro includendo temi ed attività che incontrino le loro specifiche necessità. Con questo proposito la previsione di un comune programma di attività di formazione avrà un ruolo centrale.

La seconda sfida è l'e-Government, che ormai non è più una speranza ma una realtà, sebbene le situazioni varino fra i Paesi, ed all'interno del Paese fra Pubbliche Amministrazioni. L'aumento dei servizi che sono digitalizzati con il conseguente alleggerimento delle procedure burocratiche per cittadini ed imprese, ha avuto varie ripercussioni che dovranno interessare la Cooperazione. L'ampio uso di tecnologie fatto dalle Amministrazioni aumenta la media del livello di qualità che cittadini ed Amministrazioni si aspettano dal servizio pubblico, evidenziando il bisogno per tutte le Amministrazioni di fare uso di nuove tecnologie per riorganizzare le procedure interne e le forme con le quali sono erogati i servizi. Diffondendo le *best practices* si può ridurre la differenza tra le aree del servizio pubblico, che hanno già la possibilità di offrire servizi *online* e quelle che ancora utilizzano procedure tradizionali.

Comunque le Pubbliche Amministrazioni europee non devono soltanto affrontare gli effetti della diffusione delle nuove tecnologie. I comportamenti della popolazione in tutti i Paesi europei e le strutture ed i cambiamenti delle funzioni di governo, come l'*outsorcing*, le politiche di trasformazione e di privatizzazione, decentramento e la devoluzione delle funzioni alle Amministrazioni locali hanno anche un impatto nella organizzazione interna e nel sistema della gestione delle risorse umane. Le Amministrazioni necessitano di gestire il cambiamento in consultazione con i sindacati, adottando soluzioni che preserveranno la conoscenza le competenze individuali e collettive.

3. AREE DI COOPERAZIONE

I programmi per la Cooperazione nella Pubblica Amministrazione saranno sviluppati nelle seguenti aree:

- Pubblici Servizi Innovativi,
- Gestione delle Risorse Umane,
- e-Government
- Migliore Regolazione.

Le aree di Cooperazione e gli argomenti descritti nella parte restante di questo documento costituiscono il Programma a Medio Termine 2004-2005 per la Cooperazione tra le Pubbliche Amministrazioni. Sebbene l'e-Government rimanga un argomento orizzontale per l'innovazione nella Pubblica Amministrazione, in questo Programma è considerata come un'area a parte. La Troika allargata considererà argomenti e tematiche per la discussione alla Riunione dei Direttori Generali e preparerà le necessarie informazioni per trattare questi argomenti.

Tutti i Gruppi di Lavoro si scambieranno informazioni e devono comunicare gli uni con gli altri sull'impatto che le loro attività avranno nel campo dell'organizzazione dei servizi pubblici e della gestione pubblica.

Seguendo le aree della Cooperazione, principi e linee guida definiti dalla Risoluzione dei Ministri Europei Responsabili per la Funzione Pubblica e dal presente documento, i Direttori Generali Responsabili per la Pubblica Amministrazione durante le prossime Presidenze aggiorneranno, specificheranno ed integreranno il Programma a Medio Termine e più dettagliatamente:

- la Presidenza irlandese si impegnerà per ottenere il punto di vista dei 10 nuovi Stati Membri sui programmi di lavoro dei differenti Gruppi di Lavoro, per tenere in considerazione ogni specifico argomento che questi desiderano inserire;
- la Presidenza olandese valuterà l'impatto del Programma a Medio Termine, aggiornando, specificando ed integrando dove necessario.

Inoltre i Direttori Generali, ricevendo un mandato deliberato nella Risoluzione Ministeriale approvata a Roma sul tema del Dialogo Sociale, esamineranno le strade per aumentare le attività in questo campo considerando le risultanze e le raccomandazioni degli studi sulla rappresentatività che la Commissione Europea presenterà nel 2004.

SERVIZI PUBBLICI INNOVATIVI

La collaborazione nell'area Servizi Pubblici Innovativi è finalizzata a migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese nonché le possibili forme che si usano per creare la migliore qualità possibile nel tempo (avendo riguardo al principio di "valore in cambio di denaro").

In questo ambito, oltre allo scambio di esperienze, esistono un gran numero di iniziative comuni che sono state già intraprese, molte delle quali sono già abbastanza consolidate (conferenze sulla qualità e CAF). Questo significa che gli aggiustamenti che saranno necessari per garantire la completa partecipazione dei nuovi Stati Membri in queste attività devono essere valutati ed incrementati ed alcune aree di azione che non sono ancora consolidate lo dovranno essere, e dopo una idonea analisi dei comuni interessi, si deve iniziare a lavorare in nuove aree di azione.

Gli argomenti su cui dovrà focalizzarsi il lavoro del Gruppo dei Pubblici Servizi Innovativi (Innovative Public Service Group - IPSG) sono:

1. Quadro comune di autovalutazione / Common Assessment Framework (CAF)
2. Conferenze sulla Qualità (Quality Conference (QCs))
3. Benchmarking
4. Communicatio
5. Sviluppo del Metodo di Lavoro dell'IPSG

1. Quadro Comune di autovalutazione (CAF- Common Assessment Framework)

Obiettivi

- promuovere e sostenere un ampia diffusione del CAF, anche nei Paesi in Via d'Adesione e candidati. In tal modo il CAF potrà divenire uno strumento comune per confrontare la *performance* delle Pubbliche Amministrazioni Europee e così incoraggiare lo scambio di esperienze;
- valutazione dei risultati dello studio dell'EIPA (Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione) sull'applicazione del CAF a livello europeo e delle conclusioni della Riunione degli esperti CAF di Roma (European CAF Event).

Attività

Nel 2004 l'attività sarà incentrata sul alcune azioni:

- la diffusione dei risultati degli studi EIPA e le conclusioni del CAF Event di Roma;
- si procederà, inoltre, ad una valutazione dell'efficacia operativa del CAF Resource Center gestito dall'EIPA, sotto Presidenza irlandese;

- nel corso della 3ª conferenza sulla qualità di Rotterdam, saranno presentati i risultati ottenuti e le esperienze fatte.

Nel 2005, durante la Presidenza del Lussemburgo, vi sarà un'ulteriore valutazione del livello della diffusione del CAF in Europa, e un nuovo piano di lavoro per il CAF dovrà essere sottoposto all'approvazione dei Direttori Generali.

2. Conferenze sulla Qualità (Quality Conferences - QCs)

Obiettivo

- Assicurare che la conferenza sia organizzata circa ogni due anni e che la sua efficacia si accresca in modo tale che la condivisione di esperienze ed il collegamento degli operatori in tutti i Paesi dell'UE favoriscano l'innovazione e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Attività

Nel corso del 2004:
- i lavori preparatori per la 3ª conferenza sulla qualità di Rotterdam del 15/17 settembre 2004;
- coinvolgimento anche dei Paesi in Via d'Adesione nei lavori preparatori;
- esame dei diversi modi per raccogliere le proposte per preparare le prossime conferenze sulla qualità, anche esaminando le esperienze non europee;
- valutazione dei risultati della 3ª conferenza sulla qualità.

Nel corso del 2005, il lavoro sarà focalizzato sulla valutazione dei risultati della conferenza:
- promuovendo le esperienze innovative e diffondendo anche tramite l'apposito sito ed altri mezzi da individuare;
- saranno delineate le linee guida per l'organizzazione della conferenza del 2006;
- avvalendosi, se necessario, di riunioni di esperti per la preparazione dei lavori della 4ª conferenza sulla qualità.

3. Benchmarking dei Servizi Pubblici

Obiettivo

- Sviluppare il Programma di lavoro e fare progressi nel settore.

Attività

- Devono essere valutati nel 2004, le attività che hanno avuto inizio nel 2003, finalizzate all'individuazione di indicatori e di metodi per il benchmarking tra le Pubbliche Amministrazioni a livello europeo.

In particolare:
- devono essere valutati i progressi nei laboratori di apprendimento sulla sicurezza stradale e sul *public procurement*;
- i risultati dell'applicazione del CAF devono essere considerati come punto di partenza per intraprendere delle iniziative di *benchmarking* basate su esperienze nazionali;
- l'obbiettivo attuale è fare progressi significativi in questo campo valutando la fattibilità di nuove iniziative;
- fondamentale è la redazione di un programma annuale di lavoro da attuare nel corso del 2005.

Nella seconda metà del 2005, i Direttori Generali dovranno valutare i risultati raggiunti.

4. Comunicazione

Obiettivo

- promuovere e diffondere i risultati e le attività dell'EPAN(European Public Administration Network) usando metodi diversi.

Attività

Nel corso della prima metà del 2004:

- la redazione di un progetto annuale in questa area che comprenda l'istituzione di un sito EPAN accessibile al pubblico gestito e finanziato dall'EIPA. Il sito conterrà i maggiori documenti(risoluzioni, programmi...) e materiali (ricerche, questionari) della Cooperazione informale, in ogni area di lavoro e la pubblicazione di una newsletter;
- deve essere, inoltre, studiata la possibilità di trasferire le informazioni di base attualmente su CIRCA Extranet sul nuovo sito internet e la possibilità di installare un più aggiornato sistema di knowledge management;
- sarà compito del gruppo IPSG coordinare i contributi di tutti i differenti Gruppi di Lavoro.

Nel corso della seconda metà del 2004 avrà inizio l'attuazione del piano di lavoro e, nella seconda metà del 2005 i Direttori Generali produrranno una relazione sui progressi.

5. Sviluppo di un migliore metodo di lavoro per il Gruppo IPSG

Obiettivo

- sviluppare nuovi metodi di lavoro e piani d'azione nel settore Servizi Innovativi per assicurare continuità ed efficacia, scambi tra gli Stati Membri e stretta collaborazione con gli altri Gruppi EPAN.

Attività

Nel corso del 2004:

- attuazione delle linee guida per aumentare il metodo di lavoro IPSG in 4 aree:
  - una pianificazione a medio e lungo termine
  - gestione dei progetti e delle attività
  - gestione delle riunioni
  - *knowledge management*
- sviluppare sistemi di collegamento con altri Gruppi e relative attività.

Nel corso del 2005 il Gruppo di lavoro valuterà l'efficacia dei nuovi metodi di lavoro.

GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

I precedenti studi e le discussioni nell'area della gestione delle risorse umane, in linea con le priorità stabilite nel Programma a Medio Termine approvato a La Rioja nel maggio 2002, saranno il punto di partenza in quest'area, che dovrà essere sviluppato ed ampliato anche in considerazione dell'Allargamento dell'Unione Europea.

Alcuni argomenti dovranno essere esaminati trasversalmente, focalizzandosi sui fattori di criticità, i fattori di successo e le sfide future. Saranno inoltre affrontati nuovi argomenti come le strategie di gestione delle risorse umane legate ai cambiamenti organizzativi nelle Amministrazioni, le pensioni e l'onestà nel settore pubblico.

Questi temi sono considerati centrali per il pubblico impiego anche in relazione alle sfide del cambiamento demografico che ha luogo nei diversi Paesi.

Il lavoro dell'HRMG si focalizzerà sui seguenti argomenti:
- Sistemi innovativi di gestione delle risorse umane
- Strategie di gestione delle risorse umane per sostenere i cambiamenti organizzativi
- Sistemi pensionistici nel settore pubblico
- Etica nella Pubblica Amministrazione
- La formazione dei funzionari pubblici.

I progressi nella rimozione delle barriere al libero movimento dei pubblici dipendenti, alla luce delle decisioni della Corte di Giustizia saranno seguiti, sarà attivata la mobilità comunitaria. Queste informazioni saranno diffuse dai Punti di Contatto Nazionali.

1. Sistemi innovativi di gestione delle risorse umane

Obiettivo

- individuare i principi e i criteri per l'introduzione nel settore pubblico di sistemi innovativi di gestione delle risorse umane, inclusi quelli che fanno riferimento a sistemi di retribuzione legati alle prestazioni e sistemi di carriera flessibili, tenendo in considerazione le differenze negli accordi nazionali per il pubblico impiego. In tale contesto attenzione dovrebbe essere data all'efficacia provata dei nuovi sistemi di gestione delle risorse umane e delle lezioni apprese dall'esperienza.

Attività

- identificare ed analizzare i fattori critici e di successo, considerare le limitazioni incontrate in ogni nazione in fase di progettazione e attuazione dei sistemi innovativi, tenendo conto delle differenze nei sistemi di pubblico impiego nazionali. Il dibattito dovrebbe comprendere l'esame delle soluzioni organizzative e di gestione utilizzate nel settore privato. L'attività dovrà essere completata entro la fine del 2005.

2. Strategie di gestione delle risorse umane per sostenere i cambiamenti organizzativi

Obiettivo

- studio approfondito delle strategie di gestione delle risorse umane utilizzate per far fronte ai cambiamenti organizzativi che interessano la struttura e le funzioni della Pubblica Amministrazione come la privatizzazione, la devoluzione delle funzioni, esternalizzazione, la decentralizzazione, l'ottimizzazione e la razionalizzazione.

Attività

- si procederà alla individuazione ed analisi delle *best practices* in relazione alla gestione delle risorse umane per facilitare il cambiamento organizzativo nelle Amministrazioni (come le privatizzazioni, la devoluzione di funzioni, *outsorcing*, decentramento, razionalizzazione), focalizzandosi sulle soluzioni che si sono dimostrate capaci di accrescere le competenze individuali e collettive. Questa attività sarà completata entro la fine del 2005.

3. Sistemi pensionistici nel settore pubblico

Obiettivo

- studiare i differenti sistemi e i casi di buona governance nel campo delle pensioni del settore pubblico.

Attività

- si procederà ad analisi e, dove possibile, a comparazioni e scambi di esperienze sull'argomento dell'evoluzione dei sistemi pensionistici nel settore pubblico. Questa attività sarà sviluppata nel corso del 2004. A lungo termine potranno essere elaborati degli strumenti per monitorare i reciproci progressi in questo campo.

4. Onestà nella Pubblica Amministrazione.

Obiettivo

- sviluppo di una comune comprensione degli standard etici per i pubblici dipendenti.

Attività

- discussioni finalizzate ad individuare i valori condivisi e le buone pratiche nel campo dell'etica del servizio pubblico. Questa attività sarà sviluppata nel corso del 2004.

5. Formazione dei funzionari pubblici

Obiettivo

- nel rispetto delle peculiarità nazionali e culturali, l'effettivo accrescimento delle conoscenze e delle competenze dei funzionari pubblici dei Paesi Membri e di quelli in Via d'Adesione deve essere promosso attraverso la effettiva diffusione delle conoscenze esistenti.

Attività

- saranno dunque sviluppati programmi di formazione comuni su temi relativi alla formazione e realizzazione di politiche e decisioni europee, con lo scopo di favorire l'adozione da parte dei funzionari pubblici degli Stati Membri di un approccio simile sulle tematiche europee.
- saranno favoriti gli scambi di funzionari pubblici tra i Paesi Membri e tra i Paesi Membri e le Istituzioni europee.
- saranno infine organizzati dei *workshops* e seminari di formazione su argomenti di comune interesse in relazione alle aree di Cooperazione tra i Ministri responsabili per la Pubblica Amministrazione, tenendo conto delle specifiche esigenze dei Paesi in Via d'Adesione. I *workshop* e i seminari saranno organizzati dalle Istituzioni di interesse europeo e dalle Istituzioni e agenzie che hanno competenza in ogni Paese. Queste attività seguono le iniziative adottate dalla Presidenza Svedese nel 2000 sul *Public Procurement* e dalla Presidenza italiana sugli strumenti legali per l'E-Government.

Le attività di formazione che coinvolgono i Paesi in Via di Adesione e Candidati saranno attuate in stretta coordinazione con il programma Phare. Le raccomandazioni della Task Force Allargamento saranno prese in considerazione. Le attività pianificate nel Network delle Scuole ed Istituti di Pubblica Amministrazione per i Paesi in Via di Adesione e candidati saranno considerate con un approccio coerente.

GOVERNO ELETTRONICO

Il Gruppo di Lavoro sull'e-Government opera seguendo le priorità date dai Direttori Generali alla Riunione di Elsinore ed il Programma di lavoro ivi originato. Sotto la Presidenza Italiana sono stati fatti sforzi per assicurare un attività coerente con il Programma e-Europe. Un altro impegno per il futuro del Gruppo è la dichiarazione dei Ministri Responsabili per l'e-Government scaturita dalla

Riunione di Como e dalla successiva Comunicazione della Commissione Europea sull'e-Government.

Entrambi i documenti richiamano l'attenzione sul ruolo dell'EPAN (Network delle Pubbliche Amministrazioni europee), anche in relazione al lavoro della Commissione sull'e-Government. L'approccio e le attività raccomandate nella Comunicazione della Commissione sono state richiamate di recente nelle Conclusioni del Consiglio Telecom.

Per quanto riguarda i documenti sopra menzionati il Gruppo e-Government si focalizzerà sui seguenti temi di interesse:

1. collaborazione tra Amministrazioni, interoperabilità e servizi paneuropei
2. cambiamenti organizzativi e capacità richieste per l'e-Government
3. monitoraggio e valutazione delle performance e dei benefici dell'e-Government.

Questi punti sono stati individuati nel Programma di lavoro approvato dai Direttori Generali. Per i prossimi due anni si propone di continuare la discussione come sotto indicato, in stretta Cooperazione ed a supporto del lavoro iniziato nel Consiglio in accordo con i precedenti documenti.

In continuità con l'attività finora svolta, le attività del Gruppo, con riferimento a tutto il Programma di lavoro ed alle priorità, saranno sviluppati attraverso scambi di esperienze fra gli Stati Membri, ed inoltre dibattendo sugli argomenti importanti attraverso studi e ricerche.

Lo scambio e la diffusione di esperienze di successo è riconosciuta come occasione di risparmi e standardizzazione e più in generale come modo per garantire il successo di iniziative basate sui successi esistenti. A tal fine, considerando le iniziative già intraprese dalla Commissione Europea, potrebbe essere opportuno definire uno schema per la condivisione del *know-how*, lo scambio dei risultati e delle esperienze, la circolazione dei documenti e studi di identificazione dei modelli ed approcci che sono stati adottati in ambienti diversi.

Durante la Presidenza irlandese e quella olandese saranno esaminate le prospettive che l'e-Government ha nella organizzazione della Pubblica Amministrazione.

1. La collaborazione inter ed intragovernativa, interoperabilità e servizi pan-europei

Obiettivi

- Uno degli obiettivi a medio termine delle iniziative dell'e-Government negli Stati Membri è di creare un governo aperto e trasparente al fine di migliorare la performance pubblica. Le differenti Pubbliche Amministrazioni dovrebbero cooperare maggiormente al fine di migliorare l'erogazione di servizi, la soddisfazione dell'utente ed accrescere l'efficienza del settore pubblico. L'obbiettivo stabilito dal Programma a Medio Termine è studiare più approfonditamente gli aspetti di interoperabilità legati ai meccanismi di Cooperazione delle pubbliche Amministrazioni, attraverso l'esame e la comparazione di esperienze, e lo studio delle diverse forme di cooperazione tra diversi livelli, di Stati diversi e le relative questioni architetturali.

Per queste attività saranno utilizzati i risultati degli studi sviluppati sotto la Presidenza italiana sulla Cooperazione tra differenti livelli di governo per garantire l'efficacia dell'e-Government.

Attività

Le seguenti attività saranno intraprese entro la fine del 2005:

- analisi delle forme di Cooperazione tra i livelli locali nell'erogazione dei servizi del governo elettronico, identificati tramite l'analisi delle migliori esperienze a livello europeo o tra quelli

che hanno dimostrato un miglioramento nell'accelerazione dei procedimenti e nella semplificazione.
- lo studio di possibili forme di Cooperazione tra i *back office* delle Amministrazioni appartenenti agli Stati membri e le relative questioni di interoperabilità (modelli architetturali e standard aperti.

Anche per la Cooperazione interistituzionale, gli approcci diversi dipendono dalla organizzazione istituzionale di ciascun Paese. Nonostante questo, devono essere identificati quei modelli di collaborazione e/o cooperazione, che nonostante i diversi approcci, abbiano avuto successo,

2. I cambiamenti organizzativi e il ruolo guida richiesto dall'e-Government

Obiettivi

Nella Comunicazione della Commissione, l'e-Government è definito come una combinazione di tecnologia, organizzazione e capacita. I servizi interattivi sono ampiamente visibili sui siti web, tuttavia non sono sempre i migliori servizi. La procedura per l'erogazione di servizi interattivi, può essere ulteriormente migliorata attraverso l'effettivo uso dell'ICT nel *back office*. La rapida realizzazione del governo elettronico è generalmente frenata dai necessari cambiamenti organizzativi. A tal fine è necessaria una approfondita conoscenza dei cambiamenti che hanno luogo nel *back office*, in termini di scambio dei dati, semplificazione dei processi, co-operazione, etc. Bisogna inoltre analizzare gli agenti che favoriscono (o ostacolano) i cambiamenti organizzativi indotti dall'introduzione dell'ICT nell'Amministrazione, in termini di erogazione del servizio agli utenti e alle imprese e di incremento dell'efficienza interna.

L'obiettivo è dunque:
- individuare i modelli attraverso i quali i cambiamenti hanno luogo;
- analizzare i requisiti per la modernizzazione dei processi dei pubblici servizi relativamente alla condivisione dei dati, alla revisione delle procedure e alle risorse umane;
- valutare l'acquisizione delle competenze (non solo competenze tecniche) che sono necessarie ai manager e al personale operativo per la gestione del cambiamento.

Attività

Entro il 2004:

- si procederà alla valutazione dei requisiti per iniziative di un governo elettronico efficace nel *back office* (dati, processi lavorativi, gestione delle risorse umane);

Entro il 2005:

- saranno esaminate le principali iniziative intraprese dagli Stati Membri per favorire i cambiamenti organizzativi, considerando le conseguenze derivanti dallo start up di servizi aperti di e-Government e dalla riorganizzazione delle procedure interistituzionali.
- si procederà, inoltre, ad una valutazione delle competenze necessarie per manager e personale operativo.

Entro la fine del 2005 una breve lista di raccomandazioni sarà abbozzata per le Amministrazioni degli Stati Membri. Il Gruppo di Lavoro terrà in considerazione i risultati dello studio sull'ICT nella gestione delle risorse umane condotto durante la Presidenza italiana.

3. Monitoraggio e valutazione delle performance e benefici dell'e-Government

La misurazione dei benefici dell'E-Government dal punto di vista dell'investimento sarà in uno dei maggiori aspetti sui quali sarà focalizzato il Gruppo di lavoro. Un livello di attenzione e familiarità con gli strumenti disponibili e con il bisogno di crearne di nuovi deve essere raggiunto, saranno favoriti approcci nazionali e comunitari.

Obiettivo

- studiare un quadro per l'effettivo monitoraggio e valutazione dell'e-Government per valutare i benefici per i cittadini e per le imprese.

Attività

Le seguenti attività saranno intraprese entro la fine del 2005:

- valutazione di metodologie di *benchmarking* che prendano in considerazione non solo aspetti quantitativi (per esempio il numero di servizi disponibili), ma anche aspetti qualitativi (per esempio i livelli di utilizzo dei servizi disponibili e i livelli di qualità percepiti dagli utenti di tali servizi).
- analisi degli impieghi possibili degli indicatori di performance per i vari aspetti considerati (efficienza interna, l'efficacia delle politiche e iniziative, la trasparenza e la responsabilità) ai differenti livelli: nazionale, regionale e locale.

MIGLIORE REGOLAZIONE

Migliorare la qualità della regolazione a livello comunitario e nazionale è una delle priorità degli Stati Membri dell'Unione Europea.

Considerando l'importanza di assicurare che le diverse fonti di regolamentazione siano sensibili al bisogno di competitività fra le frontiere, i diversi livelli di governo dovrebbero essere coordinati efficacemente, soprattutto a livello europeo, nazionale, regionale locale.

I Direttori e gli esperti di migliore regolazione hanno concordato che, durante la Presidenza italiana e le successive Presidenze irlandese ed olandese sino alla fine del 2004, il Gruppo continuerà a:

- seguire lo studio condotto dalla Presidenza greca sul progresso avuto in questo campo, promuovere e relazionare sull'effettiva realizzazione delle raccomandazioni del Mandelkern Report sulla migliore regolazione, sia a livello di Stati Membri che a livello dell'Unione e l'Action plan della Commissione per la migliore regolazione
- sostenere la diffusione delle *best practices* sulla Migliore regolazione tra gli Stati Membri e la Commissione.

In particolare, il Gruppo focalizzerà sui seguenti temi:

- Analisi dell'impatto della Regolamentazione (AIR)
- Consultazione
- Semplificazione;
- Accesso alla regolazione;
- Trasposizione
- Strutture effettive

In questo lavoro i Direttori ed Esperti di migliore regolazione sosterranno:

- il rafforzamento delle strutture sia formali che informali per la migliore regolazione in Europa, includendo l'effettiva attuazione dell'Accordo Interistituzionale sulla Migliore regolazione;
- nel corso di questo lavoro sarà posta particolare enfasi sul punto di vista e le priorità dei nuovi Stati Membri.

4. ORGANIZZAZIONE DELLA COOPERAZIONE

Il programma di Cooperazione continuerà ad essere realizzato sia sulla base delle decisioni prese dai Ministri Europei Responsabili per la Funzione Pubblica nelle loro Riunioni informali sia sulla base del comune bisogno di scambiare idee, esperienze e *best practices* fra Pubbliche Amministrazioni degli Stati Membri dell'Unione Europea.

La Cooperazione nella Pubblica Amministrazione continuerà organizzandosi su tre livelli: 1) Riunioni dei Ministri Europei Responsabili per la Funzione Pubblica; 2) Riunioni dei Direttori Generali responsabili per la Pubblica Amministrazione, Riunioni dei Direttori Generali per la Migliore Regolazione, Riunioni dei Direttori delle Scuole e degli Istituti per la Pubblica Amministrazione; 3) Gruppi di lavoro.

Un adeguato scambio di informazioni fra questi tre livelli dovrebbe essere assicurato, oltre al coordinamento fra le attività dei Gruppi di Lavoro.

Alcuni adattamenti e cambiamenti alle procedure che sono in uso devono essere fatti, considerando l'aumento del numero dei Paesi Membri e l'impatto della nuova organizzazione che seguirà con l'adozione della nuova Costituzione Europea. I risultati del processo di autovalutazione del Network delle Amministrazioni Pubbliche europee espresso con la Presidenza danese del 2002 e il prossimo rapporto della Task Force Allargamento devono essere considerati, per aumentare la capacità della Cooperazione di raggiungere obiettivi ed offrire risultati di qualità tenendo sotto controllo i costi del complessivo funzionamento del Network.

I Direttori Generali responsabili per la Pubblica Amministrazione dovrebbero realizzare le misure ed adottare le soluzioni che seguono:

- Assicurare il raggiungimento di obiettivi e l'attuazione delle iniziative stabilite dal Programma a Medio Termine per i prossimi due anni. I Ministri saranno informati delle attività attuate e dei risultati ottenuti in occasione della prossima Riunione. Se non dovesse esserci una Riunione ministeriale, la Troika informerà i Direttori Generali sui progressi e l'attuazione del Programma a Medio Termine.
- Rafforzare il ruolo guida della Troika allargata, permettendo fra l'altro:
  - una migliore pianificazione e coordinamento delle attività attraverso le Presidenze;
  - una maggiore stabilità delle attività di supporto alla Cooperazione;
  - aumentare l'uso degli strumenti elettronici di comunicazione fra membri del Network e tra Network e cittadini.

Dove possibile, le attività saranno attuate con l'assistenza del Programma Phare.

Per alcuni temi i Direttori generali potranno costituire alcuni sotto Gruppi con i rappresentanti dei Paesi maggiormente interessati. I sotto Gruppi riferiranno al Gruppo di Lavoro corrispondenti.

11ª RIUNIONE DEI MINISTRI EUROPEI RESPONSABILI PER LA FUNZIONE PUBBLICA *

ROMA, 1 DICEMBRE 2003

RISOLUZIONI

I Ministri europei responsabili per la Funzione Pubblica, alla loro 11ª Riunione di Roma del 1° dicembre 2003, alla quale hanno anche partecipato i Ministri dei Paesi in Via di Adesione e dei Paesi Candidati e il Vice Presidente della Commissione Europea,

considerato che il Consiglio Europeo

- ha fissato, nel marzo 2000, durante il Consiglio di Lisbona, l'obiettivo per l'Unione Europea "di diventare la più competitiva e dinamica economia nel mondo basata sulla conoscenza, capace di una crescita economica sostenibile con più numerose e migliori opportunità di lavoro e maggiore coesione sociale";
- ha sottolineato, nel quadro della strategia globale fissata a Lisbona e nei successivi Consigli di Primavera (Stoccolma, marzo 2001; Barcellona, marzo 2002; Bruxelles, marzo 2003), relativi al miglioramento della legislazione per renderla più favorevole per gli investimenti, l'innovazione, le imprese, che le Istituzioni europee e i Governi nazionali dovrebbero, fra le altre misure e linee di azione:
  - dedicare particolare attenzione all'impatto della regolazione;
  - attuare le azioni di semplificazione per la regolazione;
  - perseguire il dialogo con i cittadini pubblici e con gli affari;
- ha ribadito, nella Riunione di Bruxelles del 16/17 ottobre 2003 che " semplificare la legislazione dell'Unione Europea e migliorare l'efficienza e la trasparenza della Pubblica Amministrazione migliorerà significativamente la concorrenza economica incoraggiando la fiducia delle imprese e migliorando gli standard dei pubblici servizi".

notato che

- maggiori cambiamenti avverranno a livello europeo durante i prossimi anni a causa del processo di allargamento e la riorganizzazione istituzionale dell'Unione Europea;

considerato che

- la Convenzione Europea ha introdotto nella bozza di Trattato istituente una Costituzione per l'Europa, che è stata consegnata al Presidente del Consiglio europeo a Roma il 18 luglio 2003, due importanti articoli, l'articolo III-185, che stabilisce che l'effettiva attuazione nazionale del diritto dell'Unione da parte degli Stati Membri è una materia di comune interesse, e che l'Unione deve sostenere gli sforzi dei Paesi Membri per aumentare la loro capacità amministrativa per l'attuazione della legge Comunitaria; l'articolo III-304 che stabilisce che nel realizzare la loro missione, le Istituzioni gli enti, le agenzie dell'Unione devono avere il sostegno di una aperta, efficiente e indipendente Amministrazione europea

* Traduzione a cura dell'ufficio Affari internazionali del Dipartimento della funzione pubblica.

dichiarano

- la loro intenzione di proseguire rafforzare la cooperazione informale nel campo della Pubblica Amministrazione, cosi che il costante scambio di informazioni e di migliori pratiche fra Amministrazioni, e la realizzazione di attività comuni possano migliorare il processo di modernizzazione delle Amministrazioni a livello nazionale ed europeo;

- che la riforma della Commissione europea è una necessità, considerata essenziale per dare all'Unione Europea allargata una amministrazione efficiente e trasparente;

- il loro apprezzamento per la Comunicazione dei Direttori ed Esperti per la migliore regolazione sulle loro passate attività e le iniziative future;

- la loro positiva valutazione dei risultati raggiunti dalla Presidenza italiana nel Semestre attuale attraverso specifiche iniziative, specialmente nel campo della formazione, semplificazione amministrativa e legislativa, e-Governement, comunicazione istituzionale e la qualità dei servizi erogati ai cittadini;

individuano

- le seguenti priorità ed aree di cooperazione per il lavoro delle pubbliche amministrazioni;

approvano

- il nuovo Programma a medio termine delle attività per gli anni 2004/2005 da attuarsi nell'ambito della Cooperazione europea nel campo della pubblica amministrazione, seguendo le indicazioni provenienti dai Direttori Generali responsabili per la Pubblica Amministrazione e dai Direttori ed Esperti per la migliore regolazione.

LE PRIORITA' DELLA COOPERAZIONE

1. I Ministri europei responsabili per la Funzione Pubblica, in relazione al processo di allargamento:

- riconoscono la necessità che la cooperazione nel campo della pubblica amministrazione dia le dovute attenzioni alle priorità delle Amministrazioni dei nuovi Stati Membri, soprattutto nel perseguimento dell'obiettivo della modernizzazione delle Amministrazioni, migliorando la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, e semplificando le regole per le procedure burocratiche;
- riconoscono il bisogno per la cooperazione europea di favorire la razionalizzazione e la più uniforme applicazione della legislazione Comunitaria, sostenendo la sua effettiva attuazione, nell'Europa allargata, per il momento a 25 membri.

2. Per quanto riguarda il processo di riorganizzazione istituzionale dell'Unione Europea, che passa per l'adozione del nuovo Trattato, che rafforzerà l'Unione come un'unione di cittadini e Stati Membri, i Ministri europei responsabili per la Funzione Pubblica :

- riconoscono la necessità per le loro rispettive Amministrazioni e le Istituzioni europee di essere più efficienti e trasparenti, offrendo ai loro utenti, cittadini ed imprese, nuove possibilità di partecipazione, in applicazione del principio di sussidiarietà;
- riconoscono, in particolare, il bisogno di regolare ed informare regolarmente ed in maniera opportuna i cittadini sulle attività sia delle Pubbliche Amministrazioni nazionali che, in quanto

cittadini europei, di quelle dell'Unione Europea, e propongono che questo bisogno sia tutelato a tutti i livelli, inclusi i livelli più alti possibili;
- riconoscono che l'aumentata efficienza della Pubblica Amministrazione raggiunta soprattutto migliorando la qualità della regolazione, che è già cominciata nell'ambito del Processo di Lisbona, deve essere rafforzata per sostenere il coordinamento economico, la concorrenza, la coesione sociale e per gestire, e dove possibile ridurre, i costi dell'amministrazione.

3. I Ministri europei responsabili per la Funzione Pubblica, anche alla luce della Dichiarazione Ministeriale di Como sull'Egovernment dell'8 luglio 2003, riconoscono l'importanza dell'uso delle nuove tecnologie e dell'attuazione dell'e-Government per gli obiettivi sopra menzionati. Sottolineando il ruolo chiave delle risorse umane in questo campo, richiamano l'importanza di:
- attuare pienamente i principi della sussidiarietà fra differenti livelli di amministrazione e garantire la piena e soddisfacente governance del sistema pubblico a livello europeo, nazionale, regionale e locale;
- migliorare la qualità dei servizi che la Pubblica Amministrazione eroga ai cittadini ed alle imprese.

4. I Ministri europei responsabili per la Funzione Pubblica, confrontandosi con le nuove domande imposte dalla crescita e dallo sviluppo dell'Unione, sottolineano l'importanza della formazione dei pubblici dipendenti come essenziale strumento per aumentare l'efficienza, l'efficacia e la qualità della Pubblica Amministrazione e sottolineano l'importanza delle iniziative di scambio di esperienze fra livelli dirigenziali e di seminari di formazione aperti per pubblici dipendenti.

AREE DI COOPERAZIONE

I Ministri europei responsabili per la Funzione Pubblica raccomandano che queste priorità siano realizzate mediante appropriate azioni, particolarmente nei seguenti campi di cooperazione, stabiliti nel Programma a Medio Termine allegato a queste Risoluzioni.

Sevizi pubblici innovativi

L'innovazione nel campo dei servizi pubblici dovrebbe incontrare la domanda dei cittadini e delle imprese: una crescente domanda di qualità in cambio di risorse sempre più scarse date alle pubbliche amministrazioni. Cittadini ed imprese richiedono anche comunicazione e più ampia partecipazione e trasparenza nei processi di decisione amministrativa, a livello sia nazionale che europeo.

Gestione delle risorse umane

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione e il miglioramento della qualità dei servizi non può avere luogo senza il miglioramento della gestione delle risorse umane e senza rafforzare il valore del capitale umano attraverso motivazione e formazione.

e-Government

Occorre realizzare un completo uso delle nuove tecnologie nella Pubblica Amministrazione, per cui la diffusione di esperienze di successo potrebbe essere utile a garantire il rispetto del bilanciamento costi-efficacia, la standardizzazione e il successo delle future iniziative.

Migliore regolazione

La crescita economica e sociale e il funzionamento del mercato interno richiedono azioni che devono essere costantemente intraprese per migliorare la qualità della regolazione, fra le altre cose, diffondendo e migliorando l'uso di strumenti come l'analisi dell'impatto della regolazione, la

consultazione e la semplificazione delle regole e procedure. I Ministri europei responsabili per la Funzione Pubblica riaffermano il loro auspicio per la creazione di un Gruppo di lavoro orizzontale ad hoc sulla migliore regolazione che riporti al Consiglio, attraverso il Coreper, secondo l'art.207 del Trattato, con la prospettiva di assistere nei seguiti al Piano d'azione della Commissione "Semplificare e migliorare l'ambiente della regolazione".

Dialogo sociale

Il dialogo sociale, nell'ambito della Cooperazione, è essenziale per il costante ed utile scambio di informazioni con le organizzazioni dei sindacati europei. A tale riguardo le Riunioni dei Direttori generali della Troika con le organizzazioni dei sindacati europei, sono la corretta strada. I Direttori generali discuteranno i risultati dello studio sulla rappresentatività per fare proposte ai Ministri riguardo ai seguiti da dare alle conclusioni dello studio; i Ministri decideranno su queste proposte.

MID TERM PROGRAMME 2004-2005 FOR COOPERATION IN PUBLIC ADMINISTRATIONS

Prepared by the troika (Greece, Italy, Ireland, The Netherlads) and discussed with the directors general of the European Union

and

approved in Rome, on the 1st of december,
as an annex to the resolutions of the european ministers responsible for public administration

1. INTRODUCTION

Improving the quality of public administrations and of their regulations has been stated by the European Council in Lisbon in 2000 and by the following spring European Councils as one of the factors contributing to make the European Union the most competitive and dynamic Knowledge-based economy in the world. In recent years co-operation in public administrations at EU level has evolved from an exchange of ideas and experiences towards the development of common activities and tools.

In 2001 in Uppsala, the Directors Generals responsible for Public Administrations approved the Medium Term Programme for the Cooperation in Public Administrations. In the Meeting of Ministers responsible for Public Administration in La Rioja in May 2002 the program was updated and received political backing. Under the Danish Presidency an evaluation of the EU Public Administration Network has been carried out. The Meeting of Ministers responsible for Public Administration in Rhodes in June 2003 valued very highly the exchange of ideas, experiences and good practices between the Public Administration of the Member States as well as the development of activities and common tools through their working groups in the areas established by the Mid Term Programme approved in la Rioja in May 2002.

In the near future the Enlargement and the European Constitution will broaden the geographical and Institutional context in which cooperation in Public Administration will take place. Art. III 185 of the text of Treaty establishing a Constitution for Europe drafted by the European Convention and discussed by the Inter-governmental Conference started in Rome, 4 October 2003, underlines the necessity that national administrations improve their administrative capacity in the implementation of EU law and, to this end, it calls for measures to be taken for exchange information, experience and civil servants, as well as for training.

With point 6th of the resolutions adopted in Rhodes by the Ministers responsible for Public Administration the Troika Directors General is assigned to cooperate closely on the elaboration of the revised Mid Term Programme, taking into account the challenges and opportunities resulting from enlargement.

Accordingly with this resolution, Directors General of Greece, Italy, Ireland and The Netherlands have elaborated this Mid Term Programme 2004-2005, which has been discussed with the DGs of member countries.

The Meeting of Ministers responsible for Public Administration in Rome in December 2003 gives the opportunity renew the political backing of the informal cooperation in public administration and to set a new Mid Term Programme, taking into consideration the challenges of enlargement and of the new European Constitution.

2. NEW COMMON CHALLENGES TO EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION

Public Administrations of European countries are confronting themselves with a deeply evolving scenario. The Enlargement of the European Union and increasing digitalisation are among the main challenges that have to be faced over the coming years.

The accession of new member States will increase the variety of public administrations. Cooperation will involve government departments with very differing histories, structures, ways of operating and administrative culture. All cooperation initiatives will increasingly have to take account of these diversities. The models and guidelines to be drawn up will have to combine identifying instruments and desirable solutions with the conditions for their concrete application to different national and organizational contexts. It will be increasingly necessary to analyse both best practices and experiences and the external and internal factors, which make them effective in the different contexts. At the same time, the focus must be on the need to effectively incorporate acceding countries into the groups' activities, which will also entail updating the programme of work to include issues and activities that will meet their specific requirements. For this purpose the provision of common training activities will play a central role.

A second major challenge is eGovernment, which has now moved on from being a pointer of hoped-for change to become an ongoing reality, even though the pace and the forms it takes differ between countries, and even within the same country between its public administrations. An increasing number of services are now being digitalised, with a consequent lightening of the burden on businesses and citizens. This has various repercussions, which reflect on areas and issues on which to focus cooperation. The ever-wider adoption of new technologies by government departments is raising the average quality levels which businesses and citizens expect of their public services, highlighting the need for all administrations to make full use of new technologies to reorganise their internal procedures and the ways in which services are delivered. Spreading best practices can help to narrow the gap between the areas in the public services, which are already able to deliver online services and those which are still using traditional procedures.

However, Europe's public administrations do not only have to cope with the effects of the spread of ICTs. Population trends in all the European countries and changes in the structure and functions of government, such as outsourcing, transformation and privatisation policies, decentralisation and the devolution of functions to local administrations are also having an impact on the internal organisation and human resource management systems. Administrations are being required to manage change in consultation with the trade unions, by adopting solutions that will preserve individual and collective knowledge and competencies.

3. AREAS OF COOPERATION

The cooperation programmes for the Public Administrations are developed in the following areas:

- Innovative Public Services
- Human Resource Management
- e-Government
- Better Regulation

The areas of cooperation and the issues described in the rest of this document form the Mid Term Programme 2004-2005 for cooperation in public administration. Although E-Government remains an horizontal issue for innovation in public administration, in this programme it is considered as an area in its own right. The extended Troika will consider issues and items for discussion at the meetings of Directors general and prepare the necessary information to progress these issues.

All the Working Groups will exchange information and must communicate with each other on the impact that their activities have in the field of the organization of public services and of public management.

In full accordance with areas for cooperation, principles and guidelines defined by the Resolution of Minister for Public Administration and by the present document, the Directors General for Public Administration during future Presidencies will update, detail and integrate the Mid Term Programme and, more specifically:

- the Irish Presidency will take steps to obtain the specific views of the 10 new Member States about the work programmes of the various working groups to take account of any specific issues they may wish to raise;
- the Dutch Presidency will make an assessment of impact of the Mid Term Programme, updating, detailing and integrating it where necessary.

Moreover, the Directors general, receiving the mandate stated in the Ministerial Resolution approved in Rome on the issue of Social Dialogue, will examine ways to improve the activities in this field, taking account of the findings and recommendations of the study on representativity that the European Commission will present in 2004.

INNOVATIVE PUBLIC SERVICES

Collaboration in this area has to do with such things as the quality of services delivered to citizens and businesses, and the various forms used to constantly create the best possible quality across time (having regard to value for money).

It is here that in addition to exchanging experiences, a number of joint initiatives have already been undertaken, some of which have already become fairly well-consolidated (Quality Conferences and CAF). This means that all the adjustments that are needed to guarantee the full participation of new member countries in these activities must be appraised and implemented, and any areas of action that have not yet been consolidated will have to be, and after an adequate analysis of common interests, work must begin in new areas of action.

The issues of interest on which to focus the work of the Innovative Public Services Group (IPSG) are:

1. Common Assessment Framework (CAF)
2. Quality Conferences (QCs)
3. Benchmarking
4. Communication
5. Development of improved Working Method of the IPSG

1. CAF

Objectives

- To promote and support wider dissemination of CAF, also in the acceding and candidate countries, and use it as a common tool for comparing the performance of European public administrations in order to encourage exchanges of experiences;
- to appraise the results of the study of the implementation of the CAF by Eipa at the European level and the conclusions of the Rome Expert Meeting (European CAF event).

Activities

The following actions must be undertaken during 2004:

- the results of the Eipa study and the conclusions of the Rome CAF event must be widely disseminated;
- under the Irish Presidency the operational effectiveness of the CAF Resource Centre managed by Eipa must be appraised;
- during the course of the Rotterdam 3QC the experiences implemented and the results obtained must be made public.

In 2005, under the Luxembourg Presidency, there must be a fresh appraisal of the level of dissemination of the CAF throughout Europe, and a new CAF plan of work must be submitted for the approval of the DGs.

2. Quality Conference

Objective

- To ensure that the conference is staged approximately every two years and its effectiveness enhanced to foster the sharing of experiences with innovating and improving the quality of public services and networking between the operators in all the EU countries.

Activities

During the course of 2004:
- the preparatory work for the Rotterdam 3QC on 15/17 September 2004 must be completed;
- the acceding countries must be involved in the preparatory work;
- different ways of collecting inputs to prepare the future QCs, also examining non-European experiences, must be examined;
- the results of the 3QC must be evaluated.

During 2005, work will focus on appraising the results of the 3QC by:
- promoting and disseminating the innovation experiences selected for the conference, using the QC site and other ways yet to be identified;
- drawing up guidelines for the organisation of the 2006 conference;
- organising if necessary one or more expert meetings to prepare the work of the 4QC.

3. Benchmarking in Public Services

Objective

- To develop the Work Programme and make significant progress in this field.

Activities

The activities begun in 2003 to identify indicators and methods for benchmarking between public administration departments at the European level must be evaluated by 2004.

In particular:
- the progress of the learning labs on road safety and public procurement must be appraised;
- the outputs of the application of CAF must be appraised as a starting point to embark on benchmarking initiatives based on national experiences;
- the viability of new initiatives in this field area must be appraised;
- an annual programme of work to be implemented during 2005 must be drawn up.
  In the second half of 2005, the DGs must appraise the results achieved.

4. Communication

Objective

- To promote familiarity with the results and activities of EPAN by European public administrations using a range of methods.

Activities

During the course of the first half of 2004:
- an annual working project must be drawn up in this area, also including the creation of an EPAN site open to general public: the EPAN site will be managed and financed by EIPA, according to the guidelines and directives stated in the annual working project. This site will host the main documents (resolutions, programmes, …) and materials (surveys, researches) of informal cooperation in every area of work, and the publication of a newsletter;
- the possibility of transferring the knowledge base currently on CIRCA Extranet to the new Internet site, and of installing a more advanced knowledge management system of the network must be studied;
- in this area, IPSG must coordinate the contributions of all the different working groups.

During the second half of 2004 work must begin on implementing the approved plan of work. The DGs must produce a progress report in the second half of 2005.

5. Development of improved Working Method in the IPS Working Group

Objective

- Developing new working methods and action plans in the IPSG to ensure continuity and efficiency, improve knowledge exchange among members and strengthen collaboration with the other groups of EPAN.

Activities

During the course of 2004:
- Implement guidelines for improving the IPS Group's working methods in the following 4 areas:
  - creation of a mid and long term planning process
  - project and activities' management
  - management of meetings
  - knowledge management.
- Develop ways of linking with other groups and their activities.

During the course of 2005 the Working Group will appraise the effectiveness of the newly introduced working method.

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT

Past studies and discussions in the area of human resources management, consistent with the priorities set out in the medium-term programme approved at La Rioja in May 2002, are the starting point for work in this area, which has to be taken further and developed, also because of Union enlargement.

Some issues will have to be examined more thoroughly, focusing on the critical factors, the success factors and future challenges. New issues will be introduced: human resource management strategies linked to organisational changes in civil service departments, public service pensions and integrity in the public service.

These issues that are deemed to be central to civil service employment, also in relation to the challenges of demographic change taking place in different countries of the Union.

Work in human resource management will focus on the following issues:

- Innovative human resources management systems.
- Human Resource Management strategies to support organisational changes.
- Pension systems in the public sector.
- Integrity in the public service.
- Training of civil servants.

Progress on the removal of barriers to free movement of civil servants, in the light of European Court of Justice case law, will be followed and Community mobility will be implemented. This collection of information will have to be carried out by the national contact points.

1. Innovative human resources management systems

Objective

- To identify principles and criteria for the introduction in the public sector of innovative HRM systems, including those that address Performance related pay and flexible career systems taking into account differences in national public employment arrangements . In this respect focus should be put on the proven effectiveness of new HRM systems and on the lessons learnt from experiences.

Activities

- Identification and analysis of critical and success factors as well as the limitations encountered in each country when designing and implementing innovative HRM systems, taking into account differences in national public employment systems. The debate could involve the examination of organisational and management solutions used in the private sector. This activity will be completed by the end of 2005.

2. Human Resources Management strategies to support organisational changes

Objectives

- To study in greater depth the human resources management strategies used to deal with organisational changes affecting the structure and the functions of public administration, such as privatisation, the devolution of functions, outsourcing, decentralization, streamlining and rationalization.

Activities

- Identification and analysis of best practices relating to human resources management to foster change when changing functions and structures in civil service departments (such as privatisations, the devolution of functions, outsourcing, decentralization, streamlining and rationalization), with a strong focus on solutions that have been shown capable of enhancing the skills present in the organisation at the individual and collective level. This activity will be completed by the end of 2005.

3. Pension systems in the public sector

Objective

- To study different systems and good governance in the specific field of public service pensions

Activities

- Analyses and, where possible, comparisons and exchanges of experiences on the issue of the evolution of pension systems in the public sector. This activity will be developed during 2004. In the long term tools for monitoring each others progresses in this field could eventually be designed.

4. Integrity in the public service

Objective

- Development of a common understanding of ethical standards for civil servants.

Activity

- Discussions will be initiated which identify shared values and good pratices in the field of integrity in the public service. This activity will be developed during 2004.

5. Training of civil servants

Objective

- While preserving national and cultural peculiarities, the improvement of knowledge and competencies of civil servants of member and acceding countries must be promoted through the effective deployment of existing knowledge.

Activities

- Development of common training programs on the topics related with the formation and the implementation of European policies and decisions, with the aim of favouring the adoption by civil servants from member and accessing countries of a comparable approach to European issues.
- Implementation of exchanges of civil servants among member states as well as member states and EU institutions.
- Organization of open workshops and training seminars on issues of common interest linked to areas of cooperation between the Ministries responsible for public administration, taking into account also the specific needs of the acceding countries. Workshops and seminars will be organised by institutions of European interest and by the institutions and agencies having competence in each country. This activity follows the initiatives adopted by the Swedish Presidency in 2000 on public procurement and by the Italian Presidency on legal tools for E-Government.

Training activities that involve acceding and candidate countries will be carried out in close coordination with on-going Phare assistance. The recommendations by the Task Force Enlargement will be taken into account. The activities planned within the parallel Network of Schools and Institutes for Public Administration in favour of acceding and candidate countries will also be organized within a coherent, global approach.

e-GOVERNMENT

The eGovernment working group is operating under the terms of reference given to it by the Directors General at the Elsinore meeting, and the Programme of Work stemming from it. Under the Italian Presidency efforts have been made to assure coherence with the Programme e-Europe. Another central benchmark for the future of the group is the declaration of the Ministers responsible for eGovernment issued after the Como Meeting and the subsequent Communication of the European Commission on eGovernment.

Both documents call attention to the role of EPAN (European Public Administration Network), also in relation to the work of the Commission on government. The approach and the activities recommended in the Commission's Communication have been endorsed most recently in the Conclusions of the Telecom Council.

As far as the aforementioned documents are concerned, the issues of interest on which to focus the attention of the eGovernment group are:

1. Inter governmental collaboration, interoperability and pan-European services
2. Organisational changes and the skills required by e-Government
3. Monitoring and evaluation of eGovernment performance and benefits.

These points were partially addressed in the programme of work approved by the DGs. Over the next two years it is therefore proposed to continue these discussions, as indicated below, in close cooperation with, and in support of the work underway in the Council framework in agreement with the aforementioned documents.

Continuing the work carried out until today, the group's activities, with reference at all times to the Programme of Work and Terms of Reference, will mainly be performed by exchanges of experiences by the member States, and by further debating the important issues through studies and research.

The exchange and dissemination of successful experiences is broadly recognised as a sound way of producing economies, standardisation and in more general terms guaranteeing the success of the initiatives based on existing successes. To this end, considering the initiatives already in progress undertaken by the European Commission, thought could be given to the appropriateness of defining a framework to support the sharing of know-how, exchanging results and experiences, circulating documents and studies, and identifying models, methods and approaches that have been adopted in different MS environments.

During the Irish and Dutch Presidency the perspectives that e-government has on the organization of public administration will be examined,

1. Inter & intra governmental collaboration, interoperability and pan-European services

Objective

- One of the medium-term objectives of the eGovernment initiatives in the MSs is to create a seamless and transparent Government in order to improve public performance. Different public organisations should more cooperate in order to improve the delivery of services, customer satisfaction and increase efficacy of the public sector. The aim here is to study more thoroughly the interoperability aspects linked to cooperation mechanisms between civil service back offices by examining and comparing experiences, and studying the different forms of cooperation at different levels, including cooperation between the administrations of different member States, and the related architectural questions.

For these activities the results of the ongoing study being conducted by the Italian Presidency on cooperation between different tiers of government to guarantee effective eGovernment will be used.

Activities

The following activities will be undertaken by the end of 2005:

- analysing forms of cooperation between local levels in the delivery of eGovernment services, also identified by analysing best experiences at the EU level, or between those that have managed to demonstrate improvements in terms of streamlining and accelerating procedures;
- studying the possibility of forms of cooperation between the back offices of administrations belonging to the member states and the related interoperability questions (architecture models, open standards).

As far as inter-institutional cooperation is concerned, the diversity of approaches used is strongly dependent on the institutional architecture used by each country. Despite this, collaboration and/or cooperation models must be identified that, despite the difference of approaches, have produced successful results.

2. Organisational changes skills and the role of leadership required by e-Government

Objectives

In the Communication of the Commission, e-government is defined as a combination of technology, organisation and skills. Interactive services highly visible at websites, are not always the best services. The process of service delivery can be more improved through effective use of ICT in the back office. Fast implementation of e-government is generally accepted to be hindered by the required organisational changes. The main objective is to have better understanding of the so often mentioned required changes in the back office, in terms of exchange of data, streamlining processes, co-operation etc. and the agents that foster (or hamper) organisational change induced by the introduction of ICTs into government departments, both in terms of service delivery to the general public and business, and to increase internal efficiency.

The aim is to identify:

- the models through which changes take place
- the requirements of modernised service delivery processes on the sharing of data, business process redesign and human resources
- the acquisition of the different skills (not only technical skills) which are needed by managers and clerical staff to govern and manage change.

Activities

By 2004 :

- assessing the requirements for successful eGovernment initiatives in the back office (data, work processes, HRM);

By 2005:

- the main initiatives to encourage organisational change which the member States have embarked upon will be examined, and also seen in relation to the consequences of starting up seamless eGovernment services and reorganising inter-institutional processes;
- the eGovernment skills required for managers and clerical workers will be appraised.

By the end of 2005 a short list of recommendations will be drafted for the member States' administrations. The Working Group will take into account the findings of the study on the impact of ITC in Human Resources Management carried out under Italian Presidency.

3. Monitoring and evaluation of eGovernment performance and benefits

Measuring the benefits of eGovernment in terms of the investment put into it is one of the main aspects on which attention has to focus (and which has already been addressed by the working group). A level of awareness and familiarity with the available instruments and with the need to create new ones must be achieved, and national and Community approaches designed and appraised.

Objective

- To study a framework for effective monitoring and avaluation of e-government to appraise the benefits to citizens and businesses.

Activities

The following activities will be undertaken by the end of 2005:

- Reflecting on benchmarking methodologies that take into account not only the quantitative aspects (for example the number of services available), but also qualitative aspects (for example the use levels of services available and the quality levels perceived by the users of those services).
- Analysing the usability of performance indicators for the various aspects involved (internal efficiency, the effectiveness of policies and initiatives, transparency and accountability) and at different levels: national, regional, local.

BETTER REGULATION

Improving the quality of Community level and national level regulation is one of the priorities of the EU member States.

Considering the importance of ensuring that the various sources of rules and regulations should be sensitive to the across-the-board need for competitiveness, different tiers of government must be effectively coordinated, particularly the European, national, regional and local tiers.

The Directors and Experts of Better Regulation agreed that, during the Italian Presidency, and the subsequent Irish and Dutch Presidencies over the period to end-2004, the Group will continue to:

- following the study carried out by the Greek Presidency on the progress made so far in the field, promote and report on the effective implementation of the recommendations of the Mandelkern Report on Better Regulation at Member State and EU level and the Commissions' better regulation action plan;
- support the dissemination of good practices on Better Regulation amongst Member States and with the Commission.

In particular, the Group will focus on the areas of:

- Impact Assessment
- Consultation
- Simplification
- Access to Regulation
- Transposition
- Effective Structures

In its work, the Directors and Experts of Better Regulation will also seek to:

- support the strengthening of the structures, both formal and informal, for Better Regulation across the EU, including effective implementation of the Inter Institutional Agreement on Better Regulation;
- taking account of the enlargement of the Eu, place particular emphasis on the views and priorities of the new Member States.

4. ORGANIZATION OF THE COOPERATION

The co-operative programme will continue to be partly mandated by decisions taken by the European Ministers responsible for public administration at their informal meetings and partly guided by the common need for exchange of ideas, experiences and best practices between the public administrations of the member states of the European Union.

Cooperation in Public Administration will continue to be organized around three levels: 1. Meeting of Ministers responsible for Public Administration; 2. Meeting of Directors General responsible for Public Administration, Meeting of Directors and Experts for Better Regulation, Meeting of Directors of schools and institute for Public Administration; 3. Working Groups.

An adequate exchange of information among these three levels should be assured, together with the necessary coordination among the activities of the Working Groups.

Some adaptation and changes to procedures that have been used so far will be required, in order to take into account the growth of the number of member States and the impact of the new organizational settlement of the European Union that will follow the adoption of the new European Constitution. The results of the self-evaluation process of the European Public Administration Network carried out during the Danish Presidency in 2002 and the forthcoming report of the Task Force Enlargement must be taken into account, in order to enhance the capability of the Cooperation to reach its goals and deliver quality results while keeping under control the costs of the overall functioning of the Network.

The Directors General responsible for Public Administration should implement measures and adopt solutions that would allow:

1. To assure achievement of the objectives and the implementation of the initiatives set in the Mid Term Programme over a period of two years. Ministers will be informed on activities implemented and results obtained during the next informal Meeting. Whenever there is no Ministerial meeting the Troika will inform the Directors Generals Meeting on the progresses on the implementation of the Mid Term Programme.
2. To strengthen the coordination and steering role of the extended Troika, allowing, among other:
   - better planning and coordination of activities through different presidencies;
   - that activity that support cooperation become more stable.
3. To enhance the use of electronic means of communication among members of the network and between the Network and citizens.

Where applicable, activities will be carried out in coordination with on-going Phare-funded assistance.

For some issues, it will be possible for Directors General to set up sub-groups composed of delegates of the countries most interested in the individual issues. Sub-groups will report to the correspondent Working Groups.

PROGRAMME A MOYEN TERME 2004-2005
POUR LA COOPERATION DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Preparé par la troika (Grece, Italie, Irlande, Pays Bas) et discuté avec les directeurs generaux de l'union Europeenne

et

approuvé à Rome le 1er decembre,
en tant qu'annexe aux resolutions des ministres europeens responsables de la fonction publique

1. INTRODUCTION

En l'an 2000, à Lisbonne, puis au printemps suivant, le Conseil européen a estimé que l'amélioration de la qualité des administrations publiques et de leurs réglementations constituait l'un des facteurs qui contribuait à faire de l'Union Européenne, l'économie du savoir la plus concurrentielle et dynamique au monde. Du simple échange d'idées et d'expériences, la coopération dans les administrations publiques au niveau de l'UE est passé récemment, au stade du développement d'activités et d'outils communs.

En 2001 à Uppsala, les Directeurs Généraux responsables de la fonction publique ont approuvé le Programme à moyen terme pour la coopération dans les administrations publiques. Lors de la réunion des Ministres responsables de la fonction publique à La Rioja en mai 2002, le programme a été mis à jour et a reçu le soutien politique. Sous la présidence danoise, une évaluation du Réseau de l'Administration publique de l'UE a été réalisée. La réunion des Ministres responsables de la fonction publique à Rhodes en juin 2003 a estimé très important l'échange d'idées, d'expériences et de bonnes pratiques entre la fonction publique et les états membres tout comme le développement d'activités et d'outils communs par leurs groupes de travail dans les secteurs prévus au programme à moyen terme approuvé à La Rioja en mai 2002.

Dans un futur proche, l'élargissement de l'Europe et l'adaptation de la constitution européenne créera un nouveau contexte géographique et institutionnel dans lequel prendra place la coopération dans la fonction publique. L'Art. III 185 du texte du Traité instituant une Constitution pour l'Europe, préparé lors de la Convention européenne et discuté à la Conférence intergouvernementale de Rome le 4 octobre 2003, souligne la nécessité pour les administrations centrales d'améliorer leur capacité administrative pour la mise en place de la loi de l'UE ; en outre, il impose des mesures à prendre, en ce sens, pour l'échange d'informations, d'expériences, de fonctionnaires de même que pour la formation.

Au point 6 des résolutions adoptées à Rhodes par les Ministres responsables de la fonction publique, on demande à la Troïka des Directeurs généraux de coopérer étroitement à l'élaboration du Programme révisé à moyen terme, en tenant compte des défis et des opportunités issus de l'élargissement.

Selon cette résolution, les Directeurs généraux de Grèce, d'Italie, d'Irlande et des Pays-Bas ont élaboré le programme à moyen terme pour 2004-2005, qui a été discuté avec les DG des pays membres.

La réunion des Ministres responsables de l'Administration publique à Rome en décembre 2003 donne la possibilité de renouveler le soutien politique de la coopération informelle dans l'administration publique et de préparer un nouveau Programme à moyen terme, en prenant en considération les défis de l'élargissement et de la nouvelle Constitution européenne.

2. NOUVEAUX DEFIS COMMUNS DE LA FONCTION PUBLIQUE EUROPEENNE

Les administrations publiques des pays européens sont confrontées à un scénario qui évolue énormément. L'élargissement de l'Union Européenne et une digitalisation en pleine croissance figurent parmi les principaux défis qui devront être affrontés dans les années à venir.

L'accession de nouveaux états membres augmentera la diversité des administrations publiques. La coopération englobera les départements de gouvernements avec des histoires, des structures, des manières d'agir et des cultures administratives bien différentes. Toutes les initiatives de coopération devront peu à peu prendre en compte ces diversités. Les modèles et les directives qui seront conçus, devront combiner les instruments d'identification et les solutions souhaitables dans les conditions de leur application concrète aux différents contextes nationaux et organisationnels. Il s'avèrera toujours plus important d'analyser les bonnes pratiques et les expériences ainsi que les facteurs externes et internes, qui les rendent efficaces dans les différents contextes. En même temps, l'attention devra être centrée sur la nécessité d'incorporer effectivement les pays adhérents dans les activités du groupe, ce qui entraînera une mise à jour du programme de travail pour traiter les questions et les activités qui correspondent à leurs besoins spécifiques. Dans ce but, les activités communes de formation joueront un rôle essentiel.

Le deuxième défi majeur est celui du e-Gouvernement, qui a cessé d'être un facteur d'espoir de changement pour devenir une réalité actuelle, même si le pas et les formes qu'il prend, diffèrent d'un pays à l'autre ou au sein d'un même pays par rapport à ses administrations publiques. Un nombre croissant de services sont à présent digitalisés, avec un allègement conséquent du poids sur les milieux d'affaires et les citoyens. Cela a des répercussions sur des zones et des questions sur lesquelles la coopération doit se centrer. L'accroissement constant du recours aux nouvelles technologies par les départements du gouvernement intensifie le niveau moyen de qualité que les milieux d'affaires et les citoyens attendent des services publics, en mettant en lumière la nécessité pour les administrations d'utiliser pleinement les nouvelles technologies, dans le but de réorganiser les procédures internes et les voies de fourniture de services. Le fait de répandre les bonnes pratiques peut aider à combler le vide entre les secteurs des services publics, qui sont déjà en mesure de fournir des services on-line et ceux qui utilisent encore les procédures traditionnelles.

Cependant, les administrations publiques européennes ne doivent pas uniquement s'occuper des effets de l'expansion des ICT. Les tendances de la population dans tous les pays européens et les changements dans la structure et les fonctions du gouvernement, comme l'externalisation, la transformation et les politiques de privatisation, la décentralisation et la déconcentration des fonctions vers les administrations locales ont également un impact sur l'organisation interne et les systèmes de gestion des ressources humaines. On demande aux administrations de gérer le changement après avoir consulté les syndicats et adopté des solutions qui préserveront la connaissance et les compétences individuelles et collectives.

3. ZONES DE COOPERATION

Les programmes de coopération pour les Administrations publiques concernent les zones suivantes:

- Services publics innovants
- Gestion des Ressources humaines
- e-Gouvernement
- Meilleure réglementation

Les créneaux de coopération et les questions décrites dans le reste de ce document constituent le Programme à moyen terme 2004-2005 pour la coopération dans la fonction publique. Quoique le e-Gouvernement reste une question horizontale pour l'innovation dans la fonction publique, ce programme le considère comme un secteur indépendant. La Troïka élargie traitera les questions et les points de discussion lors de la réunion des Directeurs généraux et préparera les informations nécessaires pour la progression dans ce domaine.

Tous les Groupes de Travail échangeront des informations et devront s'informer mutuellement de l'incidence que leurs activités peuvent avoir dans le domaine de l'organisation des services publics et de la gestion publique.

En plein accord avec les secteurs de la coopération, les principes et les directives établis dans la Résolution des Ministres de l'Administration publique et dans ce document, les Directeurs généraux de la fonction publique mettront à jour, détailleront et intègreront le programme à moyen terme durant les prochaines Présidences, et en particulier:

- La Présidence irlandaise tentera d'obtenir les vues spécifiques des dix nouveaux Etats membres sur le programme de travail des différents groupes de travail pour pouvoir tenir compte de toute question spécifique qu'ils pourraient vouloir soulever ;
- la Présidence néerlandaise effectuera une évaluation de l'impact du Programme à moyen terme, en le mettant à jour, le détaillant et l'intégrant où cela s'avèrera nécessaire.

En outre, les Directeurs généraux, en recevant le mandat établi dans la résolution ministérielle approuvée à Rome sur la question du Dialogue social, examineront des voies pour améliorer les activités dans ce domaine, en tenant compte des découvertes et des recommandations de l'étude sur la représentativité que la Commission Européenne présentera en 2004.

SERVICES PUBLICS INNOVANTS

La collaboration dans ce secteur concerne la qualité des services fournis aux citoyens et aux entreprises, ainsi qu'aux différentes voies à employer pour assurer une constance d'excellence de qualité à travers le temps (en tenant compte de la valeur de l'argent).

Dans ce domaine, outre un échange d'expériences, plusieurs initiatives conjointes ont déjà été entreprises et certaines d'entre elles bien consolidées (Conférences sur la Qualité et CAF). Ceci signifie que toutes les adaptations qui sont nécessaires pour garantir la pleine participation des nouveaux pays membres à ces activités, doivent être évaluées et mises en œuvre, et toutes les zones d'action qui n'ont pas encore été affirmées, devront l'être; après une analyse adéquate des intérêts communs, le travail sera entamé dans de nouveaux secteurs d'action.

Le travail du Groupe des Services Publics Innovants (ISPG) doit se centrer sur les questions suivantes:

1. Cadre d'Autoévaluation Commun (des Fonctions Publiques (CAF)
2. Conférences sur la Qualité (QC)
3. Test d'évaluation
4. Communication
5. Développement d'une Méthode de Travail améliorée de l'IPSG

1. CAF

Objectifs

- Promouvoir et soutenir - également dans les pays adhérents et candidats - une plus grande diffusion du CAF, et l'utiliser comme un outil commun pour la comparaison du rendement des administrations publiques européennes de façon à encourager les échanges d'expériences.
- Evaluer les résultats de l'étude de mise en œuvre du CAF par l'EIPA au niveau européen et les conclusions de la réunion d'Experts à Rome (événement européen CAF).

Activités

Les actions suivantes doivent être entreprises durant l'année 2004:

- les résultats de l'étude de L'EIPA et les conclusions de l'événement CAF de Rome doivent être largement diffusés ;

- sous la présidence irlandaise, l'efficacité opérationnelle du Centre de Ressource CAF géré par l'EIPA sera estimée;
- durant le courant de la 3QC de Rotterdam, les expériences mises en œuvre et les résultats obtenus seront rendus public.

En 2005, sous la Présidence luxembourgeoise, il y aura une nouvelle appréciation du niveau de diffusion du CAF en Europe, et un nouveau plan de travail CAF devra être soumis pour approbation aux DG.

2. Conférence sur la Qualité

Objectif

- Assurer que la conférence ait lieu environ tous les deux ans et que son efficacité soit accrue pour favoriser le partage d'expériences d'innovation et d'amélioration de la qualité des services publics et l'établissement de réseaux entre les opérateurs dans tous les pays de l'UE.

Activités

Durant l'année 2004:
- le travail préparatoire pour la 3QC de Rotterdam du 15 au 17 septembre 2004 devra être achevé ;
- les pays adhérents devront être impliqués dans le travail préparatoire ;
- d'autres voies de récolte des données pour la préparation des futures QC, par l'examen, en outre, d'expériences non européennes, seront envisagées;
- les résultats de la 3QC seront évalués.

Durant 2005, le travail sera concentré sur l'évaluation des résultats de la 3QC par:
- la promotion et la diffusion d'expériences innovantes choisies pour la conférence, en utilisant le site QC et d'autres moyens qui doivent encore être définis ;
- l'établissement de directives pour l'organisation de la conférence de 2006;
- l'organisation, si nécessaire, d'une ou plusieurs réunions d'experts pour préparer le travail de la 4QC.

3. Test d'évaluation des Services publics

Objectif

- Développer les Programme de Travail et réaliser des progrès significatifs dans ce domaine.

Activités

- Les activités entamées en 2003 pour déterminer les indicateurs et les méthodes pour un test d'évaluation entre les départements de l'administration publique au niveau européen, seront évaluées en 2004.

En particulier:

- les progrès des laboratoires d'apprentissage sur la sécurité routière et l'approvisionnement public seront évalués ;
- les résultats de l'application du CAF devront être évalués comme point de départ pour lancer des initiatives de tests d'évaluation basés sur les expériences nationales;
- il sera nécesaire d'évaluer la viabilité de nouvelles initiatives dans ce domaine ;
- il faudra concevoir un programme de travail annuel pour 2005.

Dans la seconde moitié de l'année 2005, les DG devront évaluer les résultats obtenus.

4. Communication

Objectif

- Promouvoir la familiarité des administrations publiques européennes avec les résultats et les activités de l'EPAN (Réseau Européen de la fonction publique), par l'utilisation de méthodes diverses.

Activités

Durant le courant de la première moitié de l'année 2004:

- on préparera un projet de travail annuel dans ce secteur il comprendra aussi la création d'un site EPAN accessible au public: le site EPAN sera géré et financé par l'EIPA, selon les conseils et directives indiqués dans le projet de travail annuel. Ce site accueillera les documents principaux (résolutions, programmes,…) et le matériel (études, recherches) de coopération informelle dans tous les secteurs de travail, ainsi que la publication d'un bulletin;
- la possibilité de transférer actuellement la base de la connaissance sur CIRCA Extranet au nouveau site Internet, et d'installer un système de gestion de la connaissance plus avancé du réseau doit être étudié;
- dans ce secteur, l'IPSG devra coordonner les apports de tous les groupes de travail.

Durant la seconde moitié de 2004, on entreprendra la mise en oeuvre du plan de travail approuvé. Les DG fourniront un rapport sur les progrès accomplis durant la seconde moitié de 2005.

5. Développement d'une Méthode de Travail améliorée dans le Groupe de Travail de l'IPS

Objectif

- Développer de nouvelles méthodes de travail et des plans d'actions dans l'IPSG pour assurer la continuité et l'efficacité, améliorer l'échange de connaissances parmi les membres et renforcer la collaboration avec les autres groupes de l'EPAN.

Activités

Durant l'année 2004:
- mise en place de directives pour l'amélioration des méthodes de travail du Groupe IPS dans les 4 secteurs suivants:
  - création d'un processus de planification à long et moyen terme
  - gestion de projets et d'activités
  - gestion des réunions
  - gestion des connaissances
- Développement de voies de liaison avec d'autres groupes et avec leurs activités.

Durant le courant de l'année 2005, le Groupe de Travail évaluera l'efficacité de la méthode de travail nouvellement introduite.

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Des études et des discussions antérieures dans le domaine de la gestion des ressources humaines, en rapport avec les priorités établies dans le programme à moyen terme approuvé à la La Rioja en mai 2002, sont les points de départ d'un travail, qui sera repris et développé ultérieurement, en raison entre autre de l'élargissement de l'Union.

Certaines questions devront être examinées plus en profondeur, en se concentrant sur les facteurs critiques, les facteurs de succès et les défis futurs.

De nouvelles questions seront introduites:

- des stratégies de gestion des ressources humaines liées aux changements structurels dans les départements de la fonction publique, les retraites du service public et l'intégrité dans le service public.

Il s'agit de questions que l'on juge essentielles pour l'emploi dans le service public et par rapport aux défis du changement démographique qui a lieu dans différents pays de l'Union.

Le travail en gestion des ressources humaines se centrera sur les questions suivantes:
- des systèmes innovateurs de gestion des ressources humaines
- des stratégies de gestion des ressources humaines pour soutenir les modifications structurelles
- les systèmes de retraite dans le secteur public
- l'intégrité dans le service public
- la formation des fonctionnaires

L'évolution dans le retrait des barrières pour la mobilité des fonctionnaires, à la lumière du droit jurisprudentiel de la Cour européenne de Justice, sera poursuivie et la mobilité communautaire sera mise en oeuvre. Cette récolte d'informations devra être effectuée par les points de contact nationaux.

1. Des systèmes innovateurs de gestion des ressources humaines.

Objectif

- Identifier les principes et les critères pour l'introduction dans le secteur public de systèmes innovateurs de GRH (gestion des ressources humaines), y compris ceux qui concernent les systèmes de salaire au rendement et les systèmes flexibles de carrière, en tenant compte des différences dans les dispositions nationales de l'emploi dans le secteur public. En ce sens, l'attention sera centrée sur l'efficacité prouvée des nouveaux systèmes GRH et sur les leçons tirées des diverses expériences.

Activités

- Identification et analyse des facteurs critiques et de succès ainsi que les limitations rencontrées dans chaque pays lors de la conception et la mise en œuvre de systèmes GRH innovateurs, en tenant compte des différences entre les systèmes nationaux d'emploi dans le secteur public. Le débat pourrait inclure l'examen de solutions d'organisation et de gestion utilisées dans le secteur privé. L'activité sera achevée à la fin 2005.

2. Des stratégies de gestion des ressources humaines pour appuyer les modifications structurelles.

Objectifs

- Etudier plus en profondeur les stratégies de gestion des ressources humaines qui concernent les modifications structurelles touchant à la structure et les fonctions de l'administration publique, comme la privatisation, la déconcentration des fonctions, l'externalisation, la décentralisation, la simplification et la rationalisation.

Activités

- Identification et analyse de bonnes pratiques liées à la gestion des ressources humaines pour encourager le changement lorsqu'on change les fonctions et les structures dans les départements de la fonction publique (comme les privatisations, la déconcentration des fonctions, l'externalisation, la décentralisation, la simplification et la rationalisation), avec une

concentration élevée sur les solutions qui ont permis d'accroître les compétences présentes dans l'organisation aux niveaux individuel et collectif. L'activité sera achevée vers la fin 2005.

3. Les systèmes de retraite dans le secteur public.

Objectif

- L'étude de différents systèmes et de la bonne gouvernance dans le domaine spécifique des retraites du service public.

Activités

- Analyses et, lorsque c'est possible, comparaisons et échanges d'expériences sur les questions de l'évolution des systèmes de retraite dans le secteur public. Cette activité sera développée durant l'année 2004. A long terme, on pourrait concevoir des instruments pour le suivi des progrès de chacun dans ce domaine.

4. L'intégrité dans le service public

Objectif

- Développement d'une compréhension commune des normes éthiques pour les fonctionnaires.

Activité

- On entamera des discussions pour déterminer les valeurs partagées et les bonnes pratiques dans le domaine de l'intégrité au sein du service public. L'activité sera développée en 2004.

5. La formation des fonctionnaires

Objectif

- Tout en préservant les particularismes nationaux et culturels, l'amélioration de la connaissance et des compétences des fonctionnaires des pays membres ou adhérents doit être encouragée au moyen du développement effectif des connaissances existantes.

Activités

- Développement de programmes de formation communs sur les sujets liés à la formation et la mise en œuvre des politiques et des décisions européennes, dans le but de favoriser l'adoption, par les fonctionnaires de pays membres ou de pays adhérents, d'une approche comparable des questions européennes.
- La mise en œuvre d'échanges de fonctionnaires entre les Etats membres de même qu'entre les Etats membres et les institutions UE.
- Organisation d'ateliers de travail ouverts et de séminaires de formation sur les questions d'intérêt commun liées aux zones de coopération entre les Ministres responsables de la fonction publique, en tenant compte aussi des besoins spécifiques des pays adhérents. Des ateliers de travail et des séminaires seront organisés par les institutions d'intérêt européen et par les institutions et agences en charge dans chaque pays. Cette activité suit les initiatives adoptées par la Présidence suédoise en l'an 2000 sur l'approvisionnement public, et par la Présidence italienne en ce qui concerne les instruments légaux pour le e-Gouvernement.

Des activités de formation qui impliquent les pays adhérents et candidats seront mises en œuvre en coordination étroite avec l'assistance Phare en cours. Les recommandations de la Task Force Elargissement seront prises en compte. Des activités planifiées au sein du réseau parallèle

d'Ecoles et d'Instituts de la fonction publique en faveur des pays adhérents et candidats, seront aussi organisées dans une approche cohérente globale.

e-GOUVERNEMENT

Le groupe de travail e-Gouvernement fonctionne d'après les Termes de référence fournis par les Directeurs généraux lors de la réunion d'Elsinore, et le programme de Travail qui en découle. Sous la Présidence italienne, des efforts ont été accomplis pour assurer la cohérence avec le Programme e-Europe. La déclaration des Ministres responsables du e-Gouvernement, après la réunion de Côme, et la Communication ultérieure de la Commission Européenne sur le e-Gouvernement constituent un autre test d'évaluation central pour l'avenir du groupe.

Les deux documents attirent l'attention sur le rôle de l'EPAN (Réseau Européen de la Fonction Publique), en rapport également avec le travail de la Commission sur le gouvernement. L'approche et les activités recommandées dans la Communication de la Commission ont été approuvées plus récemment dans les Conclusions du Conseil Telecom.

En ce qui concerne les documents susmentionnés, les questions d'intérêt sur lesquelles doit se concentrer l'attention du Groupe du e-Gouvernement, sont:

1. La collaboration intergouvernementale, l'interopérabilité et les services paneuropéens
2. Les modifications structurelles et les compétences requises par le e-Gouvernement
3. Le suivi et l'évaluation du rendement et des bénéfices du e-Gouvernement.

Ces points ont été manifestés partiellement dans le programme de travail approuvé par le DG. Durant les deux années à venir, on suggère que les discussions continuent comme indiqué ci-dessous, en étroite coopération et en tant que support du travail mis en œuvre dans le cadre du Conseil, et en accord avec les documents susmentionnés.

En poursuivant le travail réalisé jusqu'à aujourd'hui, les activités du groupe, en référence permanente au Programme de Travail et aux Termes de Référence, seront principalement constituées d'échanges et d'expériences des Etats membres, ainsi que de débats ultérieurs sur les questions importantes sous forme d'études et de recherches.

L'échange et la diffusion d'expériences positives sont considérés comme le moyen idéal de parvenir à réaliser des économies, à la standardisation et, de manière plus générale, à garantir le succès des initiatives basées sur les expériences réussies. Pour ce faire, étant donné les initiatives actuelles déjà lancées par la Commission Européenne, on pourrait se pencher sur l'opportunité de définir une structure pour appuyer le partage du know-how, l'échange de résultats et d'expériences, la circulation de documents et d'études, et l'identification de modèles, de méthodes et d'approches qui ont été adoptés dans des environnements d'états membres différents.

Durant les Présidences irlandaises et néerlandaises, on examinera les points de vue du e-Gouvernement sur l'organisation de la fonction publique,

1. La collaboration inter et intragouvernementale, l'interopérabilité et les services paneuropéens

Objectif

- L'un des objectifs à moyen terme des initiatives du e-Gouvernement dans les états membres est de créer un Gouvernement homogène et transparent de façon à améliorer le rendement public. Différentes organisations publiques devraient coopérer afin d'améliorer la fourniture de services, la satisfaction du client et augmenter l'efficacité du secteur public. Le but, ici, est d'étudier plus en profondeur, les aspects de l'interopérabilité liés aux mécanismes de la coopération entre les back offices de la fonction publique par l'examen et la comparaison des expériences et en étudiant les différentes formes de coopération aux différents niveaux, y compris la coopération entre les administrations des différents Etats membres et les questions liées à architecture.

Pour ces activités, on utilisera les résultats de l'étude en cours sur la coopération entre les différents niveaux de gouvernement, conduite par la Présidence italienne, pour garantir un e-Gouvernement efficace.

Activités

Les activités suivantes seront entreprises d'ici à la fin 2005:

- analyse des formes de coopération entre les niveaux locaux dans la fourniture de services de e-Gouvernement, par l'analyse, également, de bonnes expériences au niveau de l'UE, ou parmi ceux qui ont tâché de démontrer les améliorations en termes de simplification et d'accélération de procédures;
- l'étude de la possibilité de formes de coopération entre les services administratifs des administrations appartenant aux Etats membres et les questions liées à l'interopérabilité (modèles d'architecture, normes ouvertes).

En ce qui concerne la coopération interinstitutionnelle, la diversité des approches utilisées est fortement dépendante de l'architecture institutionnelle utilisée par chaque pays. En dépit de cela, il faut déterminer les modèles de collaboration et/ou coopération, qui ont produit d'heureux résultats, en dépit d'une différence d'approche.

2. Les compétences de changements structurels et le rôle du leadership requis par le e-Gouvernement

Objectifs

Dans la Communication de la Commission, le e-Gouvernement est défini comme une combinaison de technologie, d'organisation et de compétences. Des services interactifs bien visibles sur le site Web, ne sont pas toujours les meilleurs services. Le processus de fourniture de services peut être amélioré par une utilisation efficace de l'ICT dans les services administratifs. On considère en général qu'une mise en œuvre rapide du e-Gouvernement est entravée par les changements structurels requis. L'objectif principal est d'arriver à une meilleure compréhension de ces changements nécessaires, tellement souvent mentionnés, dans le back office en matière d'échange de données, de processus de simplification, de coopération, etc. et les agents qui favorisent (ou freinent) les changements structurels issus de l'introduction des ICT dans les départements du gouvernement, en termes de fourniture de services au public et aux entreprises, et pour augmenter l'efficacité interne.

L'objectif est de déterminer:

- les modèles par lesquels les changements se produisent
- les nécessités de procédés de fourniture de services modernisés sur le partage des données, une nouvelle conception des processus d'affaires et les ressources humaines
- l'acquisition des différentes compétences (pas uniquement techniques) qui sont nécessaires aux gestionnaires et au personnel administratif pour gérer et opérer le changement.

Activités

En 2004:

- évaluation des besoins pour des initiatives de e-Gouvernement réussies dans le back office (données, méthodes de travail, GRH) ;

En 2005:

- les principales initiatives pour encourager le changement structurel que les Etats membres auront entrepris, seront examinées, et seront aussi considérées par rapport aux conséquences d'un lancement sans heurts des services du e-Gouvernement et d'une réorganisation des processus interinstitutionnels ;

- les compétences du e-Gouvernement, requises pour les gestionnaires et les employés de bureau, seront évaluées.

A la fin 2005, une brève liste de recommandations sera préparée pour les administrations des Etats membres. Le Groupe de Travail tiendra compte des découvertes de l'étude sur l'impact de l'ITC en Gestion des Ressources humaines réalisée sous la Présidence italienne.

3. Le suivi et l'évaluation du rendement et des bénéfices du e-Gouvernement.

La mesure des bénéfices du e-Gouvernement en termes d'investissements réalisés, est l'un des principaux aspects sur lequel l'attention doit se centrer (et qui a déjà été abordé par le groupe de travail). Un niveau de conscience et de familiarité avec les instruments disponibles et la nécessité d'en créer de nouveaux, doit être atteint et les approches nationales et communautaires doivent être conçues et évaluées.

Objectif

- Étudier une structure pour un effectif monitorage et autoévaluation de gouvernement electronique pour estimer les bénéfices pour les citoyens et le milieu des affaires.

Activités

Les activités suivantes seront entreprises d'ici à la fin 2005
- Réflexion sur les méthodologies de test d'évaluation qui tiennent compte, non seulement des aspects quantitatifs (par exemple : le nombre de services disponibles), mais aussi des aspects qualitatifs (par exemple: les niveaux d'utilisation des services disponibles et les niveaux de qualité perçus par les utilisateurs de ces services).
- Analyse de l'utilité des indicateurs de rendement pour les différents aspects impliqués (bon fonctionnement interne, efficacité des politiques et des initiatives, transparence et responsabilité) et à différents niveaux: national, régional, local.

MEILLEURE RÉGLEMENTATION

L'amélioration de la qualité de la réglementation au niveau communautaire et au niveau national, est l'une des priorités des états membres de l'UE.

Si l'on considère l'importance du fait que les différentes sources de règlements et de réglementations doivent être imprégnées du besoin général de compétitivité, il est nécessaire de coordonner les différents niveaux de gouvernements - en particulier les niveaux européens, nationaux, régionaux et locaux.

Les Directeurs et Experts de la Meilleure Réglementation se sont mis d'accord sur le fait, que durant la Présidence italienne, et les prochaines Présidences, irlandaise et néerlandaise, qui couvriront la période allant jusqu'à la fin 2004, le Groupe continuera à:
- promouvoir et relationner sur la mise en œuvre effective des recommandations du Rapport Mandelkern sur une Meilleure Réglementation au niveau des Etats membres et de l'UE, et le plan d'action de la Commission pour une meilleure réglementation, en suivant l'étude menée durant la Présidence grecque sur les progrès réalisés jusqu'à présent dans le domaine;
- appuyer la diffusion des bonnes pratiques pour une Meilleure Réglementation parmi les Etats membres et avec la Commission.

Le Groupe se concentrera tout particulièrement sur les secteurs de:
- Evaluation de l'impact
- Consultation
- Simplification
- Accès à la Réglementation
- Transposition

- Efficacité des structures

Dans ses travaux, les Directeurs et Experts de la Meilleure Réglementation tâcheront également de:

- soutenir le renforcement des structures, à la fois formelles et informelles, pour une Meilleure Réglementation dans l'UE, comprenant la mise en œuvre efficace de l'Accord interinstitutionnel sur une Meilleure Réglementation ;
- tenant compte de l'élargissement de l'UE, de mettre l'accent tout particulièrement sur les vues et priorités des nouveaux Etats membres.

4. ORGANISATION DE LA COOPERATION

Le programme de coopération continuera à être partiellement dirigé par les décisions prises par les Ministres européens responsables de la fonction publique lors de leurs réunions informelles et partiellement guidé par le besoin commun d'échange d'idées, d'expériences et de bonnes pratiques entre les administrations publiques des Etats membres de l'Union Européenne.

La coopération dans l'Administration publique continuera à être organisée autour de trois niveaux: 1. Réunion des Ministres responsables de la fonction publique; 2. Réunion des Directeurs Généraux responsables de la fonction publique, Réunion des Directeurs et Experts de la Meilleure Réglementation, Réunion des Directeurs d'écoles et d'instituts de la fonction publique; 3. Groupes de Travail.

Il faudrait assurer un échange adéquat d'informations entre ces trois niveaux ainsi qu'une coordination nécessaire entre les activités des Groupes de Travail.

Certains changements et adaptations aux procédures qui ont été utilisées jusqu'ici, seront nécessaires, de façon à tenir compte de la croissance du nombre d'états membres et de l'impact du nouveau règlement d'organisation de l'Union Européenne qui suivra par l'adoption de la nouvelle Constitution Européenne. Les résultats du processus d'autoévaluation du Réseau de la fonction publique européenne, réalisé durant la Présidence danoise en 2002, et le rapport futur de la Task Force Elargissement doivent être pris en considération, de manière à accroître la capacité de la Coopération pour atteindre ses objectifs et fournir des résultats de qualité tout en gardant sous contrôle les coûts du fonctionnement global du Réseau.

Les Directeurs généraux responsables de la fonction publique devraient mettre en oeuvre des mesures et adopter des solutions qui permettraient :

1. D'assurer la réalisation de nouveaux objectifs et la mise en œuvre des initiatives prévues dans le Programme à moyen terme durant une période de deux ans. Les Ministres seront informés sur les activités de mises en œuvre et les résultats obtenus durant la prochaine réunion informelle. S'il n'y a pas de réunion ministérielle, la Troïka informera les Directeurs généraux, lors de la Réunion, de l'évolution de l'application du Programme à moyen terme.
2. de renforcer la coordination et le rôle de direction de la Troïka élargie, en permettant, entre autre:
   - une meilleure planification et coordination des activités par les différentes présidences;
   - que l'activité de soutien à la coopération devienne plus stable;
3. d'accroître l'utilisation des moyens électroniques de communication parmi les membres du réseau, et entre le réseau et les citoyens

Lorsque cela sera possible, les activités seront réalisées en coordination avec l'assistance en cours basée sur le programme Phare .

Pour certaines questions, les Directeurs généraux auront la possibilité de prévoir des sous-groupes composés de délégués des pays les plus concernés par les questions individuelles. Les sous-groupes feront rapport aux Groupes de Travail correspondants.

11th MEETING OF EUROPEAN MINISTERS RESPONSIBLE FOR PUBLIC ADMINISTRATION

ROME, 1 DECEMBER 2003

RESOLUTIONS

The European Ministers responsible for public administration, at their 11th meeting in Rome on 1 December 2003, also attended by the Ministers of the acceding and the candidate countries, and with the participation of the Vice-President of the European Commission,

considering that the European Council

- set in March 2000, during the Lisbon Council, the goal, for the European Union, “to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”;

- emphasised, under the global strategy set out at Lisbon and in the subsequent spring meetings (Stockholm, March 2001; Barcelona, March 2002; Brussels, March 2003), in order to improve the legal environment by making it more favourable to investment, innovation and business, that the European institutions and the national Governments should, among other measures and lines of action:
  - devote particular attention to the impact of regulation;
  - implement actions to simplify the regulatory framework;
  - pursue dialogue with the public citizens and with business;

- reiterated, at the Brussels meeting on 16-17 October 2003, that "simplifying EU legislation and improving the efficiency and transparency of public administrations will significantly strengthen economic competitiveness through encouraging business confidence and improving standards of public service".

noting that

- major changes will take place at the European level during the coming years because of the enlargement process and the institutional reorganisation of the European Union;

considering that

- the European Convention incorporated into the Draft Treaty instituting a Constitution for Europe that was delivered to the President of the European Council in Rome on 18 July 2003 two important articles, Article III - 185, which provides that effective national implementation of Union Law by the Member States is a matter of common interest, and urged the Union to support the efforts of Member States to improve their administrative capacity to implement Community law; and Article III-304, which states that “in carrying out their missions, the Institutions, bodies and agencies of the Union shall have the support of an open, efficient and independent European administration”.

declare

- their intention to pursue and enhance informal European Cooperation in the field of public administration, so that the constant exchange of information and best practices between administrations, and the performance of joint activities can foster the process of modernising the administrations at the national and European levels;

- that the reform of the European Commission is a necessity, deemed essential to give the enlarged European Union an efficient and transparent administration;

- their appreciation of the Communication of the Directors and Experts of better regulation on their past activities and on future initiatives;

- their positive assessment of the results achieved by the Italian Presidency in the present semester through specific initiatives, especially in the field of training, legislative and administrative streamlining, eGovernment, institutional communication and the quality of services delivered to citizens;

identify

- the following priorities and areas of cooperation for the work of public administrations;

approve

- the new Medium Term Programme of activities for the years 2004/2005, to be implemented within the European Cooperation in the field of Public Administration, drawn up with inputs from the European Directors-General responsible for public administration, and the Directors and Experts of better regulation.

THE PRIORITIES OF COOPERATION

1. The European Ministers responsible for Public Administration, in relation to the enlargement process:
   - recognise the need for European Cooperation in the field of Public Administration to pay due attention to the priorities of the administrations of the new member States, above all in the pursuit of the common aims of modernising their administrations, improving the quality of the services delivered to their citizens and businesses, and simplifying bureaucratic procedures and rules;
   - recognise the need for European Cooperation to foster greater rationalisation and a more uniform application of Community law, supporting its effective implementation, in a Europe enlarged, for the moment, to 25 members.

2. As far as the process of the institutional reorganisation of the European Union is concerned through the adoption of the new Treaty which will strengthen the Union as a union of citizens and member States, the European Ministers responsible for Public Administration:

- recognise the need for their respective administrations and the European institutions to be more efficient and transparent, offering their users, citizens and businesses, new possibilities for participation, in application of the principle of subsidiarity;
- acknowledge, in particular, the need to regularly and properly inform the citizens on the work of both their national public administrations and, in their capacity as European citizens, of those of the European Union, and advocate that this need is advanced at all levels, including the highest possible levels;
- acknowledge that the improved efficiency of public administrations achieved above all by improving the quality of regulation, that has already begun within the framework of the Lisbon Process, must also be strengthened to improve economic coordination, fair competition, social cohesion and to manage, and where possible reduce, administrative costs.

3. The European Ministers responsible for Public Administration, also in the light of the Como Ministerial Declaration on eGovernment of 8 July 2003, acknowledge the importance of using new technologies and of implementing eGovernment for the objectives mentioned above. Stressing the key role of the human resources in this field, they reiterate the importance of:
   - fully implementing the principle of subsidiarity between different tiers of government and in guaranteeing the full and satisfactory governance of the system at European, domestic, regional and local public level;
   - improving the quality of services which the public administrations deliver to the citizens and to business.

4. The European Ministers responsible for Public Administration, faced with the new demands imposed by the growth and development of the Union, emphasise the importance of training civil servants as an essential means of enhancing the efficiency, the effectiveness and the quality of public administration and underline the importance of initiatives for exchange of experience between senior level executive officers, and of joint and/or open training seminars for civil servants.

AREAS OF COOPERATION

The European Ministers responsible for Public Administration recommend that these priorities must be achieved by taking appropriate actions, particularly in the following fields of cooperation, set out in the Medium Term Programme annexed to this Resolution.

Innovative public services

Innovation in the field of public services should meet the demand of citizens and business: a growing demand for quality in exchange for the scarcer resources given to public administrations. Citizens and business also request improved communications and greater participation and transparency in the administrative decision-making process, both nationally and at the European level.

Human resource management

The modernisation of public administrations and the improvement of the quality of the services cannot take place without improving the quality of the management of the human resources and without enhancing the value of human capital mainly through motivation and training.

eGovernment

Full use must be made of the new technologies in public administration, for which the dissemination of successful experiences may prove useful to guarantee cost-effectiveness, standardisation and the success of future initiatives.

Better regulation

The economic and social growth objectives and the proper functioning of the internal market require action to be taken to constantly improve the quality of regulation, among other things, by disseminating and improving the use of such instruments as regulatory impact analysis, consultation and the streamlining of regulations and procedures. The Ministers of Public Administration reaffirm their wish for the setting up of an ad hoc horizontal working party on better regulation reporting to the Council, through Coreper, in accordance with Article 207 of the Treaty, with a view to assisting in the follow-up of the Commission's Action Plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment".

Social dialogue

Social dialogue, within the framework of the Cooperation, is essential for a constant and profitable exchange of information with European trade union organisations. In this connection the meetings of the Directors General of the Troika with the European trade union organisations are appropriate ways. The Directors general will discuss the results of the representativity study in order to put forward possible proposals to the Ministers for follow-ups to the findings of the study; Ministers will take decisions upon these proposals.

11ème REUNION DES MINISTRES EUROPEENS RESPONSABLES DE LA FONCTION PUBLIQUE

ROME, 1 DECEMBRE 2003

RESOLUTIONS

Les Ministres européens responsables de la fonction publique, à leur 11ème réunion à Rome le 1 décembre 2003, en présence également des Ministres des pays adhérents et candidats et avec la participation du Vice-Président de la Commission Européenne,

considérant que le Conseil Européen

- a établi en mars 2000, au Sommet de Lisbonne, l'objectif pour l'Union Européenne «de devenir l'économie du savoir la plus concurrentielle et dynamique au monde, capable de croissance économique durable, d'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale»;
- a mis l'accent, à la lueur de la stratégie globale définie à Lisbonne et durant les réunions ultérieures (Stockholm, mars 2001 ; Barcelone, mars 2002; Bruxelles, mars 2003) pour améliorer l'environnement juridique en le rendant plus favorable à l'investissement, l'innovation et les affaires, sur la nécessité pour les institutions européennes et les gouvernements nationaux d'adopter, entre autres mesures et lignes directrices:
  - une attention particulière à l'impact de la réglementation;
  - la mise en pratique d'actions de simplification du cadre réglementaire;
  - la poursuite du dialogue avec les secteurs public et privé;
- a réaffirmé, à la réunion de Bruxelles les 16 et 17 octobre 2003, que «simplifier la législation de l'UE et améliorer l'efficacité et la transparence des administrations publiques renforcera considérablement la compétitivité économique en encourageant la confiance envers le secteur privé et en améliorant les normes du service public».

prenant acte que

- des changements majeurs se produiront à l'échelle européenne au cours des années à venir en raison du processus d'élargissement et de la réorganisation institutionnelle de l'Union Européenne;

considérant que

- la Convention Européenne a incorporé dans le Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe - qui fut remise au Président du Conseil Européen à Rome le 18 juillet 2003 deux articles importants, l'Article III – 185, qui stipule que la mise en pratique effective du droit communautaire par les Etats est une matière d'intérêt commun, et que l'Union a été instamment priée de soutenir les efforts des Etats membres visant à l'amélioration de leur capacité administrative de mise en pratique du droit communautaire ; et l'Article III-304 qui affirme que «dans l'accomplissement de leur missions, les institutions, les organes et les agences de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante».

déclarent

- leur intention de poursuivre et accroître la coopération européenne informelle dans le domaine de l'administration publique, de sorte que l'échange constant d'informations et de meilleures pratiques entre administrations, ainsi que la réalisation d'activités conjointes, puissent favoriser le processus de modernisation des administrations aux niveaux national et européen;

- que la réforme de la Commission Européenne est une nécessité, jugée essentielle pour donner à l'Union Européenne élargie une administration efficace et transparente;

- leur appréciation de la Communication des Directeurs et Experts de la meilleure réglementation (DEBR) sur leurs activités passées et leurs initiatives futures;

- leur évaluation positive des résultats atteints par la Présidence italienne au cours du présent semestre grâce à des initiatives spécifiques, spécialement dans le domaine de la formation, de la rationalisation législative et administrative, de l'e-gouvernement, de la communication institutionnelle et de la qualité des services fournis aux citoyens;

identifient

- les priorités et les champs de coopération ci-après pour le travail des administrations publiques;

approuvent

- le nouveau Programme d'activités à moyen terme pour les années 2004/2005, à mettre en œuvre au sein de la Coopération Européenne dans le domaine de la fonction publique, établi avec l'apport des Directeurs généraux européens responsables de la fonction publique et celui des Directeurs et Experts de la meilleure réglementation (DEBR).

LES PRIORITES DE LA COOPERATION

1. Les Ministres européens responsables de la fonction publique, par rapport au processus d'élargissement:
   - reconnaissent que la Coopération Européenne dans le domaine de la fonction publique a besoin d'être attentive aux priorités des administrations des nouveaux états membres, surtout dans la poursuite des objectifs communs de modernisation de leurs administrations, d'améliorer la qualité des services fournis aux citoyens et aux entreprises et de simplifier les procédures et les règles bureaucratiques;
   - reconnaissent le besoin que la Coopération Européenne favorise une plus grande rationalisation et une application plus uniforme du droit communautaire, en supportant son application effective dans une Europe élargie, pour le moment, à 25 membres.

2. En ce qui concerne le processus de réorganisation institutionnelle de l'Union Européenne par l'adoption du nouveau Traité renforçant l'Union en tant qu'union de citoyens et d'états membres, les Ministres européens responsables de la fonction publique:
   - reconnaissent le besoin de plus d'efficacité et transparence pour leurs administrations respectives et les institutions européennes, qu'elles atteindront en offrant à leurs utilisateurs, citoyens et entreprises, de nouvelles possibilités de participation, en application du principe de subsidiarité;
   - reconnaissent, en particulier, le besoin d'informer régulièrement et adéquatement les citoyens à propos du travail tant de leurs administrations nationales que – en leur qualité de citoyens

européens – de celles de l'Union Européenne, et préconisent la promotion de ce besoin à tous les niveaux, y compris les plus élevés;
- reconnaissent que l'efficacité des administrations publiques atteinte avant tout par l'amélioration de la qualité de la réglementation, déjà entamée dans le cadre du Processus de Lisbonne, doit aussi être renforcée afin d'améliorer la coordination économique, la concurrence juste, la cohésion sociale et de maîtriser, et possiblement réduire, les coûts administratifs.

3. Les Ministres européens responsables de la fonction publique, également à la lueur de la Déclaration ministérielle de Côme du 8 juillet 2003 sur le e-gouvernement, reconnaissent l'importance de l'utilisation de nouvelles technologies et de la mise en œuvre du e-gouvernement en vue des objectifs susmentionnés. En soulignant le rôle capital des ressources humaines dans ce domaine, ils réaffirment l'importance de:
   - la mise en œuvre totale du principe de subsidiarité entre les différents paliers de gouvernement et la garantie d'une gouvernance totale et satisfaisante du système aux niveaux publics européen, intérieur, régional et local;
   - l'amélioration de la qualité des services fournis par l'administration publique aux citoyens et aux entreprises.

4. Les Ministres européens responsables de la fonction publique, confrontés à de nouvelles demandes imposées par la croissance et le développement de l'Union, mettent en évidence l'importance de la formation des fonctionnaires comme moyen essentiel de renforcer l'efficience, l'efficacité et la qualité de l'administration publique et ils soulignent aussi l'importance des initiatives visant l'échange d'expériences entre hauts fonctionnaires et des séminaires de formation pour fonctionnaires, communs ou ouverts.

ZONES DE COOPERATION

Les Ministres européens responsables de la fonction publique recommandent que ces priorités soient respectées en agissant de manière appropriée, particulièrement dans les domaines de coopération suivants, déterminés dans le Programme à moyen terme annexé à la présente Résolution.

Services publics innovateurs

L'innovation dans les services publics devrait satisfaire la demande des citoyens et des entreprises: une demande croissante de qualité en échange des ressources plus limitées octroyées aux administrations publiques. Les citoyens et les entreprises demandent également des communications améliorées, une participation et une transparence plus grandes dans le processus décisionnel administratif, tant au niveau national qu'européen.

Gestion des ressources humaines

La modernisation des administrations publiques et l'amélioration de la qualité des services ne peuvent se produire sans amélioration de la qualité de la gestion des ressources humaines et sans mise en valeur du capital humain, surtout par le biais de la motivation et de la formation.

e-Gouvernement

Il convient d'utiliser pleinement les nouvelles technologies dans la fonction publique, pour laquelle la propagation d'expériences fructueuses peut se révéler utile pour garantir la rentabilité, la standardisation et le succès de futures initiatives.

Meilleure réglementation

Les objectifs de croissance économique et sociale et le fonctionnement correct du marché interne requièrent une action destinée à l'amélioration qualitative constante de la réglementation, e.a. par la propagation et le perfectionnement de l'usage d'instruments comme l'analyse de l'impact de la réglementation, la consultation et la rationalisation des règlements et des procédures. Les Ministres de l'Administration Publique réaffirment leur souhait pour la création d'un Group horizontal ad hoc sur la meilleure réglementation qui rapporte au Conseil, à travers Coreper, conformément à l'Article 207 du Traité, avec l'objectif d'aider dans la suite du Plan d'Action de la Commission «Simplifier et Améliorer l'Environnement Régulateur»

Dialogue social

Le dialogue social, dans le cadre de la Coopération, est essentiel pour un échange constant et rentable d'informations avec les organisations syndicales européennes. A cet égard, les réunions entre les Directeurs généraux de la Troïka et les organisations syndicales européennes sont des voies appropriées. Les Directeurs généraux discuteront les résultats de l'étude sur la représentativité afin de présenter des propositions possibles aux Ministres pour la suite des conclusions de l'étude ; les Ministres décideront sur ces propositions.

41st MEETING OF THE EUROPEAN DIRECTORS GENERAL RESPONSIBLE FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Rome, 2ND and 3rd December 2003

RESOLUTION ON E-GOVERNMENT

1. During the Italian Presidency the e-government Working group discussed and shared the experiences of the Member States in the issue of coordinating the different government levels in the e-government field. The approaches used by some member states were presented during the meetings and constituted the base for a fruitful discussion among the WG members.

2. To investigate this issue in more details, the Italian presidency conducted a study aiming to survey the different mechanisms and approaches used in the Member States to ensure collaboration among government levels in e-government.

3. The Directors General welcome the results of the study and are firmly convinced of the importance of ensuring the collaboration among the different actors involved in the e-government field as a fundamental element for the success of the e-government initiatives. In particular the lessons learned from the study concern:
   - The importance to include the local administrations in the e-government strategy definition from the initial phase.
   - The opportunity to increase the attention toward mechanisms of co-ordination as a way of integrating the different administrations.
   - The opportunity to enhance the horizontal collaboration with stakeholders' representatives, both in the service delivery and in the strategy definition.
   - The importance to assure that the adoption of standards happens always maintaining an enough level of local autonomy in the realization of the services. Interoperability become the principal problem.
   - The attention to transparency when dealing with service delivery to the users. Users don't want to know the process details but they want to know who is responsible.

4. The Directors General welcome the Communication of the Commission (following the Ministerial Declaration adopted in the Como ministerial meeting) on "The Role of e-government for Europe's Future", and the possibility of a deeper collaboration between the Commission and the e-government WG on the appropriate issues.

Future Activities

In accordance with the resolution of Ministers responsible for Public Administration and with the Mid Term Programme 2004 - 2005 adopted in Rome in December 2003:

5. The Directors General ask the Working Group to investigate, continuing the efforts already made during the Danish and Greek presidency, the measure of the benefits of e-Government in terms of the investment put into it and to study the changes required by the introduction of ICT in the back office.

6. The Directors General ask the Working Group to further investigate the factors/conditions that prevent or favour cooperation between government agencies at both different and same level of government, in view of the realisation of seamless government, looking at cases and experiences where the collaboration and the corresponding electronic exchange of data has improved effectiveness of government and where it has surfaced issues that require organisational development response.

7. The Directors General ask the Working Group to contribute to the identification and development of prior pan-european services taking into account the ongoing activities in the European programmes. The Working Group will suggest appropriate solutions in order to improve the functional interoperability of the information systems and to facilitate the sharing of documentation resources and procedures between the national administrations.

Improvement of the exchanges of experiences and practices and transfer of good practices

8. The Directors General consider the exchange of experiences and practices as the main instruments of the EPAN cooperation. The Directors General ask the Working Group to contribute to the activities of the Commission aiming at establish a framework for the transfer of good practices.

Terms of Reference and Working Plan

9. The Directors General approve the revised Terms of Reference and Working Plan submitted to their attention by the Working Group.

10. The Directors General welcome the effort of the Working Group in looking for working methods that can guarantee a more constant involvement of the working group member in the activities, and urge the working group to consider the methods developed by the IPSG.

Rome, Autumn 2003

Terms of Reference of the e-Government Working Group of the Directors General responsible for public administration

1. During the French Presidency the informal co-operation of the Ministers and Directors General responsible for public administration in the Member States of the European Union (EU) was extended into the area of e-Government. At the 35th meeting of the Directors General held in Strasbourg on November 9-10, 2000, the Directors General agreed to the establishment of an e-Government Working Group (EWG) under their auspice.

2. In the resolution from the 38th meeting of the Directors General in La Rioja on May 28-29, 2002, the Directors General:
   - confirm the importance of exchanging views and experiences in the field of e-government;
   - recognise the need to strengthen the working-relationship between themselves and their e-Government working group;
   - agree to refocus the term of reference of the e-Government working group into a distinctive public administration approach to e-Government.

3. Thus, during the Danish Presidency the Terms of Reference were approved by Directors General. The overall objective of the e-Government Working Group is to facilitate and undertake the exchange of views, experiences and best practices among the Member States in the field of e-Government, in particular with regard to public administration aspects of e-Government – for example aspects and themes such as integrated services, ICT as a catalyst for reforming public administration and organisation, collaboration and back-office integration across levels and institutions of government, mechanisms to ensure return on investment, and the organisational aspects of data-sharing.

4. The declaration issued at the Ministerial Conference held in Como in July2003, gave further relevance to the role of EPAN in proposing recommendations and in promoting the exchange of

good practices. The Communication of the Commission, adopted in September 2003, explicitly indicated the close cooperation with EPAN as needed to the follow up of the identified actions. In view of this, the Working Group will strengthen collaboration with the activities of the Commission to further develop the issues discussed within the Group.

5. To fulfil its tasks the e-Government working group shall:
   - investigate public administration aspects of e-Government;
   - carry out studies and analyses in areas under investigation, when appropriate;
   - maintain a dialogue with the European Commission with respect to Commission e-Government related initiatives that have direct or indirect implications for Member State public administration policies;
   - report to the meetings of the Directors General with regard to e-government issues;
   - according to the decisions of the Directors General provide for content (e.g., on strategic and high light initiatives in the Member States) for a common newsletter managed by the IPSG for the entire of the Public Administration Network.

6. The concrete tasks of the working group shall be outlined in a working plan to be annexed to these Terms of Reference. The working plan shall identify a prioritised list of areas related to public administration and the concrete tasks of the working group shall refer to the themes and areas thus identified. The working plan shall be continuously updated in order to reach 2 presidencies ahead and shall be annually submitted to the Directors General for approval.

7. In those areas that will come under investigation, the e-Government working group shall aim at drawing lessons and identifying best practices. This can, for example, be achieved by comparing Member State strategies, approaches and initiatives. The importance of being attentive to international experiences of relevance to the European e-Government discussion shall, however, also be acknowledged.

8. The e-Government working group shall comprise of representatives from the Member States of the European Union. The European Commission and the European Institute of Public Administration (EIPA) are invited as members. It is the competence of the Member States to nominate participants for the meetings, including varying the participants according to the themes and issues to be addressed at each meeting.

9. The proceedings of the e-Government Working Group should assume the character of co-operation through informal meetings, providing for discussion of prioritised themes and facilitating the maintenance of a network between national administrations involved the implementation of e-Government in the Member States of the European Union.

10. The Chair of the e-Government working group is the Member State currently holding the Presidency of the EU. The Chair is responsible for the Secretariat of the working group. The Chair shall ensure that the proceedings and activities of the working group are held in accordance with the priorities of the Directors General, cf. relevant resolutions, mid-term programmes and working plans etc.

11. The number of themes to be addressed in each meeting shall preferably be limited in order to allow for due consideration of the themes and issues to be addressed at the meetings.

12. On the base of specific needs, spontaneous interests of the Member States, and subject to the direction of the Working Group, projects and learning labs can be formed to examine/progress elements of specific topics in the Working Plan.

13. In order to avoid duplication of work, the e-Government working group shall work in recognition of other European and international e-Government activities, including the activities of the OECD. The e-Government working group shall liase and coordinate its activities with activities of the European Commission, including the IDA programme and the eEurope 2005 action plan, and other Working Groups established under the auspices of the informal cooperation of the Directors General responsible for public administration.

14. The e-Government working group shall keep written records of its proceedings.

15. Reports, declarations, resolutions or other documents that are to be presented to the Directors General will be submitted for consideration to the working group first.

16. Reports, minutes, and other documents will be made available on the CIRCA website. The responsibility lies with the Chair and the Secretariat. The e-Government working group can recommend to the Directors General that reports and other documents be made publicly available.

17. These Terms of Reference, upon ratification by the Directors General responsible for Public Administration, will supersede all previous mandates to the e-Government working group.

Rome, Autumn 2003

Annex

Working Plan of the e-Government WG of the Directors General

In order to make operational the Term of Reference of the e-Government Working Group, to provide for a stronger working-relationship with the Directors General, and to achieve better continuity and a more focused working approach, this working plan – annexed to the Terms of Reference – is submitted to the Directors General for approval.

In accordance with the resolution of the Directors General the overall objective of the e-Government Working Group (EWG) is to facilitate and undertake the exchange of views, experiences and good practices among the Member States in the field of e-Government, in particular with regard to public administration aspects of e-Government.

The EWG has engaged in a debate in order to arrive at a list of prioritised themes of public administration aspects of e-Government. In this process the preferences expressed by each Member State have been taken into account. First, the Working Plan identifies a list of prioritised themes of common interest for the Member States that define the scope of the EWG. Second, within this scope the Working Plan states the concrete tasks and deliverables of the present and the next two presidencies.

In dealing with the themes in the list, the EWG will consider the activities and the results carried out in other European fora or WGs of EPAN, avoiding to consider the underlying technical aspects.

- During the Danish Presidency the EWG considered the strategic implications for the Member States of the challenges and the imperatives that relate to increasing demands on European public economies and increasing demands on e-Government to deliver results.
- During the Greek Presidency the e-Government working group focused your attention on two themes: the implementation of PKI - Public Key Infrastructure - in the administrations and, in continuation of the work during the Danish Presidency, the use of economic business cases regarding e-government.
- During the Italian Presidency the e-Government working group investigated and shared the experiences of the Member States in coordinating the different government levels in the e-government field.

List of prioritised themes

Adhering to the resolution from the 41th meeting of the Directors General, reflecting on the work carried out by other working groups in the field e-Government, taking into account the preferences of each Member State, the EWG proposes to focus on the following list of prioritised themes (work areas) that are all considered to represent core public administration aspects e-Government:

Inter & intra governmental collaboration, interoperability and pan-European services

- State-of-the-art and good practices with regard to achieving seamless services provision (integrated services and joined-up government).
- ICT and e-Government as a tool and catalyst to achieving integration, more efficient processes and better quality in public service provision.
- Best practices with regard to joining up efforts across levels and institutions of government.
- Approaches to government business process re-engineering.
- How does the back-office reorganisation impact on the delivery of e-government services?
- Implication of seamless e-government services on: service delivery policies and standards, skills and resource management, back office changes.

Organisational and policy perspective of Identity Management

- What constitutes an identity? What level of authentication is required?
- Single unique identifier for citizens: Is it desirable for all public service interactions? Does it add value to the citizen?
- Single unique identifier for business: Is it possible to achieve? Does it add value to the business?
- Ownership and management of identity services. Who should maintain registers? Who should govern standards?
- Legal issues and barriers to identity services.
- Acceptance challenges by agencies, citizens and businesses.
- Use of Public Service Cards: Is there a demand? Can they service all channels?
- The possible use of electronic identity card – public and private applications.

Organisational changes, skills and the role of leadership required by e-Government

- Organisational changes required to implement e-government services fast.
- Models through which organisational changes take place.
- Requirements of modernised service delivery processes regarding the sharing of data, business process redesign and human resources.
- Acquisition of the different skills (not only ICT skills) which are needed by managers and clerical staff to govern and manage change.

Delivering on user needs

- User satisfaction: how do we know what users want?
- How do different types of users (citizens, enterprises, elderly, young people etc.) behave?
- Driving up take-up: What works, and what does not? Killer applications.
- Experiences with regard to the use of user panels.
- Does it always take a user interface (an online service) to deliver added value to the users?
- How can we make information provision more useful?
- How can we strength and improve citizen participation?

Monitoring and evaluation of eGovernment performance and benefits

- Understand the benefits of e-government for citizens and businesses.
- Indicators to measure different aspects of e-government, both at organisational level and service level (efficiency, effectiveness, transparency, accountability, quality, etc.).
- Benchmarking methodologies used by MSs, taking into account both quantity and quality characteristics of service delivery.

To achieve fulfilment of the overall objective of facilitating and undertaking exchange of experiences and good practices among the Member States, the e-Government Working Group will, in accordance with the Terms of Reference:

- investigate the above themes of priority with regard to drawing lessons and identifying good practices, for example by comparing Member State approaches and by reflecting on international experience of relevance;
- liaise with the European Commission and other working groups under the auspices of the Directors General, in particular with regard to e-Government related initiatives that have direct or indirect implications for Member States public administration policies;
- report to the meeting of the Directors General on the themes discussed and conclusions drawn;
- the WG can analyse in depth one or more of the most relevant themes investigated during pervious presidencies.

Deliverables during the two next presidencies

The Working Plan will be reviewed and brought up to date regularly in order to ensure the relevance of the list of prioritised themes, and to cover 2 presidencies ahead in terms of the themes planned for consideration during the coming presidencies.

- During the Irish Presidency the e-Government working group will focus on the issue of interoperability. It will examine the different levels of interoperability i.e. technical, semantic and organisational. A discussion paper will be prepared and distributed at the first meeting to focus the group's work on the differing approaches to technical interoperability within Member States; the policies, both at national and local level, dealing with the definition and governance of interoperability standards; the barriers to cross organisational business process fusion; and the elements of interoperability frameworks that can be defined at pan European level.
- During the Dutch Presidency the e-Government working group will focus on efficacy and transparency, the benefits and requirements. E-government is considered as an important tool for better performance, both in terms of individualised services and of ‘traditional’ policy areas. A study will be carried out, analysing cases of better services in terms of benefits and requirements and the lessons to be learned. ICT can also improve transparency of the public sector and creating democratic and economic benefits. The working group will explore these benefits. And continuing on the work of the Irish presidency, and in relation to the other themes, the issue of open standards will be given attention. Finally the working group could discuss relevant policy conclusions from the 3rd Quality Conference organised by IPSG.

In view of the enlargement both the Irish and Dutch presidencies will give four new member states the opportunity to present their national e-government strategies.

Continuously bringing the Working Plan up to date

- The Working Plan will be submitted for renewed approval of the Directors General once a year. The Terms of Reference and the (at any time) current Working Plan defines the basis for the proceeding of the e-Government Working Group.

41ème REUNION DES DIRECTEURS GENERAUX EUROPEENS RESPONSABLES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Rome, les 2 et 3 décembre 2003

RESOLUTION DES DG SUR LE E-GOUVERNEMENT

1. Durant la Présidence italienne, le Groupe de Travail responsable du e-gouvernement a discuté et partagé les expériences des Etats Membres sur la question de la coordination des différents niveaux de gouvernement dans le domaine du e-gouvernement. Les approches utilisées par certains Etats Membres ont été exposées lors des réunions et ont constitué la base d'une discussion fructueuse pour les membres du groupe de travail (GT).

2. Pour examiner cette question plus en détails, la Présidence italienne a mené aveune étude visant à établir les différents mécanismes et approches utilisés dans les Etats Membres pour assurer la collaboration entre les niveaux gouvernementaux au sein du e-gouvernement.

3. Les Directeurs généraux accueillent les résultats de l'étude et sont fermement convaincus de l'importance d'assurer la collaboration entre les différents acteurs impliqués dans le domaine du e-gouvernement considéré comme l'élément fondamental de succès des initiatives du e-gouvernement. Les leçons tirées de l'étude concerne, en particulier:
   - l'importance d'inclure les administrations locales dans le gouvernement électronique et dans la définition de la stratégie dès sa phase initiale;
   - l'occasion d'augmenter l'attention vers des mécanismes de coordination moyen d'intégration des différentes administrations;
   - l'occasion de rehausser la collaboration horizontale entre le secteur privé et l'administration, soi dans la livraison du service et soi dans la définition de la stratégie;
   - l'importance d'assurer que l'adoption des standards , en permettant maintenir toujours un niveau d'autonomie locale suffisante dans la réalisation des services. L'interopérabilité devient le principal problème;
   - l'attention à la transparence en prédisposant la livraison des services aux utilisateurs. Ils ne veulent pas savoir le processus détaille mais qui est le responsable.

4. Les Directeurs généraux accueillent la Communication de la Commission (suivant la Déclaration ministérielle adoptée lors de la réunion ministérielle de Côme) sur «Le rôle du e-gouvernement dans l'Europe future», et la possibilité d'une collaboration approfondie entre la Commission et le GT du e-gouvernement sur les questions appropriées.

Futures activités

En accord avec la résolution des Ministres responsables de la fonction publique et le Programme de mi-parcours 2004 – 2005 adopté à Rome en décembre 2003:

5. à la suite des efforts déjà réalisés durant les présidences danoise et grecque, les Directeurs généraux demandent au Groupe de Travail d'examiner les mesures des bénéfices du e-gouvernement en matière d'investissements réalisés et d'étudier les changements nécessaires à l'introduction de l'ICT dans le back office;

6. les Directeurs généraux demandent au Groupe de Travail de rechercher d'autres facteurs/conditions qui empêchent ou favorisent la coopération entre les agences du gouvernement au même niveau et à des niveaux différents de gouvernement, en vue de la réalisation de gouvernements homogènes, sur base de cas et d'expériences où la collaboration et l'échange électronique de données qui en découlait, a amélioré l'efficacité du gouvernement,

et où il a suscité des questions qui ont requis des réponses organisationnelles de développement;

7. les Directeurs généraux demandent au Groupe de Travail de contribuer à déterminer les services paneuropéens existants pour les développer en tenant compte des activités en cours dans les programmes européens. Le Groupe de Travail suggèrera des solutions appropriées de façon à améliorer l'interopérabilité fonctionnelle et les systèmes d'information, et de faciliter le partage de ressources et de procédures de documentation entre les administrations nationales.

Amélioration des échanges d'expériences et de pratiques et transfert de bonnes pratiques

8. Les Directeurs généraux considèrent l'échange d'expériences et de pratiques comme l'instrument principal de la coopération EPAN. Les Directeurs généraux demandent au Groupe de Travail de contribuer aux activités de la Commission visant à établir un cadre de travail pour le transfert de bonnes pratiques.

Termes de Référence et Plan de Travail

9. Les Directeurs généraux approuvent les Termes de Référence révisés et le Plan de Travail soumis à leur attention par le Groupe de Travail.

10. Les Directeurs généraux accueillent l'effort du Groupe de Travail en cherchant des méthodes de travail qui permettent de garantir une implication plus constante des membres du groupe de travail aux activités et demandent au Group de travail de considérer les méthodes développés par le Group IPSG.

Rome, automne 2003

Termes de référence du Groupe de Travail du e-gouvernement des Directeurs généraux responsables de la fonction publique

1. Durant la Présidence française, la coopération informelle des Ministres et des Directeurs généraux responsables de la fonction publique dans les Etats Membres de l'Union européenne (UE) a été étendue au secteur du e-Gouvernement. Durant la 35ème réunion des Directeurs généraux à Strasbourg les 9 et 10 novembre 2000, les Directeurs généraux se sont accordés sur la création, sous leurs auspices, d'un Groupe de Travail sur le e-Gouvernement (GTE).

2. Dans la résolution de la 38ème réunion des Directeurs généraux de La Rioja les 28 et 29 mai 2002, les Directeurs généraux:

   - ont confirmé l'importance des échanges de vues et expériences dans le domaine du e-gouvernement,
   - reconnaissent la nécessité de renforcer la relation de travail entre eux et le groupe de travail sur le e-Gouvernement,
   - s'accordent sur la nécessité de rediriger les termes de référence du groupe de travail sur le e-Gouvernement par une approche distincte de la fonction publique vers le e-Gouvernement.

3. Durant la Présidence danoise, les Directeurs généraux ont approuvé les Termes de Référence. L'objectif global du Groupe de Travail du e-Gouvernement est de faciliter et entreprendre l'échange de vues, d'expériences et de bonnes pratiques parmi les Etats Membres dans le

domaine du e-Gouvernement, en particulier en ce qui concerne les aspects de la fonction publique du e-Gouvernement – par exemple les aspects et les thèmes qui ont trait aux services intégrés, l'ICT comme catalyseur de la réforme de la fonction publique et de l'organisation, la collaboration et l'intégration du back office au sein des niveaux et institutions de gouvernement, les mécanismes pour assurer la rentabilité de l'investissement et les aspects d'organisation de partage de données.

4. La déclaration issue de la Conférence ministérielle de Côme en juillet 2003, a accordé une importance particulière au rôle de l'EPAN en proposant des recommandations et en encourageant l'échange de bonnes pratiques. La Communication de la Commission, adoptée en septembre 2003, stipule explicitement que l'étroite coopération avec l'EPAN est nécessaire au suivi des actions définies. A cet égard, le Groupe de Travail renforcera la collaboration avec les activités de la Commission pour développer ultérieurement les questions débattues au sein du Groupe.

5. Pour remplir ses tâches, le groupe de travail du e-Gouvernement:

   - étudiera les aspects de la fonction publique du e-gouvernement,
   - réalisera des études et des analyses dans des secteurs en examen, lorsque cela s'avèrera nécessaire,
   - maintiendra le dialogue avec la Commission Européenne par rapport aux initiatives liées au e-Gouvernement de la Commission, qui ont des implications directes ou indirectes sur les politiques de la fonction publique des Etats Membres,
   - fera rapport sur les questions de e-Gouvernement aux Directeurs généraux lors de leurs réunions,
   - selon les décisions des Directeurs généraux, préparera le contenu (p.e.: sur les initiatives stratégiques et marquantes dans les Etats Membres) d'un bulletin commun géré par l'IPSG pour l'ensemble du Réseau de la Fonction Publique.

6. Les tâches concrètes du groupe seront énoncées dans un plan de travail qui sera annexé à ces Termes de Référence. Le plan de travail définira une liste prioritaire de zones, liées à la fonction publique, et les tâches concrètes du groupe de travail se réfèreront aux thèmes et zones ainsi déterminés. Le plan de travail sera continuellement mis à jour pour pouvoir servir durant les deux présidences successives et sera soumis annuellement aux Directeurs généraux pour approbation.

7. Le groupe de travail du e-Gouvernement tirera les leçons des examens réalisés et définira les bonnes pratiques. La comparaison des stratégies, des approches et des initiatives des Etats Membres permettra par exemple d'y parvenir. Il est également important de rester attentif et de tenir compte des expériences internationales qui peuvent présenter un intérêt pour les discussions du e-Gouvernement européen.

8. Le groupe de travail du e-Gouvernement sera composé de représentants des Etats Membres de l'Union européenne. La Commission Européenne et l'Institut européen pour la Fonction publique (EIPA) seront invités en qualité de membres. Il est de la compétence des Etats Membres de nommer les participants aux réunions, y compris en apportant des modifications aux convocations selon les thèmes et les questions qui doivent être traités lors de chaque réunion.

9. Les débats du Groupe de Travail sur le e-Gouvernement devraient prendre la forme d'une coopération entre les différentes réunions informelles, par des thèmes prioritaires de discussions et le bon entretien d'un réseau entre les administrations nationales impliquées dans la mise en œuvre du e-Gouvernement au sein des Etats Membres de l'Union européenne.

10. La Présidence du Groupe de Travail du e-Gouvernement est assurée par l'état membre en charge de la Présidence de l'UE. La Présidence est responsable du secrétariat du groupe de travail. La Présidence s'assurera que les débats et les activités du groupe de travail s'effectuent selon les priorités des Directeurs généraux, cf. résolutions importantes, programmes de mi-parcours et plans de travail, etc.

11. Le nombre de thèmes qui seront traités lors de chaque réunion sera, de préférence, limité afin de permettre d'aborder correctement les thèmes et questions prévus à chaque réunion.

12. Sur la base des besoins spécifiques des intérêts spontanés des Etats membres, soumis à la direction du Groupe de Travail, il sera possible de constituer des projets et des laboratoires d'apprentissage pour examiner/faire progresser des éléments spécifiques du Plan de Travail.

13. Afin éviter d'effectuer un double travail, le Groupe de Travail du e-Gouvernement fonctionnera sur base d'autres activités européennes et internationales de e-Gouvernement, y compris les activités de l'OCDE. Le groupe de travail du e-Gouvernement assurera la liaison et la coordination entre ses activités et celles de la Commission Européenne, y compris le programme IDA (programme d'Interchange de Données entre les Administrations) et le plan d'action de l'eEurope 2005, et d'autres groupes de travail établis sous les auspices de la coopération informelle des Directeurs généraux responsables de la fonction publique.

14. Le groupe de travail du e-Gouvernement conservera des épreuves écrites de ses opérations.

15. Les rapports, les déclarations, les résolutions ou autres documents qui devront être présentés aux Directeurs généraux, seront d'abord soumis au groupe de travail pour information.

16. Les rapports, les procès-verbaux et autres documents seront disponibles sur le site Web CIRCA. La responsabilité en incombe au Siège et au secrétariat. Les Directeurs généraux rendront les rapports et autres documents accessibles au public sur recommandation du groupe de travail du e-Gouvernement.

17. Ces Termes de référence, soumis à la ratification des Directeurs généraux responsables de la fonction publique, remplacent et annulent tous les mandats précédents du Groupe de Travail du e-gouvernement.

Rome, automne 2003

Annexe

Plan de Travail du GT du e-Gouvernement des Directeurs généraux

Ce plan de travail - annexé aux Termes de Référence - est soumis aux Directeurs généraux pour approbation afin de rendre opérationnels les Termes de Référence du Groupe de Travail du e-Gouvernement, de renforcer la relation de travail avec les Directeurs généraux et de permettre une meilleure continuation ainsi qu'une démarche de travail plus cohérente.

Selon les résolutions des Directeurs généraux, l'objectif global du Groupe de Travail du e-Gouvernement (GTE) est de faciliter et entreprendre l'échange de vues, d'expériences et de bonnes pratiques parmi les Etats Membres dans le domaine du e-Gouvernement, en particulier en rapport avec les aspects de la fonction publique du e-Gouvernement.

Le GTE a entamé un débat pour établir une liste de thèmes prioritaires des aspects de la fonction publique du e-Gouvernement. Dans ce processus, les préférences exprimées par chaque état membre ont été prises en considération. Tout d'abord, le Plan de Travail prévoit une liste de thèmes prioritaires qui présentent un intérêt commun pour les Etats Membres, et qui définit le cadre du GTE. Le Plan de Travail établit ensuite les tâches concrètes et les produits à livrer durant cette présidence-ci ainsi que durant les deux prochaines.

Parmi les thèmes de la liste, le GTE prendra en considération les activités et les résultats obtenus dans les autres forums européens ou GT de l'EPAN, en évitant de considérer les aspects techniques sous-jacents.

- Durant la Présidence danoise, le GTE avait traité les implications stratégiques des Etats Membres vis-à-vis des défis et impératifs inhérents aux demandes croissantes d'économies dans le domaine public européen et aux attentes de résultats de ce e-Gouvernement.
- Durant la Présidence grecque, le groupe de travail du e-Gouvernement a concentré son attention sur deux thèmes: la mise en œuvre du PKI – Public Key Infrastructure (Paiement par signature électronique) – dans les administrations, et, pour donner suite au travail réalisé durant la Présidence danoise, à l'utilisation des cas économiques d'entreprise où intervient le concept du e-Gouvernement.
- Durant la Présidence italienne, le Groupe de Travail responsable du e-gouvernement a examiné et partagé les expériences des Etats Membres en coordonnant les différents niveaux de gouvernement dans le domaine du e-gouvernement.

Liste des thèmes prioritaires

Par son adhésion à la résolution issue de la 41ème réunion des Directeurs généraux, par une réflexion sur le travail réalisé par les autres groupes de travail dans le domaine du e-Gouvernement, et en tenant compte des préférences de chaque état membre, le GTE propose de concentrer son attention sur la liste de thèmes prioritaires (secteurs de travail) mentionnés ci-dessous et qui constituent tous, selon l'opinion générale, des points vitaux du e-Gouvernement dans ses applications à la fonction publique.

La collaboration inter et intragouvernementale, l'interopérabilité et les services paneuropéens

- Une excellente qualité et de bonnes pratiques dans la fourniture de services homogènes (services intégrés et gouvernement connecté).
- L'ICT et le e-Gouvernement sont des instruments et des catalyseurs pour parvenir à l'intégration, à des méthodes plus efficaces et une meilleure qualité de fourniture de services publics.
- De bonnes pratiques dans les efforts entre les différents niveaux et les institutions du gouvernement.
- Des approches de la refonte totale des processus d'entreprises des gouvernements.
- Comment la réorganisation du back office influence-t-elle la fourniture de services de e-Gouvernement?
- Implication de services de e-Gouvernement homogènes sur: les politiques et les normes de fourniture de services, la gestion des compétences et des ressources, les changements du back office.

Perspectives d'organisation et de politique de gestion d'identité

- Qu'est ce qui constitue l'identité? Quel est le niveau d'authentification requis ?
- Un identificateur unique pour les citoyens: est-ce souhaitable pour toutes les interactions du service public ? Est-ce que cela ajoute de la valeur aux yeux du citoyen?
- Un identificateur unique pour les entreprises: est-il possible d'y parvenir? Est-ce que cela ajoute de la valeur pour les entreprises?
- Possession et gestion des services d'identité. Qui devrait se charger de la conservation des données enregistrées? Qui devrait gérer les normes?
- Les questions juridiques et les barrières pour les services d'identité.
- Les refus d'octroi de consentement par les agences, les citoyens et les entreprises.
- Utilisation de Cartes de Service public: existe-t-il une demande ? Est-il possible de fournir tous les canaux?

- L'utilization possible d'une carte d'identité électronique – applications publiques et privées.

Changements structurels, compétences et rôle du leadership requis par le e-Gouvernement

- Les changements structurels requis pour la mise en œuvre ferme des services de e-Gouvernement.
- Les modèles qui entraînent les changements structurels.
- Les conditions de processus de fourniture de services modernisés sur le partage des données, la nouvelle conception des processus d'entreprise et les ressources humaines.
- L'acquisition des différentes compétences (pas uniquement les compétences ICT) qui sont nécessaires aux gestionnaires et au personnel administratif pour gérer et procéder au changement.

Fourniture adaptée aux besoins de l'utilisateur

- Satisfaction de l'utilisateur: comment pouvons-nous savoir ce que veulent les utilisateurs?
- Comment se comportent les différents types d'utilisateurs (les citoyens, les entreprises, les personnes âgées, les jeunes, etc.)?
- Entrer et emporter: qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas? Killer applications (Ndt: applications phares).
- Expériences par recours à des panels d'utilisateurs.
- Est-il toujours nécessaire d'avoir une interface utilisateur (un service on-line) pour offrir une valeur ajoutée aux utilisateurs?
- Comment pouvons-nous rendre plus utile la fourniture d'informations?
- Comment pouvons-nous renforcer et améliorer la participation des citoyens?

Le suivi et l'évaluation du rendement et des bénéfices du e-Gouvernement

- Comprendre les bénéfices du e-Gouvernement pour les citoyens et les entreprises.
- Des indicateurs pour mesurer les différents aspects du e-Gouvernement, au niveau de l'organisation et au niveau des services (bon fonctionnement, efficacité, transparence, responsabilité, qualité, etc.).
- Méthodologies de test d'évaluation utilisées par les Etats Membres, en tenant compte des caractéristiques de quantité et de qualité de fourniture des services

Pour parvenir à l'accomplissement d'un objectif global visant à faciliter et entreprendre l'échange d'expériences et de bonnes pratiques parmi les Etats Membres, le Groupe de Travail du e-Gouvernement, selon les Termes de Référence:

- examinera les thèmes prioritaires susmentionnés pour en tirer les leçons et déterminer les bonnes pratiques, par exemple en comparant les approches des Etats Membres et en réfléchissant sur l'expérience internationale d'importance,
- assurera la liaison avec la Commission Européenne et avec les autres groupes de travail qui sont sous les auspices des Directeurs généraux, en particulier par rapport aux initiatives afférentes au e-Gouvernement et qui ont des implications directes ou indirectes sur les politiques de la fonction publique des Etats Membres,
- remettra un rapport à la réunion des Directeurs généraux sur les thèmes discutés et les conclusions tirées,
- le GT peut analyser en profondeur un ou plusieurs des principaux thèmes examinés durant les présidences précédentes.

Les produits à livrer durant les deux prochaines présidences

Le Plan de Travail sera revu et remis à jour régulièrement en raison de l'importance de la liste de thèmes prioritaires, et pour que ces thèmes puissent également être traités durant les deux présidences suivantes.

- Durant la Présidence irlandaise, le groupe de travail du e-Gouvernement concentrera son attention sur la question de l'interopérabilité: il examinera les différents niveaux d'interopérabilité : technique, sémantique et organisationnel. Un document sera préparé pour la discussion et distribué lors de la première réunion afin que le travail du groupe se centre sur les différentes approches de l'interopérabilité technique au sein des Etats Membres; les politiques qui s'occupent, aux niveaux national et local, de la définition et de la gouvernance des normes d'interopérabilité; les barrières pour franchir la fusion organisationnelle des processus d'entreprise; et les éléments du cadre d'interopérabilité qui peuvent être définis au niveau paneuropéen.
- Durant la Présidence néerlandaise, le groupe de travail du e-Gouvernement se concentrera sur l'efficacité et la transparence, les bénéfices et les conditions nécessaires: le e-Gouvernement est considéré comme un outil important pour un meilleur rendement, en matière de services individualisés et de zones de politiques «traditionnelles». Une étude sera réalisée, sur base des meilleurs exemples de services en matière de bénéfices et de conditions nécessaires, et sur les leçons à en tirer. L'ICT peut également améliorer la transparence du secteur public et la création de bénéfices démocratiques et économiques. Le groupe de travail examinera ces bénéfices. Pour poursuivre le travail de la Présidence irlandaise et en ce qui concerne les autres thèmes, toute l'attention se concentrera sur la question des normes ouvertes. Enfin, le groupe de travail pourrait aussi se pencher sur les conclusions politiques importantes de la 3ème Conférence sur la Qualité organisée par l'IPSG (Groupe des Services Public Innovants).

En vue de l'élargissement, les présidences irlandaise et néerlandaise donneront, à quatre nouveaux Etats Membres, la possibilité de présenter leurs stratégies nationales de e-Gouvernement.

Une mise à jour constante du Plan de Travail

- Une fois par an, le Plan de Travail sera soumis à l'approbation renouvelée des Directeurs généraux. Les Termes de Référence et le Plan de Travail actualisé en temps réel assurent la continuité du Groupe de Travail sur le e-Gouvernement.

41st MEETING OF THE EUROPEAN DIRECTORS-GENERAL RESPONSIBLE FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Rome, 2ND – 3RD December 2003

RESOLUTION ON HUMAN RESOURCES MANAGEMENT

The Directors General recognize that, in line with a principle of continuity, during the Italian Presidency the activities in the human resources management field have been carried out under the provisions of the mid-term programme adopted in La Rioja in 2002 and in accordance with the resolutions adopted by the Ministers in June 2003 in Rhodes Island. The opening of the meetings, for the first time, to the acceding and candidate Countries is considered particularly useful in order to have a gradual and beneficial integration in the activities and to make sure their needs are more clearly represented.

Performance related pay systems in central administrations

They appreciate that further developments have been done in the analysis of performance related pay systems, through the study of cases and good practices concerning senior civil servants in the central administrations of European Union member States. This analysis deepens the surveys carried out during the previous Presidencies on the theme of remuneration, with particular reference to remuneration linked to performance and productivity. In this context, they find the study, conducted by the Italian Institute for Social Research (Istituto per la ricerca sociale, IRS), significant. It provides useful information on the subject, giving the opportunity to further develop the analysis in order to evaluate the proven effectiveness of these systems, lessons learnt from experiences, the key factors for the successful implementation of these systems, the obstacles and related negative aspects, if they exist.

The use of new technologies in human resources management

The Directors General consider the opening of the debate about the use of new technologies and about the impact of e-government and innovation and communication technologies on human resources management of great relevance.

The use of innovation and communication technologies systems offers new opportunities to management, by providing new instruments in order to manage the public administration organization and personnel more efficiently. In this context, they appreciate the carrying out of the study on the current and potential use of innovation and communication technologies in human resources management, whose production was assigned by the Italian Presidency to KPMG, Net Consulting and Nolan Norton, which also by the examining of good examples, offers a pilot analysis of the systems adopted in the different European Union administrations.

The glossary on mobility

In line with the mandate given during the Hellenic Presidency, they welcome the production of a glossary in English on mobility including commonly used terms and their meanings, in order to allow all European Union member and new member Countries to use the same terms in the same sense. They therefore appreciate, on the basis of the list of terms agreed during the Hellenic Presidency, the definition of the corresponding meanings chosen during the Italian Presidency.

Considering that a relevant problem is to capture local differences concerning the organization of public administration in different European Union Countries, the work on the analysis of the meanings of the terms selected should be carried on during the Irish Presidency in view of a full use of the glossary by the National Contact Points.

Mobility Issues

They recognise the progress done for the implementation of the scheme of exchanges between the Commission and the member States and, considering in general the exchange systems as a training tool, think that this scheme, as well as exchanges of civil servants among member States, should be implemented further. Moreover, they appreciate the report of the removal of barriers to free movement of civil servants, the network of national contact points and the dissemination of information about mobility conducted during the Italian Presidency. The national contact points will continue their assigned activities in line with the conclusions of the Directors general taken in Elsinore 2002.

The evaluation of the work done and the new work programme of the Human Resources Group

They appreciate the evaluation of the work done, under the mid-term approved in La Rioja in 2002, conducted during the Italian Presidency. The evaluation offers relevant information about the activities carried out. In particular, a general satisfaction with the completion of the programme emerged, as the priority areas are mostly considered to have been covered, though for some issues there's a need for deeper analysis. This consideration justifies the updating and renewal of the work programme, stressing a continuity with issues already dealt with and the introduction of new subjects to be considered.

Hence, they approve the new work programme of the Human Resources Group, which is herein enclosed as an annex, in accordance to the resolution of the Directors General adopted in Rhodes Island on the 9th June 2003 and in line with the mid-term programme adopted by the Ministers for Public Administration in Rome on December 1^{st,} 2003. They appreciate that information and contributions from acceding and candidate Countries have oriented choices in the elaboration of the new work programme. Particular information from acceding Countries and their specific needs or priorities will be considered during the Irish Presidency.

Changes of the context (privatisations, demographic evolution, EU enlargement)

In continuing with the subject of organizational changes, the Directors General ask the Human Resources Group to study, during the next Presidencies, the impact on the organization of public administration and on personnel of some different kinds of changes, such as suppressions, merges, privatisations, decentralizations and conferring of public functions, streamlining and rationalization.

Given the evolution of social context and the above mentioned organizational changes affecting public administration, they consider the civil servants' core competencies and characteristics very relevant in order to enhance the attractiveness of public employment. Therefore, the Human Resources Group will give a special attention to integrity in the public service, aiming at developing common understandings of minimum ethical standards for civil servants.

Moreover, given the present demographic trends within national labour markets and their relevant impact on pension systems, they ask the Human Resource Management group to carry out analyses and, where possible comparisons and exchanges of experiences on the issue of the evolution of public sector pension systems.

The enlargement of the European Union stresses the need of reaching a comparable approach to European issues. This requires a particular effort on training activities, especially on topics related with the formation and the implementation of European policies, also by developing adequate training programmes. This activity will be carry out within the Human Resources Group with the cooperation of the competent Institutes and Schools.

Annex

Future work programme for the Human Resources Group

Points of reference

The resolutions adopted by the Directors General in Rhodes Island on the 9th June 2003 stated that the work programme of Human Resources Group would be revised during the Italian Presidency, in accordance with the resolution adopted in Elsinore on the 25th and 26th November 2002. On that occasion, the Human Resources Group was asked to continue the work along the lines decided upon in La Rioja in May 2002 and undertake an evaluation of the work programme, in order to present the results and propose an update of the programme during the Italian Presidency. The revision of the programme should also consider the possible relevant information from the activity of the Task force enlargement and the challenges and opportunities resulting from the enlargement of the European Union.

This work programme is in accordance with the resolutions of the Ministers responsible for public administration and the Medium Term Program, adopted in Rome on December 1st, 2003.

The methodology

The Human Resources Group gathered twice during the Italian Presidency: on the 16th of September and on the 18th of November in Brussels. On these occasions, debates were developed within the Group in order to evaluate the previous work done in the human resources management field and to identify priorities for a new programme. Following the debates, a specific survey has been conducted within the Group, to make sure each priority clearly represented. Contributions from acceding and candidate Countries have oriented choices in the elaboration of the programme, by taking into account the results from a questionnaire conducted by the Task force enlargement and from the survey conducted within the Human Resources Working Group.

Further particular information from acceding Countries and their specific needs or priorities will be then considered during the Irish Presidency.

The programme

The principal aim of the programme is to ensure that work within the Group is appropriate and able to facilitate an open and enlarged debate on the strategic goals connected to human resources management. In this context, the issues included in the programme will ensure a greater exchange of information in strategic fields and, especially, will identify and share experiences and good practices among member and acceding and candidates Countries, in order to increase knowledge, improve daily work and establish international contacts among all participants. Finally, the analysis of the strategic subjects contributes to favouring cohesion and integration among Countries and to giving results to problems, critical aspects, solutions and challenges within a comparative context.

The work programme, that will cover a period of two years, is concentrated, in order to meet to the Group's need to discuss few items in more depth and to try to guarantee continuity with the previous programme, avoiding duplication of work.

Under the new programme, the Human Resources Group will have the following aims

1. *Priority: innovative human resources management systems.*
   Objective: to identify principles and criteria for the introduction in the public sector of innovative HRM systems, taking into account differences in national public employment systems. In this respect focus should be put on the proven effectiveness of new HRM systems and on the lessons learnt from experiences.
   Activities: identification and analysis of critical and successful factors as well as the limitations encountered in each Country when designing, implementing and evaluating innovative human resources management systems, taking into account differences in national public employment systems. The debate could involve the examining of organisational and management solutions used in the private sector.
   Methodology: the subjects of performance related pay systems and flexible career systems have already been dealt with, through comparative surveys. These will constitute the basis for further analyses which will be developed especially through virtual forums. The activity will be completed by the end of 2005 .

2. *Priority: human resources management strategies to support organizational changes.*
   Objective: to study in greater depth the human resources management strategies used to deal with organisational changes affecting the structure and the functions of public administration, such as privatisation, the devolution of functions and outsourcing, decentralization, streamlining and rationalization.
   Activities: identification and analysis of best practices relating to human resources management to foster change when changing functions and structures in civil service departments (such as privatisations, the devolution of functions and outsourcing, decentralization, streamlining and rationalization), with a strong focus on solutions that have been shown capable of enhancing the skills present in the organisation at the individual and collective level.
   Methodology: it is a new subject and thus requires a comparative analysis. Methodology recommended is debating among experts during dedicated meetings and successively virtual forum. The activities will be completed by the end of 2005.

3. *Priority: Pension systems in the public sector.*
   Objectives: on the basis of the present demographic trends and how they may impact on Public Sector pensions, to study different systems and good governance in the specific field of pensions in the public service pensions.
   Activities: analyses and, where possible, comparisons and exchanges of experiences on the issue of the evolution of pension systems in the Public Sector. In the long term, tools for securing dissemination of information on each others progresses in this field could eventually be designed.
   Methodology: the technical character and the novelty of the subject require at first a comparative survey, taking into account surveys and analysis already conducted. This activity will be developed during 2004.

4. *Priority: Integrity in the public service.*
   Objective: development of a common understanding of ethical standards for civil servants.
   Activity: discussions will be initiated which identify shared values and good practices in the field of integrity in the public service.
   Methodology: this activity will be developed during 2004. A proposal for the methodology to be used will be prepared by Troika Group Members.

5. *Priority: Training*.
   Objective: while preserving national and cultural peculiarities, to improve knowledge and competencies of civil servants of member and acceding Countries through the effective deployment of existing knowledge.

Activities: development of common training programmes on the topics related with the formation and the implementation of European policies and decisions, with the aim of favouring the adoption by civil servants from member and accessing Countries of a comparable approach to European issues. This activity will include the elaboration of core elements for two training programmes by 2005.
Methodology: considering that various authorities are in charge of training in each Country and also the planning character of the activity, draft proposals and comments for the elaboration of training programmes will be circulated by e-mail.

6. *Priority: Mobility*
Activities: following the progress on the removal of barriers to civil servant mobility, in the light of the European Court of Justice case law, and the implementation of Community mobility.
Methodology: considering that the theme has been already dealt with, the activities will be conducted through the e-mail system. This activities will be carried out by the National Contact Points, which can arrange meetings, if necessary.

Organization of the work in general

Initiatives for cooperation will be taken under the principle of continuity; issues will be examinated in depth, by analysing good practices, problems and successful factors, and comparative analysis and debates will be used as a basis to deepen understandings. Hence, the Group will focus its attention on fewer issues and discuss them in greater depth.

Two-day meetings are allowed but the use of e-mails, the website and the virtual forums should be considered as a priority. Moreover, considering the high number of participants in the Group, and the possible differing interests of each Country, the Group, through the Presidency, could submit the intention of constituting sub-groups, related to different subjects, to the Directors General. In any case, to ensure continuity, the troika members should take part in the sub-groups; the sub-groups should reduce meetings to a minimum and refer to corresponding working Groups.

41ÈME REUNION DES DIRECTEURS GENERAUX EUROPEENS RESPONSABLES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Rome, 2 – 3 Décembre 2003

RESOLUTION DES DIRECTEURS GENERAUX SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les Directeurs Généraux reconnaissent que, durant la Présidence italienne, dans une idée de continuité, les activités liées à la gestion des ressources humaines ont été mises en oeuvre selon les dispositions du programme de mi-parcours adopté à La Rioja en 2002 et conformément aux résolutions adoptées par les Ministres en juin 2003 à Rhodes. La première participation des pays adhérents et des pays candidats aux réunions est un élément considéré comme très utile afin de permettre une intégration graduelle et bénéfique aux activités et d'assurer une représentation claire de leurs besoins.

Les systèmes de rémunération relié à la performance dans les administrations publiques

Ils apprécient les nouveaux développements apportés à l'analyse des systèmes de rémunération relié à la performance, par l'étude de cas et de bonnes pratiques concernant les hauts fonctionnaires dans les administrations publiques des Etats membres de l'Union européenne. Cette analyse approfondit les études réalisées durant les Présidences précédentes sur le thème de la rémunération, notamment celle liée à la performance et à la productivité. A ce propos, l'étude menée par l'Institut italien pour la Recherche sociale (Istituto per la Ricerca sociale, IRS), leur semble importante. Elle fournit des informations utiles, mais envisage aussi la possibilité d'approfondir l'analyse afin d'évaluer la véritable efficacité de ces systèmes, des leçons tirées des expériences, les facteurs-clés d'une mise en œuvre réussie de ces systèmes et le cas échéant les obstacles et les aspects négatifs qu'ils impliquent.

L'utilisation des nouvelles technologies dans la gestion des ressources humaines

Les Directeurs généraux considèrent comme extrêmement importante l'ouverture du débat sur l'utilisation des nouvelles technologies, ainsi que sur l'impact de l'e-gouvernement et des technologies de l'innovation et de la communication dans la gestion des ressources humaines.

L'utilisation des systèmes de technologies de l'innovation et de la communication offre de nouvelles possibilités au management, en fournissant de nouveaux instruments pour gérer, avec une efficacité accrue, l'organisation de l'administration publique et le personnel. Ils apprécient également la réalisation de l'étude sur l'utilisation actuelle et potentielle des technologies de l'innovation et de la communication dans la gestion des ressources humaines, que la Présidence italienne avait confiée à KPMG, Net Consulting et Nolan Norton; ces derniers, en se basant sur des exemples appropriés, proposent une première analyse des systèmes adoptés dans les différentes administrations de l'Union européenne.

Le glossaire sur la mobilité

Suivant le mandat attribué lors de la Présidence grecque, ils ont accueilli favorablement la production d'un glossaire en anglais sur la mobilité incluant les termes utilisés couramment et leurs significations, afin de permettre à tous les Etats membres et aux nouveaux membres de l'Union Européenne d'utiliser les mêmes termes de la même manière.

Sur la base de la liste des termes acceptés durant la Présidence grecque, ils apprécient donc la définition des significations correspondantes choisies durant la Présidence italienne.

Compte tenu de l'importance de percevoir les différences locales dans l'organisation de l'administration publique des différents pays de l'Union européenne, la tâche d'élaborer une analyse ultérieure des significations des termes choisis sera conduite pendant la présidence irlandaise, pour garantir un usage complète du glossaire par le Points de Contact Nationaux.

Les problèmes de mobilité

Ils ont constaté les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'échanges entre la Commission et les Etats membres et, considérant les systèmes d'échanges comme un outil de formation, ils pensent que ce plan, de même que l'échange de fonctionnaires entre les Etats membres, devraient être davantage appliqués. En outre, ils apprécient le rapport sur l'élimination des barrières à la libre circulation des fonctionnaires, le réseau des points de contact nationaux et la diffusion de l'information sur la mobilité assurés durant la Présidence italienne. Les points de contact nationaux poursuivront leurs activités confiées selon le Conclusions des Directeurs généraux prises à Elseneur en 2002.

L'évaluation du travail accompli et le nouveau programme de travail du Groupe des Ressources humaines

Ils apprécient l'évaluation du programme de travail réalisé, suivant le calendrier de mi-parcours approuvé à La Rioja en 2002, pendant la Présidence italienne. Cette évaluation fournit des informations importantes sur les activités mises en oeuvre. Il convient de noter, en particulier, la satisfaction générale pour l'achèvement du programme, puisqu'on considère que la plupart des volets prioritaires ont été traités, même si certaines questions requièrent une analyse plus approfondie. Ceci justifie la mise à jour et le renouvellement du programme de travail, en persévérant dans les thèmes déjà abordés, ainsi que l'introduction de nouveaux sujets qui devront être pris en considération.

En outre, ils approuvent le nouveau programme du Groupe de travail des Ressources Humaines (qui figure en annexe), conformément à la résolution des Directeurs généraux adoptée à Rhodes le 9 juin 2003, et qui va dans le sens du programme de mi-parcours adopté par les Ministres de la fonction publique à Rome, le 1er décembre 2003. Ils ont pu constater que les informations et les contributions des pays adhérents et des pays candidats ont orienté les choix lors de l'élaboration du nouveau programme de travail, ce qui est, selon eux, un élément positif. Durant la Présidence irlandaise, on prendra en considération les caractéristiques et les besoins ou priorités spécifiques des pays adhérents.

Changements du contexte (privatisations, situation démographique, élargissement de l'UE)

Dans la poursuite des changements structurels, les Directeurs Généraux demandent au Groupe des Ressources Humaines, d'étudier, durant les Présidences suivantes, l'impact que peuvent avoir sur l'organisation de l'administration publique et sur le personnel, d'autres modifications comme les suppressions, les fusions, la privatisation, la décentralisation et l'attribution de fonctions publiques, l'optimisation et la rationalisation .

Compte tenu de l'évolution du contexte social et des changements structurels susmentionnés dans la fonction publique, ils considèrent que les compétences et les caractéristiques spécifiques des fonctionnaires sont très importantes pour renforcer l'attractivité du secteur public. Le Groupe des ressources humaines examinera en particulier l'intégrité dans le service public, en vue de développer des ententes communes sur des standards minimaux d'éthique pour les fonctionnaires.

En outre, en raison des tendances démographiques actuelles sur les marchés du travail nationaux et de leur impact significatif sur les systèmes de retraites, ils demandent au Groupe de Gestion Ressources Humaines de conduire des analyses et, si possible, des comparaisons et des échanges d'expérience sur le thème de l'évolution des systèmes de retraite dans le secteur public.

L'élargissement de l'Union européenne met l'accent sur la nécessité de parvenir à une approche comparative sur les questions européennes. Cela requiert un effort particulier dans le domaine de la formation, notamment sur des sujets liés à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques européennes, en développant également des programmes de formation appropriés. Cette activité sera réalisée au sein du Groupe de travail des ressources humaines, en collaboration avec les Ecoles et les Instituts compétents.

Annexe

Futur programme de travail du Groupe des Ressources humaines

Points de repère

Les résolutions adoptées par les Directeurs généraux à Rhodes le 9 juin 2003 prévoyaient la révision du programme de travail du Groupe des Ressources humaines durant la Présidence italienne, conformément à la résolution adoptée à Elseneur les 25 et 26 novembre 2002. A cette occasion, on avait demandé au Groupe des Ressources humaines de poursuivre le travail selon les lignes fixées à La Rioja en mai 2002 et d'entamer une évaluation du programme de travail, dans le but de présenter des résultats et de proposer une mise à jour du programme durant la Présidence italienne. La révision du programme devra aussi tenir compte des informations qui pourraient dériver des activités de la Task Force «Elargissement» ainsi que des défis et des opportunités de l'élargissement de l'Union Européenne.

Ce programme de travail est conforme aux résolutions des Ministres responsables de la fonction publique et au Programme à moyen terme adopté à Rome le 1er décembre 2003.

La méthodologie

Le Groupe de travail des Ressources humaines s'est réuni à deux reprises durant la Présidence italienne: le 16 septembre et le 18 novembre à Bruxelles. A ces occasions, des débats ont eu lieu au sein du Groupe afin d'évaluer le travail réalisé précédemment dans le domaine de la gestion des ressources humaines, et d'établir des priorités pour le nouveau programme. Après les débats, une étude ad hoc a été réalisée au sein du Groupe, pour vérifier que chaque priorité ait été clairement définie. Les contributions des pays adhérents et des pays candidats ont orienté les choix dans l'élaboration du programme, en tenant compte des résultats d'un questionnaire conduit par la Task Force «Elargissement» et de l'enquête menée au sein du Groupe de travail des Ressources humaines.

Les informations supplémentaires ainsi que les besoins ou priorités spécifiques des pays adhérents seront pris en considération durant la Présidence irlandaise.

Le programme

Le but principal du programme vise à assurer, au sein du Groupe, un travail approprié et apte à faciliter un débat ouvert et élargi sur les objectifs stratégiques liés à la gestion des ressources humaines. Dans ce contexte, les questions figurant dans le programme garantiront un échange accru d'informations dans des domaines stratégiques. Elles permettront également de définir et de

diffuser des expériences et des bonnes pratiques parmi les pays membres, les pays adhérents et les pays candidats, de manière à accroître la connaissance, améliorer le travail quotidien et établir des contacts internationaux entre tous les participants. Enfin, l'analyse des sujets stratégiques contribue à favoriser la cohésion et l'intégration parmi les pays et à apporter des résultats aux problèmes, aux aspects critiques, aux solutions et aux défis dans un contexte comparatif.

Le programme de travail, qui couvrira une période de deux ans, est concentré et il permettra au Groupe de ne traiter que peu de questions, mais en profondeur, et de garantir si possible la continuité par rapport au programme précédent, en évitant les chevauchements.

Dans le cadre du nouveau programme, le Groupe des Ressources humaines aura les objectifs suivants:

1. *Priorité: Des systèmes innovants de gestion des ressources humaines.*
   Objectif: identifier les principes et les critères pour l'introduction dans le secteur public de systèmes innovants en matière de gestion des ressources humaines, en tenant compte des différences dans les systèmes nationaux d'emploi dans la fonction publique. Il faudrait donc se concentrer sur la véritable efficacité des nouveaux systèmes de gestion des ressources humaines et des leçons tirées des expériences.
   Activités: identification et analyse des facteurs critiques et des facteurs de succès ainsi que des limitations rencontrées dans chaque pays, lors de la conception, de la mise en œuvre e de l'évaluation des systèmes innovants de gestion des ressources humaines, en tenant compte des différences entre les systèmes nationaux d'emploi dans la fonction publique. Le débat peut inclure l'examen de solutions d'organisation et de gestion utilisées dans le secteur privé.
   Méthodologie: les sujets ayant trait aux systèmes de rémunération à la performance et de carrière flexible ont déjà été traités dans des études comparatives. Celles-ci constitueront la base des analyses supplémentaires qui seront réalisées grâce aux forums virtuels. L'activité sera terminée à la fin 2005.

2. *Priorité: Des stratégies de gestion des ressources humaines pour renforcer les modifications structurelles*.
   Objectif: étudier plus en profondeur les stratégies de gestion des ressources humaines qui concerneront les modifications structurelles affectant la structure et les fonctions de l'administration publique, comme les privatisations, la déconcentration des fonctions et l'externalisation, la décentralisation, l'optimisation et la rationalisation.
   Activités: identification et analyse de bonnes pratiques liées à la gestion des ressources humaines pour encourager le renouvellement lorsqu'on change les fonctions et les structures dans les départements de la fonction publique (comme les privatisations, la déconcentration des fonctions et l'externalisation, la décentralisation, l'optimisation et la rationalisation), avec comme objectif des solutions facilitant effectivement un accroissement des compétences qui existent dans l'organisation, au niveau individuel et collectif.
   Méthodologie: c'est un sujet neuf qui requiert donc une analyse comparative. La méthodologie recommandée est le débat entre experts durant des réunions prévues à cet effet et ensuite un forum virtuel. L'activité sera terminée à la fin 2005.

3. *Priorité: Les systèmes de retraite dans le secteur public.*
   Objectifs: sur la base des tendances démographiques actuelles et de leur impact sur les retraites du secteur public, étudier des systèmes différents et une bonne gouvernance dans le domaine spécifique des retraites dans la fonction publique.
   Activités: analyses et, si possible, comparaisons et échanges d'expériences sur les questions de l'évolution des systèmes de retraite dans la fonction publique. A long terme, on pourrait concevoir des instruments pour assurer la diffusion des informations sur les progrès de chacun dans ce domaine.
   Méthodologie: le caractère technique et la nouveauté du sujet requièrent d'abord une étude comparative, sur la base des enquêtes et des analyses déjà effectuées. L'activité sera réalisée au cours de l'année 2004.

4. *Priorité: Intégrité dans la fonction publique*

Objectif: développement d'une entente commune sur des standards éthiques pour les fonctionnaires.

Activité: des débats seront entamés pour identifier les valeurs communes et les bonnes pratiques dans le domaine de l'intégrité au sein de la fonction publique.

Méthodologie: cette activité sera réalisée au cours de l'année 2004. Les membres du Groupe de la Troïka prépareront une projet sur la méthodologie à appliquer.

5. *Priorité: La formation.*

Objectif: tout en préservant les particularismes nationaux et culturels, améliorer la connaissance et les compétences des fonctionnaires des pays membres ou des pays adhérents par le développement effectif des connaissances existantes.

Activités: développement de programmes communs de formation sur les sujets liés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des décisions européennes, dans le but de favoriser l'adoption, par les fonctionnaires de pays membres ou de pays adhérents, d'une approche comparative des questions européennes. Cette activité comprendra l'élaboration avant la fin 2005 des éléments de base pour deux programmes de formation.

Méthodologie: compte tenu du fait que plusieurs autorités sont chargées de la formation dans chaque pays et de la planification de l'activité, des projets de propositions et des commentaires pour l'élaboration de programmes de formation seront diffusés par courrier électronique.

6. *Priorité: Mobilité*

Activités: suivi des progrès réalisés quant à l'élimination des barrières à la mobilité des fonctionnaires, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne et mise en œuvre de la mobilité communautaire.

Méthodologie: en considérant que le sujet a déjà été traité, l'activité sera réalisée en ayant recours au courrier électronique. Cette activité sera mise en place par les Points de Contact Nationaux qui pourront organiser, le cas échéant, des réunions.

Organisation du travail en général

Des initiatives pour la coopération seront prises dans un esprit de continuité; les sujets seront mieux approfondis, en analysant les bonnes pratiques, les problèmes et les facteurs de succès, et les analyses comparatives et les débats serviront de base pour explorer le contenu des ententes. Le Groupe se concentrera donc sur un nombre restreint de sujets pour mieux les approfondir.

Des réunions de deux jours seront autorisées mais le recours au courrier électronique, à l'Internet et aux forums virtuels seront considérés comme une priorité. En outre, étant donné le nombre élevé de participants dans le Groupe, et les intérêts différents de chaque pays, le Groupe, par le biais de la Présidence, pourra soumettre aux Directeurs généraux son intention de créer des sous-groupes liés aux différents sujets à traiter. De toute manière, pour assurer la continuité, les membres de la Troïka devraient prendre part aux sous-groupes; les sous-groupes devraient réduire les réunions au minimum et en référer aux Groupes de travail correspondants.

41st MEETING OF THE EUROPEAN DIRECTORS GENERAL RESPONSIBLE FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Rome 2nd and 3rd December 2003

RESOLUTION ON INNOVATIVE PUBLIC SERVICES

In accordance with the resolution of the Ministers responsible for Public Administration and the Medium Term Program, adopted in Rome on December 1st 2003, the Directors General of Public Administration acknowledge that, in addition to exchanging experiences, a number of joint initiatives have been undertaken and consolidated in the area of cooperation of the quality of services delivered to citizens and businesses, and in the various forms used to constantly keep quality high across time.

They agree on the importance to further explore areas of common interest in order to adjust the cooperation activities, taking into account the needs of new Member States.

Common Assessment Framework activities

The Directors General, acknowledging the results achieved in the promotion and dissemination of CAF, as a self-assessment tool and starting point for performance improvement in public services and comparison within the public administrations:

- welcome and highly appreciate the initiative of the Italian Presidency to organise an expert meeting in Rome on 17th and 18th November, as well as the report on the Implementation of CAF in EU Member States, Acceding and Candidate Countries, carried out by EIPA under request and financial support of Italy;
- agree to widely disseminate the results of the EIPA study and the conclusions of the Rome expert meeting;
- note the need for a new CAF plan aimed at a wider dissemination of the CAF throughout Europe, taking into account the needs of the new Member States and Candidate Countries, to be developed by the EIPA CAF resources centre, together with the CAF network and presented during Luxembourg's Presidency;
- support a further evaluation of the operational effectiveness of the CAF Resource Centre managed by EIPA, to be undertaken during the Irish Presidency.

Quality Conferences

The Directors General agree that the Quality Conferences are an important occasion for spreading the information on innovating and improving the quality of public services at European level and exchanging good practices that should take place every two years.

They:

- strongly support the organization of the Third Quality Conference (3QC) scheduled to take place during the Dutch Presidency in Rotterdam on 15-17 September, 2004 and ask the IPSG to continue assisting in the preparatory work, with the involvement of the acceding countries;
- ask the Group to evaluate different ways of collecting inputs for the preparation of future QCs examining also non-European experiences.

Benchmarking in Public Services

The Directors General stressed the importance to make significant progress in this field.

They:

- appreciate the launching of a new Learning Lab on public procurement, under the initiative of Italy, through a first meeting of procurement agencies at European level, held in Rome in 28 November 2003. welcome the activation of a Learning Lab on road safety coordinated by France, through a meeting to be held in Paris on 12th December 2003 and, with the aim of carrying all the previous initiatives on performance indicators forward;
- demand that work commence on an inventory of all those subjects, including administrative areas, and methods of benchmarking, between public administration at European level, where common indicators could be usefully developed and broad cooperation can be ensured. The results of this exercise will appraised by the end of 2004 to allow for a consideration by the DGs of the viability of new initiatives in this field.

Communication

The Directors General recognize that, in consideration of the range of activities carried out in the framework of the administrative cooperation of Member States at European level, the transparency of such process and the spreading of the information about its progresses can be favoured through a range of communication methods.

They:

- stress the importance of the drawing up of an annual project plan in this area including the creation of an EPAN site open to general public and considering the need of transferring the knowledge base currently on CIRCA Extranet to the new Internet site; welcome the management and financing by EIPA of the new Internet site;
- express their appreciation for continuing the publication of a newsletter, and welcome the improvement reached during the Italian Presidency with the introduction of a new standard format;
- ask the IPSG to coordinate the contributions of all the working Groups.

Development of an improved Working Method

The Directors General recognize the strategic importance for the IPSG to develop a new working method, taking into account the results of the Task Force Enlargement.

They:

- approve the action plan finalised by the Group, in order to strengthen the administrative cooperation in the area of the quality of public services, to improve knowledge exchange among members of the Group and to strengthen collaboration with the other groups of EPAN;
- ask the Group to define and implement guidelines in the following four areas:
  - creation of a mid and long term planning process
  - project and activities management
  - management of meetings
  - knowledge management

41ème REUNION DES DIRECTEURS GENERAUX EUROPEENS RESPONSABLES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Rome, les 2 et 3 décembre 2003

PROJET DE RESOLUTION DES DG SUR LES SERVICES PUBLICS INNOVANTS

En accord avec la résolution des Ministres responsables de la fonction publique et le Programme de mi-parcours, adopté à Rome le 1er décembre 2003, les Directeurs Généraux de la fonction publique admettent que, en plus de l'échange d'expériences, plusieurs initiatives conjointes ont été entreprises et consolidées dans le secteur de la coopération pour la qualité des services fournis aux citoyens et au milieu d'affaires, et dans les différentes voies employées pour assurer le maintien d'une qualité élevée constante.

Ils s'accordent sur l'importance d'explorer davantage les zones d'intérêt commun pour adapter les activités de coopération, en tenant compte des besoins des nouveaux Etats Membres.

Activités du Cadre d'Auto-évaluation Commun (CAF)

Sur base des résultats atteints dans la promotion et la diffusion du CAF, en tant qu'instrument d'auto-évaluation et de point de départ pour l'amélioration du rendement dans les services publics et la comparaison au sein des administrations publiques, les Directeurs Généraux:

- estiment positive et apprécient énormément l'initiative de la Présidence italienne d'organiser une réunion d'experts à Rome les 17 et 18 novembre, tout comme le rapport sur la mise en œuvre du CAF parmi les Etats membres de l'UE, les Pays adhérents et candidats, réalisé par l'IEAP à la demande et avec le soutien financier de l'Italie;
- sont d'accord sur le fait que les résultats de l'étude IEAP et les conclusions de la réunion d'experts de Rome doivent être largement diffusés;
- notent la nécessité d'un nouveau plan CAF, visant à une plus large diffusion du CAF en Europe, en tenant compte des besoins des nouveaux Etats membres et des Pays candidats qui sera développé par le centre de ressources CAF de l'IEAP avec le réseau CAF et présenté pendant la Présidence Luxembourgeoise;
- soutiennent l'idée d'une évaluation supplémentaire de l'efficacité opérationnelle du Centre de Ressources CAF, géré par l'IEAP,et qui devra être réalisée durant la présidence irlandaise.

Conférences sur la Qualité

Les Directeurs Généraux sont d'accord pour dire que les Conférences sur la Qualité sont une excellente opportunité pour diffuser l'information sur l'innovation et l'amélioration de la qualité des services publics au niveau européen et pour l'échange de bonnes pratiques; celles-ci devraient être organisées tous les deux ans.

Ils:

- soutiennent fermement l'organisation de la Troisième Conférence sur la Qualité (3QC) prévue durant la Présidence néerlandaise des 15 au 17 septembre 2004 à Rotterdam, et demandent à l'IPSG de continuer à assister aux travaux préparatoires, avec la participation des pays adhérents;
- demandent au Groupe d'évaluer les différentes manières de récolter des données pour la préparation des futures QC en se penchant également sur des expériences non européennes.

Test d'évaluation des Services publics

Les Directeurs Généraux insistent sur l'importance de progrès significatifs à réaliser dans ce domaine.

Ils:

- apprécient le lancement, à l'initiative de l'Italie, d'un nouveau Laboratoire d'Etude sur l'approvisionnement public par une première réunion d'agences d'approvisionnement au niveau européen, à Rome le 28 novembre 2003;accueillent la mise en activité, lors d'une réunion qui se tiendra à Paris le 12 décembre, d'un Laboratoire d'Etude sur la sécurité routière coordonné par la France, qui a pour but d'adapter toutes les initiatives antérieures aux indicateurs de rendement;
- demandent au groupe de commencer une collecte de tous ces sujets, y compris les secteurs administratifs, et les méthodes de «benchmarking» entre les administrations publiques au niveau européen, où des indicateurs communs pourraient être utilement développés et une ample coopération peut être assurée. Les résultats de cet exercice seront considérés pour la fin de 2004, pour permettre une évaluation par les Directeurs généraux sur la faisabilité de nouvelles initiatives dans ce secteur.

Communication

Les Directeurs Généraux reconnaissent que, eu égard aux activités menées dans le cadre de la coopération administrative des Etats membres au niveau européen, la transparence de ces processus et la diffusion de l'information sur leur évolution, peuvent être facilitées par plusieurs méthodes de communication.

Ils:

- insistent sur l'importance dans ce domaine, de la conception d'un projet de plan annuel qui comprend aussi la création d'un site EPAN accessible au public et qui tient compte de la nécessité de transférer la base de connaissances, stockée actuellement sur CIRCA Extranet vers le nouveau site Internet ; ils soutient la gestion et le financement par lEAP du nouveau site Internet;
- expriment leur souhait que se prolonge la publication d'un bulletin, et apprécient l'amélioration de l'introduction d'un nouveau format standard, réalisée durant la Présidence italienne ;
- demandent à l'IPSG de coordonner les contributions de tous les groupes de travail.

Développement d'une Méthode de Travail améliorée

Les Directeurs Généraux reconnaissent l'importance stratégique, pour l'IPSG, de développer une nouvelle méthode de travail, en tenant compte des résultats de la Task Force Elargissement.

Ils:

- approuvent le plan d'action établi par le Groupe, qui vise à renforcer la coopération administrative dans le secteur de la qualité des services publics, à améliorer l'échange de connaissances parmi les membres du Groupe et à renforcer la collaboration avec les autres groupes de l'EPAN;
- demandent au Groupe de définir et mettre en œuvre des directives dans les quatre zones suivantes:
  - création d'un processus de planification à long et moyen terme
  - gestion de projets et d'activités
  - gestion des réunions
  - gestion des connaissances

SECONDO MONITORAGGIO NAZIONALE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 150/2000 CHE DISCIPLINA LE ATTIVITA' DI COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UNA SINTESI

Introduzione

Dopo il primo monitoraggio svolto nel 2002, anche quest'anno l'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ha coinvolto gli Enti Pubblici e le Istituzioni Italiane con una seconda indagine per monitorare le attività finora svolte nell'adempimento degli obblighi previsti dalla Legge 150 e per identificare gli eventuali ostacoli incontrati.

L'obiettivo principale della ricerca è stato quello di misurare, sulla base delle dichiarazioni degli enti, quanto sia variato negli ultimi 2 anni il livello di recepimento della legge, l'effettiva organizzazione e attivazione delle strutture, del personale, dei corsi di formazione, oltre che gli ostacoli, i problemi e le difficoltà incontrate dagli enti per ottemperare alle direttive dalla Legge 150.

Principali risultati dell'indagine

Il secondo monitoraggio sull'attuazione delle Legge 150/2000 evidenzia un quadro nel complesso positivo per quanto riguarda il recepimento delle direttive e del piano attuativo.

Il punto rispetto al quale va certamente rivolta la maggiore attenzione è la sostanziale difficoltà dei piccoli comuni – che quest'anno hanno partecipato numerosi all'indagine – ad organizzare ed attivare le varie strutture operative e le figure professionali adibite alla comunicazione, così come sono attualmente previste dalla legge.

Le aree del Nord-Est e Centro Italia si confermano anche quest'anno quelle maggiormente impegnate nel processo ormai avviato da tempo di interiorizzazione della Legge 150, ma quest'anno le differenze rispetto al Sud appaiono davvero minime.

Le amministrazioni pubbliche di maggiori dimensioni – regioni, province, grandi comuni, Asl, Camere di Commercio – evidenziano anche quest'anno per tutti gli aspetti rilevati un elevato recepimento formale e sostanziale della Legge 150.

Nonostante il periodo di rilevazione estivo, quest'anno le interviste raccolte sono state 895, ben 166 in più rispetto al 2002, a conferma che gli enti pubblici italiani considerano sempre più importante questo appuntamento annuale, ed anzi spesso sfruttano l'occasione per stilare un quadro complessivo delle proprie attività di comunicazione che quasi sempre viene mantenuto internamente agli atti.

Passiamo ai risultati quantitativi.

Nel complesso l'opinione degli enti sul livello di recepimento della legge 150 si conferma elevata (85%). Rispetto al 2002, nel 2003 l'incremento è piuttosto modesto (+2%), gli enti sono ancora in una fase di "work in progress" poiché nel 2003 dichiarano di avere avuto difficoltà finanziarie e carenze di personale, soprattutto i comuni di piccole dimensioni appaiono più in difficoltà (27% la percezione di non recepimento). Poche differenze tra nord e sud Italia.

Il principale ostacolo al recepimento della legge è quest'anno la "carenza di personale" (45% nel complesso, 54% per i piccoli comuni) e le ristrettezze economiche (27%). Il 29% degli enti afferma di avere svolto almeno parzialmente le attività previste dalla legge, anche se seguendo procedure o

forme organizzative non inquadrate nel piano attuativo. Il 38% degli enti dichiara ancora "non risolti" i problemi che hanno ostacolato il recepimento della Legge 150.

Se nel 2002 le azioni svolte dagli enti per promuovere la Legge 150 erano state prevalentemente di tipo burocratico-formale (atti 27%, delibere 23%), nel 2003 si è invece passati alle azioni concrete (corsi di formazione 45%, comunicazione ai cittadini 29%, incarichi professionali esterni 19%…). Da sottolineare che nel 2003 la quota di enti che non ha svolto alcuna attività è diminuita al 16%, rispetto al 36% del 2002.

Si evidenzia un incremento degli sportelli per le imprese (70%, +5% rispetto al 2002) e per i giovani (56%, +6% rispetto al 2002). Alcune strutture operative attivate (uffici stampa, uffici del portavoce, strutture informatiche) sembrano invece in lieve flessione rispetto al 2002, gli URP sono attivati nell'85% degli enti (-2%). In realtà questi dati medi risentono dell'elevato numero di piccoli comuni che nel 2003 hanno partecipato all'indagine, i quali hanno avuto le maggiori difficoltà di attivazione. Al contrario i dati degli altri enti (Regioni, Province, grandi Comuni, Asl, Cciaa) evidenziano nel 2003 un generale incremento di tutte le strutture operative attivate rispetto al 2002.

Anche per l'attivazione delle strutture operative i principali problemi sono la carenza di personale (50%, +33% rispetto al 2002) e di risorse economiche (48%, -7%), seguite dalle difficoltà di tipo logistico (34%), dai problemi di coordinamento interno (26%) e dalla carenza di formazione e competenze specifiche (23%). Il 31% degli enti afferma che rispetto al 2002, nel 2003 i problemi non sono stati risolti, per il 56% la soluzione è stata solo parziale.

Le figure professionali della comunicazione - capi ufficio stampa, addetti stampa, portavoce e comunicatori pubblici – sono inserite stabilmente nella maggior parte degli enti di grandi dimensioni (regioni, province, Asl e Cciaa), mentre nei comuni, soprattutto quelli piccoli, si nota una certa flessione della loro presenza rispetto al 2002. Le figure professionali vengono assunte nel 57% dei casi con incarichi professionali, nel 52% tramite selezione interna, i concorsi pubblici sono al 14%. In media una figura su 2 è inserita formalmente negli schemi organizzativi degli enti, mentre i contratti aziendali specifici sono meno frequenti (35% per i portavoce, 27% per gli addetti stampa, 22% per i capi ufficio stampa, 8% per i comunicatori pubblici).

La formazione registra un notevole incremento, il 47% degli enti (+17% rispetto al 2002) hanno attivato i corsi di formazione previsti dalla Legge 150. In questo caso l'attivazione è aumentata per tutti gli enti, sebbene i piccoli comuni siano ancora una volta in difficoltà (il 68% non ha attivato né programmato alcun corso). I problemi incontrati per attivare i corsi sono ancora una volta soprattutto di tipo economico (38%), ma spesso sono indicati anche i numerosi impegni delle attività quotidiane (26%). Un ente su 2 afferma che i problemi non sono stati risolti rispetto al 2002.

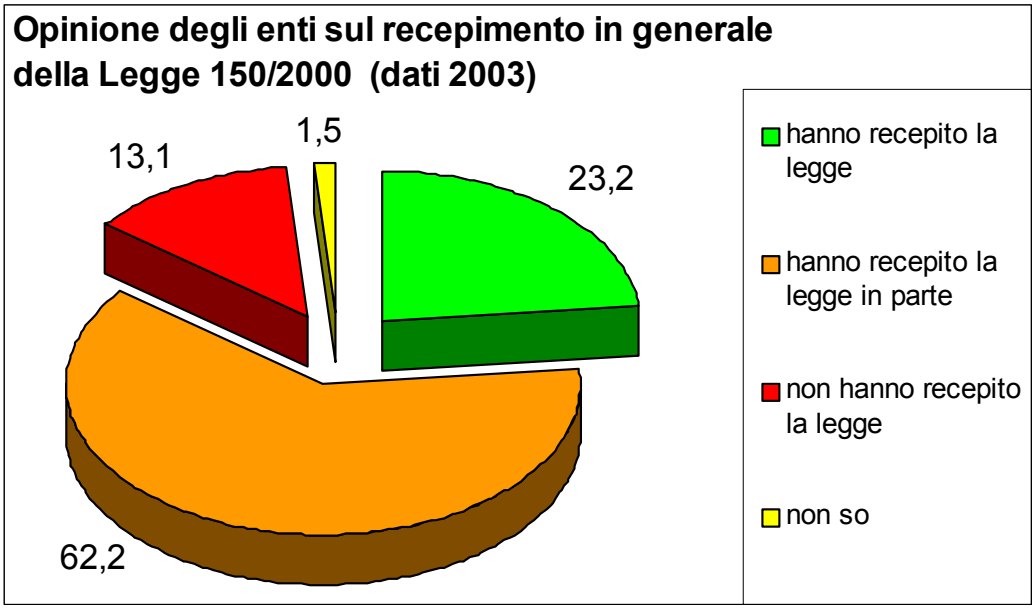
Il 49% degli enti ha effettuato nel 2003 attività di comunicazione riguardo l'Unione Europea, i programmi di sviluppo, le opportunità economiche ed i sostegni alle realtà locali. Comunicano di più gli enti di grandi dimensioni - Regioni, Province, Camere di Commercio, ed i grandi Comuni – il centro-sud è in questo caso più attivo del nord. Internet è certamente lo strumento più utilizzato per comunicare l'Europa (65%), ed i settori rispetto ai quali si è focalizzata l'informazione sono in prevalenza l'economia (accesso a finanziamenti 56%, opportunità di investimenti 24%) e la promozione culturale-turistica locale (34%).

Se è vero che le nuove tecnologie di comunicazione interattive e on-line sono ormai una realtà consolidata presso gli enti pubblici italiani (oltre il 90% degli enti ha un proprio sito Internet), stenta invece a diffondersi l'abitudine di monitorare l'efficacia e l'efficienza dei piani di comunicazione annuali mediante strumenti idonei. Solo il 16% degli enti ha attivato sistemi di monitoraggio permanenti, il 32% ritiene probabile l'attivazione in futuro, ma il 45% non ha né attivato né programmato il monitoraggio (+17% rispetto al 2002).

In linea con lo spirito di interazione e dialogo costruttivo con cui è stato concepito questo monitoraggio, gli enti intervistati hanno sottolineato anche quest'anno alcuni punti di debolezza della Legge 150. Così com'è, la legge 150 risulta innanzi tutto sovradimensionata per gli Enti di piccole dimensioni (57%), il 52% degli intervistati lamenta l'assenza di incentivi e finanziamenti, per il 34% un altro punto di debolezza è che non sono previsti criteri concreti di applicazione, modi e

tempi di verifica. Il 29% degli enti sottolinea come i titoli richiesti agli operatori siano troppo rigidi da una parte, ed i profili professionali non abbiano precisi inquadramenti contrattuali / economici dall'altra. Infine il 16% suggerisce che per ogni ente ci vorrebbe una struttura centrale di coordinamento, che eviti conflitti e sovrapposizioni operative negli enti grandi, e che accentri le funzioni negli enti piccoli.

Solo il 6% degli intervistati non ha segnalato alcun punto di debolezza della Legge 150.



Nel complesso l'opinione degli enti sul livello di recepimento della Legge 150 si conferma elevata, l'85% ritiene che sia stata recepita almeno in parte. Solo il 23% degli enti ritiene che il recepimento sia totale, dunque siamo ancora in pieno "work in progress". Nel 2003 gli enti hanno infatti avuto difficoltà finanziarie e carenze di personale, soprattutto i comuni di piccole dimensioni, che quest'anno hanno partecipato numerosi all'indagine, appaiono più in difficoltà (27% l'opinione di non recepimento).

Aree di indagine

- Livello generale di recepimento della Legge 150/2000 e problemi incontrati
- Azioni svolte per promuovere formalmente l'applicazione della Legge 150/2000
- Strutture operative attivate e problemi incontrati
- Figure professionali attivate e problemi incontrati
- Corsi di formazione attivati e problemi incontrati
- Comunicare l'Unione Europea
- Utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e interattive
- Monitoraggio dell'efficacia/efficienza del piano di comunicazione annuale
- Investimenti in comunicazione
- Punti di debolezza della Legge 150/2000

Svolgimento della rilevazione

Il questionario di indagine è stato implementato sul sistema VOXBOX in Internet. Quest'anno era scaricabile anche una versione "word" del questionario, per consentire agli enti di protocollare e mantenere agli atti il questionario.

La rilevazione è iniziata il 19 giugno ed è terminata il 27 agosto 2003.

Per comunicare l'inizio dell'indagine, sono state inviate oltre 4.000 e-mail ad altrettanti enti pubblici, all'attenzione di Presidenti, Sindaci, Segretari generali, Direttori generali, Responsabili URP, Responsabili della Comunicazione.

Infine sono stati inviati circa 700 questionari via fax, ad enti pubblici di cui non è stato reperito alcun indirizzo e-mail.

Per tutto il periodo di rilevazione è stato fornito supporto telefonico e via e-mail a tutti gli enti che ne hanno avuto necessità.

Nel 2003 sono stati raccolti 895 questionari (729 questionari nel 2002).

ESPERIENZE AMMINISTRATIVE

TELEPA EUROSUD: UN PROGETTO DI INFORMAZIONE MODERNA E SPECIALIZZATA

Nel settembre 2001 è nata Tele PA, il primo Tg on line interamente dedicato a notizie e informazioni sulla pubblica amministrazione, realizzato su iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Formez.

Si tratta di una web- tv che propone un TG quotidiano, fruibile via satellite, dalle varie postazioni web dei pubblici uffici collegati, oltre che dai cittadini via Internet attraverso il sito www.funzione pubblica.it. Ogni settimana Tele PA trasmette 5 edizioni, dal lunedì al venerdì, con cadenza quotidiana, per circa 10 minuti, con la lettura di notizie da parte di uno speaker, servizi, filmati e interviste sui temi più disparati della pubblica amministrazione: legge finanziaria, congressi, uffici, iniziative.

✔ Il mezzogiorno e gli stereotipi dell'informazione

TelePA Eurosud è nata all'interno di TelePA con l'obiettivo di creare uno spazio quotidiano dedicato specificatamente al Mezzogiorno ed ai suoi percorsi di sviluppo. TelePA Eurosud deve essere l'occasione per fare un'informazione attenta e mirata ai problemi del Sud ma anche per ribaltare tanti luoghi comuni che troppo spesso hanno caratterizzato la pubblicistica meridionale.

Oggi parlare del Sud come trent'anni fa, secondo schemi purtroppo ancora consueti sui giornali, in particolare del Nord, non solo è inutile ma è anche fuorviante. Si rischia di far passare un messaggio mediatico non rispondente alla realtà dei fatti. Il Sud è cambiato. Non c'è più un "unicum" indistinto ma tanti territori con problematiche diverse tra loro. Lo sviluppo ha investito anche le aree a Sud del Garigliano, soprattutto negli ultimi anni. In particolare dal Duemila in poi, il prodotto interno lordo meridionale è cresciuto il più delle volte ben più di quello del Centro nord.

I problemi con i quali gli operatori dell'informazione si trovano oggi a fare i conti sono complessi e contraddittori. Povertà, disoccupazione, sottosviluppo, divari sociali ed economici sono alcuni aspetti dell'antica questione meridionale, a volte i più eclatanti. Tali fattori fanno notizia e spesso abbagliano. Ma non spiegano come oggi nella realtà meridionale convivano gomito a gomito fenomeni di arretratezza anche profonda con fattori di crescita, magari disordinata, disomogenea e tumultuosa.

Riuscire a descrivere un Sud così multiforme è certo più impegnativo che fotografare gli stereotipi di un tempo. Ma l'obiettivo dei giornalisti che TelePA ha selezionato per dare forma e contenuti all'iniziativa di EuroSud non può che essere questo.

✔ Il progetto Eurosud

Eurosud sarà strutturata come una rubrica quotidiana sulle regioni e sull'uso dei fondi strutturali. Euform.it, società partecipata dal Formez, specializzata nella formazione a distanza ed editrice di TelePA, per il biennio 2004-2005 è stata incaricata dal Formez di realizzare questo nuovo progetto informativo. TelePA Eurosud è frutto di una convenzione fra Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez.

"Scopo dell'iniziativa - recita la convenzione - è quello di favorire conoscenza e condivisione delle news in materia di sviluppo del territorio e governance locale, legate agli aiuti forniti dall'Europa nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno".

In questo contesto TelePA Eurosud intende promuovere un'azione di comunicazione rivolta in modo specifico e specializzato al personale della Pubblica Amministrazione ed agli operatori pubblici e privati che operano ed interagiscono con i progetti di sviluppo locale sulle politiche per il Mezzogiorno.

Ecco una sintetica agenda degli obiettivi del progetto:

- informare / formare gli operatori delle p.a. locali nella difficile attuazione degli strumenti di finanziamento per il Mezzogiorno, con ampi riferimenti anche alle attività che da Roma si ripercuotono sul territorio;
- avvicinare P.A. locale e partenariato socio-economico;
- diffondere best practices o bad practices: il caso bene o mal riuscito in una regione può essere d'esempio per le altre. Focus informativi sullo stesso caso potranno essere proposti in parallelo tra le varie regioni al fine di raccontare le diversità di soluzioni legate ad uno stesso strumento;
- dare voce e volto agli attori della P.A. locale: è importante valorizzare i singoli amministratori o tecnici, creando un meccanismo di centralità di ciò che avviene nella quotidianità del lavoro dei singoli uffici degli enti locali;
- avvicinare il Mezzogiorno all'Europa: rafforzare i legami con le decisioni di Bruxelles non tanto in termini di informazione ma in termini di approfondimento video.

✔ Argomenti e fonti di informazione

Uno degli Osservatori di maggiori rilievo è quello comunitario. L'Europa è oggi la grande fonte di risorse per il decollo socio-economico dei territori in ritardo di sviluppo, tra cui il nostro Mezzogiorno.

Va segnalata, il 18 febbraio scorso, la pubblicazione del Terzo rapporto sulle politiche di coesione. Bisogna fare i conti con ciò che resta, in tempo e risorse, per far fruttare appieno Agenda Duemila.

E' necessario cominciare a confrontarsi col nuovo Quadro Comunitario di Sostegno 2007- 2013, quando la mappa delle risorse destinate al Sud subirà dei cambiamenti legati all'allargamento dell'Europa e all'ingresso dei 10 (poi 12) nuovi paesi. Già dal 2007, ad esempio, due Regioni - la Basilicata e la Sardegna - per motivi diversi non godranno più dei fondi europei nelle modalità in cui ne hanno fruito finora. In quelle due aree, quindi, bisogna cominciare a ragionare in termini nuovi: con quali finanziamenti si potranno proseguire nel futuro le politiche di sviluppo?

Sul terreno dei fondi europei ci sono stati grandi passi in avanti delle Regioni meridionali, alcune più di altre. I soldi, finalmente, si riescono a spendere presto e bene, la progettazione è di buon livello, non bisogna più ricorrere ai "progetti-sponda" per evitare il disimpegno automatico delle risorse comunitarie. Spiegare bene questi aspetti è un imperativo per chi voglia fare informazione meridionalistica in modo concreto e specializzato.

C'è da illustrare con estrema chiarezza la sfida dei Progetti Integrati Territoriali. I PIT sono un grande volano di sviluppo. Ci sono Regioni, come la Campania, che nei prossimi anni dirotteranno sui Progetti integrati la gran parte delle risorse dei Programmi Operativi Regionali. E' utile un confronto sulle criticità dei Programmi più fragili, il racconto sulle misure in atto per evitare la riprogettazione, i punti di forza, i modelli di gestione che stanno dando maggiori risultati. Analizzarli e spiegarne al pubblico la portata è un altro degli obiettivi che Eurosud si pone. Inoltre è importante evidenziare le difficoltà di attuazione, fornendo spunti per rispondere ai problemi con modelli operativi e azioni a supporto indicate dalle amministrazioni centrali.

✔ Informazione di servizio per la P.A.

La P.A. è cambiata, sta cambiando, anche se spesso sono in pochi ad accorgersene. La svolta sull'utilizzo dei fondi europei non ci sarebbe stata senza una P.A. che al Sud comincia a funzionare, a progettare, a voltare pagina rispetto al passato. Ci sono significative "best practices" nella pubblica amministrazione meridionale che vanno spiegate ed illustrate.

Il Formez ha fatto e sta facendo molto in questo senso. Comuni e Regioni meridionali non sono più la palla al piede dello sviluppo ma si stanno essi stessi trasformando in potenti leve di crescita. Certo, bisogna riuscire a distinguere da caso a caso, lodare le amministrazioni che progrediscono,

mettere sotto osservazione gli enti locali che sono ancora all'anno zero, cercando anche di individuare esempi positivi di apertura al mondo privato e alle imprese.

Le fonti di Amministrazioni centrali che stanno agendo con vari strumenti sul Mezzogiorno sono:
- Dipartimento Politiche di Sviluppo (MEF - Ministero Economia e Finanze);
- Ministero Welfare (gestisce il Fondo Sociale Europeo);
- Ministero Beni Culturali;
- Progetto Post-it (Anci e MEF);
- Progetto Sprint (Formez e DFP - Dipartimento Funzione Pubblica);
- Studiare Sviluppo (società del MEF).

✔ Funzionamento ed obblighi legati all'uso dei fondi strutturali

La vera svolta è stata impressa dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del ministero dell'Economia, fortemente voluto da Carlo Azeglio Ciampi quando era ministro del Tesoro.

Grazie a questa tecnostruttura, il Sud sta uscendo dal vecchio retaggio di un centralismo delle politiche e della programmazione degli interventi che ha costituito per decenni una fonte di potere (e di sottogoverno) per chi gestiva questo settore. Adesso a Roma si decidono le risorse nazionali da attribuire, attraverso il Super-Cipe e l'intelligente uso del Fondo - che funziona a vasi comunicanti - per le aree sottoutilizzate. Grazie ad esso, si può puntare su quegli strumenti che "tirano" maggiormente sottraendo soldi a quelli che invece non riescono a spendere. Infine è previsto un monitoraggio e controllo finale su ciò che è stato realizzato.

Ma è in sede soprattutto regionale, ed anche locale, che si programma, si decidono le priorità, si gestiscono i finanziamenti. E' una svolta epocale, che richiede, da parte dei giornalisti, un'attenzione estrema verso le proprie Regioni e quegli uffici della pubblica amministrazione che diventano lo snodo vero delle politiche di sviluppo.

✔ Le informazioni dal territorio

Altro fondamentale punto di osservazione sono i territori meridionali, che stanno subendo profonde trasformazioni urbanistiche; sia perché si dismettono vecchie iniziative industriali, sia perché si cambiano le prospettive di sviluppo, oggi non più basate solo sull'industrializzazione a tutti i costi quanto piuttosto sul turismo, sull'ambiente, sui beni culturali.

Altro filone di informazioni prezioso è l'impatto degli interventi infrastrutturali sulla vita della cittadinanza.

✔ Gli strumenti per lavorare

TelePA Eurosud sarà strutturato per edizioni giornaliere dedicate alle singole Regioni (ipotesi indicativa):

lunedì: Campania-Molise
martedì: Calabria
mercoledì: Sicilia
giovedì: Sardegna
venerdì: Puglia-Basilicata

Giornalmente i responsabili di TelePA Eurosud, coadiuvati da un Comitato Scientifico di esperti e da consulenti locali, avranno contatti con i corrispondenti locali per concordare i servizi e la linea settimanale. Bisogna far circolare il più possibile le informazioni sia all'interno sia all'esterno in modo da condividere gli spunti della sempre crescente comunità di destinatari dei nostri servizi.

Tutto ciò è possibile attraverso contatti quotidiani e una buona pianificazione dei servizi in tempo utile.

Ai giornalisti sul territorio si richiede:

- servizi giornalistici con informazioni precise ed elevato standard video;
- contributi scritti per il sito;
- documentazione e link utili per il sito;
- diffusione e promozione di TelePA Eurosud sul territorio;
- animazione mailing group.

I LABORATORI DI “CANTIERI”

I “Laboratori di Cantieri” sono un’iniziativa finalizzata ad approfondire specifici temi per l’innovazione nelle amministrazioni pubbliche, che riguardino una delle priorità di cambiamento suggerite dal programma Cantieri.

I Laboratori operano attraverso la costituzione di gruppi di lavoro, composti da esperti provenienti dal mondo accademico, della ricerca e della consulenza, e da dirigenti e funzionari delle amministrazioni che hanno sperimentato o stanno sperimentando con successo progetti di innovazione sui temi oggetto del laboratorio.

- Le modalità di lavoro

Tali gruppi hanno il compito di:

- esplorare le tematiche oggetto del Laboratorio sia dal punto di vista teorico e metodologico, sia attraverso una ricognizione e un approfondimento delle esperienze concretamente realizzate;
- elaborare documenti e manuali operativi rivolti a tutte le amministrazioni pubbliche interessate, e che possano fornire un supporto per orientare le scelte, prendere decisioni, progettare e implementare soluzioni di successo.

Al termine delle loro attività, i Laboratori possono trasformarsi in un Cantieri di Innovazione, rivolti a tutte le amministrazioni che intendano sperimentare all’interno della propria organizzazione gli strumenti e le metodologie innovative che i Laboratori hanno prodotto.

- I Laboratori realizzati

I Laboratori sinora realizzati, e che hanno condotto alla pubblicazione di manuali operativi sono:

- il Laboratorio sulla *Customer Satisfaction*
- il Laboratorio sulle Sponsorizzazioni
- il Laboratorio sul Benessere Organizzativo
- il Laboratorio sul tema Donne e *Leadership*,

che hanno inoltre generato i relativi Cantieri di Innovazione, attualmente in corso:

- il Laboratorio sul *Call center*
- il Laboratorio sulla Finanza Innovativa
- il Laboratorio sui Regolamenti di Organizzazione

- I Laboratori in corso

I Laboratori attualmente in corso, avviati nella seconda metà del 2003, riguardano i seguenti temi:

1 - la gestione di Processi Decisionali complessi per l’attuazione delle politiche pubbliche
2 - la Rendicontazione e il Bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche
3 - la realizzazione e la gestione di Piani di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche
4 - l’introduzione e l’utilizzo della *Balanced Scorecard* nelle amministrazioni pubbliche

I PIANI DI COMUNICAZIONE

La comunicazione, per un'istituzione pubblica, è sicuramente una leva strategica per l'innovazione di tutta l'organizzazione; sia per il sistema delle relazioni interne, sia per la buona e trasparente gestione della sua politica pubblica. In quest'ottica la sinergia tra Cantieri ed URPdegliURP intende, con questo laboratorio, sviluppare e consolidare il *know how* intorno ad uno strumento fondamentale, ancora poco conosciuto nella sua elaborazione e nella sua applicazione: il Piano di Comunicazione.

I partecipanti al Laboratorio - esperti del settore ed amministrazioni - si confronteranno e condivideranno le proprie esperienze e le proprie conoscenze nell'obiettivo di tracciare in un manuale, che sarà presentato a ForumPA 2004, i criteri metodologici per affrontare le problematiche di quest'area ed ottimizzare gli strumenti utili per la realizzazione dei piani di comunicazione annuali per le amministrazioni pubbliche.

LABORATORIO 2003-2004

IL PIANO DI COMUNICAZIONE

PROGRAMMA CANTIERI
(DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA)

PROGETTO URPDEGLIURP
(DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA E REGIONE EMILIA ROMAGNA

Premessa

Negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo aumento delle amministrazioni che hanno creato o potenziato servizi e attività di comunicazione e relazione con i diversi soggetti pubblici e privati. In particolare a partire dagli anni '90 le istituzioni pubbliche hanno investito nel campo della comunicazione principalmente in due direzioni: l'apertura degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, come servizi di prima accoglienza e prima informazione, e lo sviluppo delle modalità di interazione sul web (*e-government*) come opportunità per semplificare l'accesso alla Pubblica Amministrazione e facilitare l'erogazione di informazioni e servizi. Questo fenomeno è il risultato di spinte diverse ma convergenti: la diffusione delle nuove tecnologie e della società dell'informazione, l'esplicitarsi di nuovi bisogni di comunicazione per le amministrazioni e per i cittadini, l'entrata in vigore di specifiche disposizioni normative in materia di comunicazione istituzionale che hanno dato una sempre maggiore importanza alle attività di comunicazione delle amministrazioni pubbliche.

In particolare il complesso corpus normativo ha teso a individuare finalità e scopi delle attività di comunicazione istituzionale con l'obiettivo di rendere tali attività non segmenti aggiuntivi e residuali dell'azione pubblica ma una funzione amministrativa vera e propria, capace di integrarsi e supportare efficacemente le politiche pubbliche.

La Legge 150 del 2000, legge quadro sulle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, ha cercato di sistematizzare la legislazione precedente e ha definito gli ambiti di intervento in riferimento ai diversi profili professionali: l'attività di relazione con il pubblico come compito principale e specifico dell'Urp, l'attività di relazione con gli organi di informazione all'Ufficio Stampa e l'attività di promozione dell'operato del governo amministrativo (comunicazione politica) alla figura del Portavoce. L'intenzione, nella sostanza, è stata quella di definire le principali

declinazioni e i relativi interlocutori in cui la complessa funzione di comunicazione pubblica può essere sommariamente individuata.

Tale articolazione si può considerare, tuttavia, solo indicativa di una complessità, organizzativa e funzionale, che riguarda nel concreto la comunicazione delle amministrazioni pubbliche.

Gli sviluppi della comunicazione istituzionale (Urp, ICT ecc.) infatti non sempre sono stati preceduti e accompagnati da specifiche riorganizzazioni in grado di rendere coerenti ed integrati i nuovi servizi e le nuove modalità di comunicazione non solo fra di loro ma anche con il resto dell'organizzazione. In molti casi il risultato è stata una semplice sovrapposizione di vecchio e nuovo con inevitabili effetti di dispersione e frammentazione. A tutto ciò occorre aggiungere che le pubbliche amministrazioni sono, per loro natura, organizzazioni complesse o in termini organizzativi (grandi enti) o in termini territoriali (enti con articolazioni periferiche) o di missione (enti locali "multiprodotto e a forte divisionalità).

La recente indagine nazionale sulla funzione di comunicazione, realizzata dal progetto URPdegliURP nell'estate del corrente anno, ha evidenziato come la funzione di comunicazione si traduca in molteplici attività che riguardano e coinvolgono l'intera organizzazione e che sono disperse nei diversi uffici.

"La comunicazione è una risorsa distribuita e che compete ad ogni unità dell'organizzazione. Tutti gli uffici comunicano per svolgere compiutamente la propria missione (così come gestiscono le altre risorse dell'organizzazione) e dovrebbero farlo tenendo conto delle proprie specificità di contenuto e dei propri destinatari di riferimento."

La complessità e la dispersione della funzione di comunicazione sembrano perciò connaturate alle organizzazioni pubbliche e le amministrazioni si trovano nella necessità di ricorrere, con sempre maggiore frequenza, a forme di governo e coordinamento della funzione che possano garantire respiro strategico e integrazione fra attività e strumenti.

La stessa legislazione ha posto espressamente il problema del coordinamento nella Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Secondo la Direttiva le amministrazioni devono prevedere forme organizzative di coordinamento delle attività di comunicazione per massimizzare l'utilizzo delle risorse umane ed economiche e creare sinergie e integrazioni tra le diverse azioni di comunicazione. Tali forme si sostanziano nella istituzione di una struttura di coordinamento con funzioni di programmazione, indirizzo e raccordo e nella redazione di un piano annuale di comunicazione dell'ente. Secondo la Direttiva tale piano deve contenere "la definizione degli obiettivi e della strategia della comunicazione integrata (azioni di comunicazione interna, esterna, on line, pubblicitaria ecc.), la descrizione delle singole azioni con l'indicazione dei tempi di realizzazione, la scelta dei mezzi di diffusione e il *budget*, la pianificazione delle attività di monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle azioni".

L'indagine nazionale, prima citata, ha evidenziato la tendenza delle amministrazioni ad andare in questa direzione: dai dati dell'indagine risulta infatti come, su un campione di circa 300 amministrazioni, il 41% abbia formalmente istituito una struttura di coordinamento delle attività di comunicazione che, nella stragrande maggioranza dei casi, agisce il proprio ruolo proprio attraverso la stesura di un piano annuale di comunicazione dell'ente.

Nella sostanza, integrazione e coordinamento possono essere agiti sia attraverso una struttura organizzativa, la struttura di coordinamento, formata dalle figure responsabili dei diversi uffici preposti in specifico alle attività di informazione e comunicazione, e/o attraverso uno strumento programmatorio, il piano di comunicazione, in cui l'amministrazione definisce in modo strategico ed unitario le proprie politiche di comunicazione.

Perché un laboratorio sui piani di comunicazione

Integrazione, programmazione e visione strategica delle attività di comunicazione di un'organizzazione pubblica appaiono quindi, in uno scenario come quello descritto, un obiettivo

prioritario delle amministrazioni a cui dare una prima risposta attraverso l'organizzazione di un Laboratorio nell'ambito del Programma Cantieri e in collaborazione con il Progetto UrpdegliUrp (Dipartimento della Funzione Pubblica e Regione Emilia Romagna). Il tema del Laboratorio andrebbe individuato, in particolare, nella redazione e gestione del Piano di comunicazione annuale dell'ente. Poiché infatti l'istituzione della struttura di coordinamento si configura come una autonoma scelta organizzativa delle singole amministrazioni (utile ed efficace in determinati contesti e in presenza di specifiche caratteristiche), il piano di comunicazione, inteso come insieme coerente ed integrato di azioni e comportamenti finalizzati al raggiungimento di un obiettivo comunicativo, si presenta come uno strumento in grado di tradurre la necessità del coordinamento sia sul piano delle attività e degli strumenti sia in modo trasversale rispetto all'intera organizzazione, coniugando le strategie di comunicazione con la complessità organizzativa tipica delle amministrazioni pubbliche.

Attraverso una riflessione e un approfondimento sul metodo e sul processo di redazione e gestione del piano di comunicazione, il Laboratorio dovrebbe produrre linee guida che diffondano conoscenze, metodi e pratiche efficaci. In particolare, a partire dalle esperienze e dallo specifico *know how* delle amministrazioni presenti al laboratorio, i partecipanti potrebbero sviluppare un confronto di merito e, supportati da esperti, individuare i criteri metodologici che sovrintendono la redazione di un piano di comunicazione annuale, approfondire ed esemplificare alcuni possibili contenuti di un piano di comunicazione e fornire un orientamento rispetto alle problematiche di processo del piano (definizione, gestione e valutazione) potenzialmente validi in ogni contesto.

Seminario di *brainstorming* – Roma, 17 dicembre 2003

Il primo incontro del Laboratorio sui piani di Comunicazione si è svolto a Roma, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica è si è caratterizzato come un seminario di *brainstorming* nel corso del quale sono emerse le problematiche chiave inerenti la comunicazione pubblica in generale e la redazione, gestione e valutazione del Piano di comunicazione.

Gli aspetti più critici emersi nel corso degli interventi hanno riguardato la normativa di riferimento, a partire dalla Legge 150 del 2000 e dalla sua applicazione nelle amministrazioni, e l'importanza della comunicazione come fattore strategico per accompagnare le decisioni del management pubblico. Da qui l'importanza di una sensibilizzazione dei vertici e dei decisori rispetto alla pianificazione della comunicazione.

Una volta ribadita la funzione della comunicazione come leva del cambiamento e dell'innovazione, il discorso si è allargato anche agli aspetti del coordinamento, della formazione e dei saperi, alla programmazione economica, e infine ai contenuti specifici di un piano di comunicazione sia in relazione agli step del medesimo sia in relazione agli strumenti e alle tecniche per la realizzazione di prodotti di comunicazione efficaci e di qualità

Sono quindi state tracciate le basi teoriche ed empiriche per affrontare il lavoro di produzione del manuale, che sarà sicuramente una guida all'approccio corretto del tema, sottolineando la necessità di una riflessione sulla presenza dei requisiti organizzativi che sono alla base per poter realizzare un buon piano di comunicazione.

Il gruppo di lavoro è perciò entrato nel vivo, suddividendosi in due tavoli:
- il primo, teorico-metodologico, che vede impegnati esperti e professionisti;
- il secondo, delle esperienze, in cui le amministrazioni coinvolte metteranno a disposizione le proprie buone pratiche.

LABORATORIO PIANI DI COMUNICAZIONE

Programma Cantieri e Progetto UrpdegliUrp

DOCUMENTO DI RIFLESSIONE

In base alle questioni che sono emerse nell'ambito del primo incontro del Laboratorio sui Piani di comunicazione, svoltosi il 17 dicembre scorso si possono evidenziare sia dei punti-problema sia, sulla base di questi, i rispettivi punti-indice del manuale che il Laboratorio si prefigge di redigere.

Per quanto riguarda i punti-problema, le principali questioni emerse riguardano:

I criteri metodologici che sovrintendono la redazione di un Piano di comunicazione

Sappiamo infatti che si tratta di uno strumento che presuppone precisi criteri di stesura a cui corrispondono campi significativi del Piano di comunicazione: obiettivi, target, strategia e stili, budget, azioni ecc. sono alcuni degli *step* principali che un corretto Piano di comunicazione è chiamato ad individuare per assolvere compiutamente la sua funzione programmatoria e strategica.

Nell'ambito di questi *step*, il confronto fra i partecipanti ha rilevato come particolarmente significative e meritevoli di un eventuale approfondimento:

1. la valutazione della comunicazione, ovvero come approcciare e realizzare in modo corretto la valutazione quantitativa e qualitativa dell'efficacia delle azioni che sono state programmate in rapporto al raggiungimento degli obiettivi previsti.
2. gli obiettivi possibili di un Piano di comunicazione, tra i quali potrebbe meritare un approfondimento il tema dell'identità del soggetto fonte della comunicazione. Il concetto di identità istituzionale potrebbe essere inteso sia come concetto teorico (in questo caso sarebbe interessante approfondire se esiste e quale è la distinzione fra identità istituzionale e identità politica, distinguendo conseguentemente fra comunicazione istituzionale e comunicazione politica) sia come gestione dell'immagine coordinata dell'amministrazione (in questo caso approfondendo dal punto di vista tecnico quali azioni e prodotti occorre pianificare per garantire omogeneità di trattamento dell'immagine istituzionale dell'amministrazione).
3. la scelta degli stili e dei toni di comunicazione pubblica approfondendo casi in cui le scelte adottate sono state "inconsuete" rispetto al tradizionale modo di comunicare delle amministrazioni (linguaggi non burocratici, scelta di stili divertenti o emozionali o comunque insoliti).
4. i target di comunicazione individuati di volta in volta in rapporto ai singoli obiettivi scritti nel Piano; anche in questo caso, attraverso la scelta di casi o esempi ad hoc, si potrebbero analizzare buone pratiche di comunicazione in rapporto a target individuati di pubblico o utenti dei servizi.
5. il budget necessario per le azioni di comunicazione previste nel Piano, ovvero, anche in questo caso, buone pratiche di individuazione e gestione di un piano finanziario (sinergie, sponsorizzazioni ecc.).

La comunicazione interna

Un elemento peculiare del Piano di comunicazione riguarda la comunicazione interna. Se ipotizziamo infatti che il Piano di comunicazione sia uno strumento per garantire omogeneità e coerenza delle azioni di comunicazione allora dovrà pianificare sia la comunicazione all'esterno dell'organizzazione sia la comunicazione nell'ambito dell'organizzazione. La Legge 150/2000 assegna la gestione della comunicazione interna all'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico ma tale indicazione non ha sciolto i dubbi circa i diversi possibili contenuti e ruoli della comunicazione interna, potendosi declinare questa funzione in modi differenti. Nell'ambito del manuale sarebbe interessante poter precisare quali sono i possibili contenuti della comunicazione interna gestita dalle strutture di comunicazione distinguendo per esempio fra una comunicazione funzionale alla

gestione delle risorse umane, una comunicazione funzionale alla gestione dell'organizzazione nei suoi processi produttivi e una comunicazione che veicola nell'ambito dell'organizzazione, valori, identità, senso di appartenenza, valorizzazione delle persone e del loro lavoro, ecc.

Soluzioni e pratiche organizzative per la pianificazione e la gestione coordinata della comunicazione.

Un altro importante aspetto è legato al coordinamento di cui il Piano di comunicazione costituisce uno dei principali strumenti di attuazione. A fronte infatti del riconoscimento normativo ma anche dell'esistenza, nel dato di realtà delle organizzazioni, di una pluralità di soggetti, contenuti e strumenti di comunicazione si pone il problema del governo di questa complessità. Nell'ambito delle organizzazioni infatti vi sono sia soggetti che si occupano in modo specifico di comunicazione (l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico e l'Ufficio Stampa ad esempio hanno compiti e competenze specifiche in materia di comunicazione) ma, a seconda della diversa complessità delle amministrazioni pubbliche, vi sono anche molti altri soggetti che, pur non essendo espressamente o esclusivamente dedicate alla comunicazione hanno funzioni di gestione di azioni di relazione con interlocutori esterni o interni all'organizzazione. "La comunicazione è una risorsa distribuita e che compete ad ogni unità dell'organizzazione – si legge nel documento programmatico di Cantieri.

Tutti gli uffici comunicano per svolgere compiutamente la propria missione (così come gestiscono le altre risorse dell'organizzazione) e dovrebbero farlo tenendo conto delle proprie specificità di contenuto e dei propri destinatari di riferimento". Questo assunto o dichiarazione di principio è in realtà una specifica caratteristica delle organizzazioni pubbliche. Nella recente indagine sulla funzione di comunicazione, svolta su un campione di circa 300 amministrazioni da UrpdegliUrp nel luglio scorso, si è evidenziato come esistano diverse funzioni di comunicazione presiedute da unità organizzative non dedicate. Oltre agli sportelli mirati per i diversi temi di competenza dell'organizzazione o di interesse per gli utenti (lo sportello unico per le attività produttive come caso emblematico), il dato più clamoroso è rappresentato dalle segreterie sia di strutture apicali che di organi elettivi (Sindaci, Direttori, Presidenti, assessori, direzioni di diverso genere) a cui spesso vengono attribuite funzioni di gestione della comunicazione esterna, della comunicazione interna e della comunicazione con gli organi di informazione. In che modo, perciò, il Piano di comunicazione può costituire una opportunità per gestire questa complessità? Come può garantire visione strategica prima e integrazione gestionale poi dei diversi attori e strumenti di comunicazione presenti in una organizzazione? Quali ruoli vengono agiti dai diversi attori presenti nell'ambito dell'organizzazione, dagli organi elettivi al top-managment a tutte le unità tecniche preposte ai diversi processi produttivi?

Oltre a queste caratteristiche, che fanno del Piano di comunicazione uno strumento per agire integrazione e coordinamento, esistono altre possibili leve che possono contribuire e concorrere a questo obiettivo:

1. soluzioni organizzative e funzionali, quali la struttura di coordinamento, la centralizzazione della gestione finanziaria, forme di incentivazione e valutazione del personale ecc.
2. scelte fra internalizzazione ed esternalizzazione delle funzioni di comunicazione poiché in questo specifico i comportamenti delle amministrazioni sono molto diversi potendosi scegliere diverse soluzioni e diversi livelli possibili sia dell'uno che dell'altro caso (totale internalizzazione, esternalizzazione delle funzioni di front-line, internalizzazione di competenze specifiche ecc.)
3. la formazione professionale sia quella finalizzata alla diffusione della cultura della comunicazione sia quella finalizzata alla formazione di competenze specialistiche
4. altro….

Nella sostanza si potrebbe verificare come tutte queste leve possano concorrere ad una migliore gestione dell'integrazione e del coordinamento delle diverse funzioni e attività di comunicazione.

La comunicazione organizzativa

Il tema della comunicazione organizzativa è emerso da più interventi e in modi differenti. Si tratta di capire quando e come la comunicazione diventa una leva per il cambiamento delle amministrazioni pubbliche.

Da una parte è stato sottolineato come l'apertura del cosiddetto "canale sociale" di relazione, ovvero della relazione diretta con i cittadini (Urp), ha trovato le organizzazioni impreparate a gestire il plus di tale relazione, ovvero il suo vero valore. Tale impreparazione consiste nella incapacità dell'organizzazione di assegnare alla relazione con il proprio contesto sociale di riferimento il valore di strumento per il cambiamento,in grado di mettere le organizzazioni nelle condizioni di recepire i segnali di quello stesso contesto dandone adeguata risposta.

In conseguenza di questa incomprensione (impreparazione, ignoranza o scelta consapevole?) la relazione con il pubblico si risolve in una delle possibili relazioni dell'organizzazione, in una funzione di linea marginalizzata e polarizzata e perciò non in grado di agire strategicità e trasversalità.

Dall'altra si è sottolineato come tali "valori" della comunicazione possano tradursi in cambiamenti organizzativi quando, e solo quando, si verifichino alcune condizioni: ad esempio la comunicazione in staff alla direzione generale, la legittimazione della funzione, la presenza di una figura apicale responsabile della comunicazione sono scelte organizzative che possono incidere sui risultati che questa funzione può raggiungere.

Pertanto, per agire la comunicazione come leva di cambiamento e innovazione organizzativa è importante considerare da una parte la necessità che l'organizzazione metta a valore la relazione con il contesto, adeguando l'amministrazione al sistema di bisogni e di attese dell'utente (il cosiddetto "circolo virtuoso" della comunicazione), dall'altra creare condizioni organizzative che permettano alla comunicazione di divenire una funzione di governo delle politiche pubbliche, caratterizzandola come funzione legittima, autorevole e trasversale all'intera amministrazione.

LABORATORIO PIANI DI COMUNICAZIONE
Programma Cantieri e Progetto UrpdegliUrp

PRIMA IPOTESI DI INDICE DEL MANUALE

Date queste premesse potremmo ipotizzare questi punti-indice del nostro manuale

A. LA COMUNICAZIONE COME LEVA DEL CAMBIAMENTO

In questa parte introduttiva del manuale l'intenzione è quella di offrire sia indicazioni di scenario che riflessioni di carattere strategico:

1. per quel che riguarda lo scenario, oltre ad illustrare le ragioni, i criteri e le scelte metodologiche del manuale, vi sarà un'analisi del contesto normativo (dalla Legge 241 alla Legge 150 del 2000 e relative Direttive), si daranno alcuni riferimenti teorici e una panoramica dello stato dell'arte rispetto al dibattito sulla comunicazione nelle pubbliche amministrazioni;
2. per quel che riguarda le riflessioni di carattere strategico, la tesi che si intende sostenere è quella del binomio comunicazione/organizzazione ovvero della comunicazione come leva strategica per il cambiamento delle organizzazioni pubbliche.

B. CRITERI METODOLOGICI PER LA REDAZIONE DEL PIANO DI COMUNICAZIONE (teoria e metodologia con box casi o esempi)

In questa parte del manuale l'intenzione è quella di fornire gli strumenti metodologici per la pianificazione della comunicazione

1. Individuazione degli step fondamentali di un piano annuale di comunicazione integrati ed approfonditi da casi ed esempi sui diversi *step*
2. La comunicazione interna. In questo capitolo si intende mettere a fuoco quali sono i possibili contenuti di comunicazione interna che possono rientrare in un Piano di comunicazione come, ad esempio, valori e identità dell'organizzazione, senso di appartenenza, valorizzazione delle persone e del loro lavoro ecc.

C. STRUMENTI E PRATICHE ORGANIZZATIVE PER LA PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE COORDINATA DELLA COMUNICAZIONE

In questa parte del manuale l'intenzione è quella di fornire strumenti per l'organizzazione della comunicazione attraverso l'analisi di sistemi di relazione fra gli attori, strumenti operativi, strutture organizzative, criteri di gestione delle risorse umane. Diversamente dal capitolo precedente non sono i casi a supportare la teoria e a renderla esplicativa ma si tratta di dedurre dalle buone pratiche organizzative soluzioni possibili per coordinare e integrare le azioni di comunicazione pubblica. Alcuni punti-elenco di questo capitolo possono essere:

- attori e ruoli della comunicazione: sistemi di relazione fra gli attori organizzativi in fase di pianificazione, gestione e valutazione del Piano di comunicazione (politici – *management* – altre unità organizzative) casi ed esempi significativi
- rilevazione fabbisogno comunicativo dell'organizzazione e del conteso esterno casi ed esempi significativi
- gestione del budget e strumenti di controllo casi ed esempi significativi
- allocazione delle risorse rispetto alle varie articolazioni organizzative casi ed esempi significativi
- internalizzazione – esternalizzazione casi ed esempi significativi
- meccanismi operativi di coordinamento (rete di referenti, conferenze dei servizi, comunicazione interna, sistemi informativi, struttura di coordinamento delle attività e funzioni) casi ed esempi significativi
- meccanismi di valutazione e incentivazione del personale casi ed esempi significativi
- formazione del personale casi ed esempi significativi.

PRIMA EDIZIONE DEL PREMIO AL MIGLIOR CORTOMETRAGGIO SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

E' un progetto realizzato da Formez - nell'ambito delle attività recentemente convenzionate con l'Ufficio Formazione del Dipartimento della Funzione Pubblica - in collaborazione con la Direzione Cinema dei Beni Culturali.

L'iniziativa è volta ad approfondire la tematica dei rapporti della Pubblica Amministrazione, quale si sta delineando sotto la spinta dell'innovazione (e non solo tecnologica), con i cittadini.

Raccontando i cambiamenti degli ultimi anni i filmati presentati potranno contribuire a dare un'immagine della P.A. più adeguata alla nuova realtà e meno legata agli stereotipi del passato.

Filmaker e creativi potranno cimentarsi in una impresa in cui pochi finora si sono arrischiati:raccontare la pubblica amministrazione con le immagini, attraverso un cortometraggio che avrà una durata da 1 a 5 minuti.

Libero spazio dunque alla fantasia, con il solo impegno di documentare con uno sguardo diverso, anche perché no? - ironico, le innovazioni ed i miglioramenti nella qualità dei servizi erogati dalla P.A., con particolare attenzione alle esperienze di sviluppo che mettono al centro il lavoro e le attività svolte nell'ambito della pubblica amministrazione.

Il concorso è rivolto a giovani studenti attualmente frequentanti e che abbiano frequentato negli ultimi cinque anni le scuole di cinema e televisione pubbliche o private e le Università (DAMS e simili) all'interno dell'Unione Europea.

I filmati dovranno essere inviati entro il 15 aprile, cosi da consentire alla giuria di concludere i lavori per la fine di aprile.

Una giuria valuterà le opere in base all'aderenza al tema, alla capacità di trasmettere una immagine nuova della P.A., alla qualità tecnica e formale dell'elaborato (regia, montaggio, sceneggiatura), al carattere di innovazione del prodotto.

La giuria è presieduta da Gillo Pontecorvo e composta da Irene Bignardi, Simona Marchini, Giuliano Montaldo, Margherita Parrilla e Ricky Tognazzi.

E' prevista una proiezione aperta al pubblico nell'ultima settimana di selezione delle opere.

L'opera prima classificata si aggiudicherà il "Premio del Dipartimento della Funzione Pubblica al miglior cortometraggio sulla P.A. 2004".

All'autore dell'opera prima classificata sarà attribuito un premio di 15.000 euro. Un ulteriore premio di 10.000 euro sarà riconosciuto alla Scuola o all'Università cui il partecipante è iscritto (o di 5.000 euro per chi è stato iscritto negli ultimi cinque anni). La giuria potrà decidere inoltre l'assegnazione di altri premi speciali, dell'importo di 5.000 euro ciascuno ai cortometraggi ritenuti migliori nelle categorie "soggetto", sceneggiatura", "fotografia", "regia", "suono". Almeno un premio speciale sarà riservato a studenti non diplomati. E' stato previsto anche un contributo di 500,00 euro in caso di utilizzo di opere non premiate.

I vincitori del premio saranno presentati nell'ambito della edizione di FORUM P.A., dal 10 al 14 maggio 2004.

BANDO DI CONCORSO

Il Formez, nell'ambito delle attività recentemente convenzionate con l'Ufficio Formazione del Dipartimento della Funzione Pubblica (D.F.P), in collaborazione con la Direzione Cinema dei Beni culturali indice la prima edizione del Concorso per Cortometraggi sulla Pubblica Amministrazione Italiana.

La finalità del concorso è quella di promuovere e valorizzare l'immagine e gli aspetti migliori del cambiamento nella Pubblica Amministrazione Italiana che, nella maggior parte delle esperienze cinematografiche viene descritta evidenziandone solo alcuni eccessi negativi, che danno una immagine generale non aderente alla realtà.

Il concorso ha scelto il linguaggio agile e d'impatto del cortometraggio per consentire di documentare in maniera creativa e/o anche ironica, con uno sguardo nuovo, le innovazioni ed i miglioramenti nella qualità di servizi erogati dalla P.A., con particolare attenzione alle esperienze di sviluppo che mettono al centro il lavoro e le attività svolte nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Il cortometraggio è stato scelto anche al fine di valorizzare talenti che si muovono (o aspirano a muoversi) nel settore cinema/video.

Una giuria qualificata valuterà le opere in base all'aderenza al tema, alla capacità di trasmettere una immagine nuova della P.A., alla qualità tecnica e formale dell'elaborato (regia, montaggio, sceneggiatura), al carattere di innovazione del prodotto.

All'opera prima classificata, a giudizio insindacabile della giuria, il Formez attribuirà il "Premio al miglior cortometraggio sulla P.A. 2004 del Ministero della Funzione Pubblica".

La partecipazione al concorso è disciplinata dal seguente regolamento che costituisce parte Integrante e sostanziale del presente bando.

REGOLAMENTO

1. Il Formez, al fine di acquisire nuove idee e strumenti per rilanciare l'immagine della P.A., indice la prima edizione del Concorso nazionale per Cortometraggi sulla Pubblica Amministrazione.

2. La partecipazione al concorso non prevede alcun costo di iscrizione ed implica la cessione dei diritti di utilizzo dell'opera presentata. Le opere potranno essere utilizzate nella versione integrale, parziale o anche di sola idea. L'utilizzo dell'opera sarà finalizzato a proiezioni a carattere divulgativo, promozionale, didattico e culturale senza alcun fine di lucro.

3. Possono partecipare studenti attualmente frequentanti o che abbiano frequentato negli ultimi cinque anni le scuole di cinema e televisione pubbliche o private o le Università (corsi di laurea DAMS e similari) all'interno dell'Unione Europea.

4. Ciascun autore è responsabile del contenuto della propria opera.

5. Sono ammesse al Concorso tutte le opere pertinenti al tema indicato.

6. In caso di partecipazione di gruppo, dovrà essere indicato "autore" la persona a cui i componenti del gruppo attribuiscono il ruolo di coordinatore, delegando allo stesso l'esercizio dei poteri concernenti la cessione dei diritti di utilizzo.

7. Le opere inviate, una per autore, dovranno avere una durata da 1 a 5 minuti.

8. La copia dell'opera dovrà pervenire, in plico chiuso, alla segreteria organizzativa del

concorso c/o Formez – centro di formazione e studi Via Salaria, 229 Roma, entro e non oltre il 15 aprile 2004 ore 17.30, pena l'esclusione, unitamente alla scheda di partecipazione compilata in ogni sua parte e ad una diapositiva relativa all'opera ai fini della eventuale pubblicazione. Il plico dovrà riportare la dicitura: "Concorso per la realizzazione del miglior cortometraggio per l'informazione sulla P.A. e la promozione di servizi da essa realizzati". In caso di consegna a mano, la stessa potrà essere effettuata dalle ore 9.30 alle ore 13.30 e dalle 14.30 alle 17.30 dal lunedì al giovedì e dalle ore 9.30 alle ore 13.30 il venerdì.

9. Le opere in concorso, qualunque sia il formato originale, dovranno essere inviate in copia Mini DV oppure VHS**,** opportunamente etichettate con nome, cognome dell'autore e titolo del cortometraggio.

10. Gli organizzatori del Concorso non si assumono responsabilità per eventuali furti o danneggiamenti delle opere.

11. E' prevista una fase di preselezione delle opere pervenute, a giudizio insindacabile della giuria.

12. La selezione finale delle opere prevede una proiezione per i giurati, nel mese di aprile 2004, aperta anche al pubblico.

13. La giuria sarà composta da membri scelti dal Ministro dalla Funzione Pubblica, anche tra esponenti del mondo del cinema e/o televisione, con particolare riferimento a registi, sceneggiatori, direttori della fotografia. La giuria in sede di valutazione delle opere giunte alla selezione finale, individuerà il vincitore e gli eventuali premi speciali. I componenti non percepiranno alcun compenso.

14. I giudizi relativi alle premiazioni delle opere sono insindacabili.

15. Il Formez verserà all'autore dell'opera prima classificata un premio dell'importo lordo di 15.000 euro. Il Formez inoltre riconoscerà un importo lordo di 10.000 euro alla scuola o alla Università cui il partecipante è iscritto (o del 50% pari a 5.000 euro per chi è stato iscritto negli ultimi cinque anni).

16. La giuria, inoltre, potrà a suo insindacabile giudizio decidere l'assegnazione di altri premi speciali, dell'importo lordo di 5000 euro ciascuno ai cortometraggi ritenuti migliori nelle categorie "soggetto", "sceneggiatura", "fotografia"**,** "regia", "montaggio" e "suono". Almeno un premio speciale sarà riservato a studenti non diplomati. Il suddetto premio sarà versato per il 60% (3000 euro) all'autore ed il rimanente 40% (2000 euro) alla scuola o alla Università cui il partecipante è iscritto (o del 50% per chi è stato iscritto negli ultimi 5 anni).

17. Il Formez, in caso di utilizzo delle opere presentate, non risultate assegnatarie dei premi sopra indicati, riconoscerà un contributo di euro 500,00 per ogni opera utilizzata.

18. La partecipazione al concorso comporta l'accettazione integrale ed incondizionata del presente regolamento.

RUBRICHE

GIURISPRUDENZA

SOMMARIO

- Corte costituzionale - Sentenza 19 dicembre 2003, n. 359 - La disciplina del mobbing, sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'ordinamento civile, che appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, 2° comma, lettera l. *(sentenza a pag. 211)*

- Corte costituzionale – Sentenza 26 gennaio 2004, n. 34 – Il concorso pubblico, quale meccanismo di reclutamento per il pubblico impiego, è la forma generale ed ordinaria alla quale può derogarsi solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici. *(sentenza a pag. 217)*

- Corte di cassazione, sezioni unite civili - Ordinanza 10 dicembre 2003, n. 18886 - Giurisdizione del giudice ordinario in tema di concorsi interni con passaggio di livello, senza variazione di area e categoria. *(sentenza a pag. 220)*

- Consiglio di stato, adunanza plenaria – Sentenza n. 1 del 2004 – I termini del procedimento disciplinare del dipendente pubblico a seguito di condanna penale. *(sentenza a pag. 222)*

- Consiglio di stato, sez. V - Sentenza 4 febbraio 2004 n. 472 - La retribuzione del lavoro straordinario nel pubblico impiego è condizionata da una autorizzazione formale e preventiva o in alternativa da una ratifica per improcrastinabili esigenze. *(sentenza a pag. 227)*

- Consiglio di stato, sez. V - Sentenza 10 febbraio 2004 n. 496 - Estensione del giudicato a soggetti estranei al giudizio e discrezionalità dell'Amministrazione. *(sentenza a pag. 230)*

- Consiglio di stato, sez. V - Sentenza 10 febbraio 2004 n. 497 - Il silenzio- rifiuto e l'istanza avanzata da un dipendente pubblico riguardante diritti soggettivi nel suo rapporto di lavoro con la P.A. *(sentenza a pag. 234)*

- Consiglio di stato, sez. V - Sentenza 17 febbraio 2004 n. 587 – Le prestazioni di lavoro straordinario e l'orario di servizio dei dipendenti pubblici nel passaggio da un'amministrazione ad un'altra. *(sentenza a pag. 238)*

- Consiglio di stato, sez. V - Sentenza 19 febbraio 2004 n. 678 - Giurisdizione del giudice ordinario in materia di conferimento di incarico di dirigente. *(sentenza a pag. 242)*

- Consiglio di stato, sez. VI - Sentenza 13 febbraio 2004 n. 558 – Valutazione delle prove di un concorso con criteri rigidamente predeterminati. *(sentenza a pag. 245)*

- Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria - Deliberazione n. 1/2004 del 7-29 gennaio 2004 Controlli della Corte dei conti: controllo preventivo di legittimità e atti dei commissari straordinari per le opere pubbliche sospese. *(sentenza a pag. 249)*

- Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, prima sezione – Sentenza 15 gennaio 2004, n. 62/04 – La commissione di esame di un concorso deve essere diversamente composta a seguito dell'annullamento delle prove di concorso. *(sentenza a pag. 260)*

Sentenza n. 359 del 2003

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente - Riccardo CHIEPPA
Giudice - Gustavo ZAGREBELSKY
Giudice - Valerio ONIDA
Giudice - Carlo MEZZANOTTE
Giudice - Fernanda CONTRI
Giudice - Guido NEPPI MODONA
Giudice - Piero Alberto CAPOTOSTI
Giudice - Annibale MARINI
Giudice - Franco BILE
Giudice - Giovanni Maria FLICK
Giudice - Francesco AMIRANTE
Giudice - Ugo DE SIERVO
Giudice - Romano VACCARELLA
Giudice - Paolo MADDALENA
Giudice - Alfio FINOCCHIARO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 11 luglio 2002, n. 16 *(Disposizioni per prevenire e contrastare il mobbing nei luoghi di lavoro)*, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 27 settembre 2002, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2002 ed iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2002. Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio; udito nell'udienza pubblica del 14 ottobre 2003 il Giudice relatore Francesco Amirante; uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Passaro per la Regione Lazio.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge della Regione Lazio 11 luglio 2002, n.16 (*Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del mobbing nei luoghi di lavoro*), perché avrebbe leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere l) e g), della Costituzione.

Inoltre il ricorrente sostiene che la disciplina del mobbing rientra nella tutela della salute e nella tutela e sicurezza del lavoro, materie entrambe oggetto di legislazione concorrente, e che con la legge impugnata la Regione Lazio ha fissato essa stessa i principi fondamentali senza attendere che fosse lo Stato a stabilirli. Censure specifiche il ricorrente muove agli articoli 2, 4, 6 e 7 della legge suindicata, sempre per contrasto con i citati parametri costituzionali.

2. Si deve, in primo luogo, ritenere che l'impugnazione concerna l'intera legge, non soltanto perché nelle conclusioni se ne chiede la dichiarazione di illegittimità senza limitare tale richiesta alle singole disposizioni di cui sopra, ma anche e soprattutto perché nella parte espositiva e motiva del ricorso espressamente si precisa che gli specifici vizi denunciati non possono non estendersi all'intero corpo normativo. Ciò, tuttavia, non rende inammissibile l'impugnazione, perché l'applicazione del principio secondo cui la denuncia di illegittimità costituzionale non può appuntarsi contro un provvedimento legislativo nel suo complesso - più volte affermato da questa Corte (v., per tutte, le sentenze n. 213 e n. 94 del 2003, n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990) - presuppone che la mancata specificazione delle norme censurate e l'eventuale correlativa carenza dell'indicazione delle ragioni dell'evocazione dei parametri costituzionali determinino una genericità delle censure tale da non consentire l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Nel caso in esame, invece, così come si è verificato in altre ipotesi di impugnative in via principale riferite ad interi complessi normativi (v. sentenze n. 438 del 2002, n. 140 del 1976 e n. 154 del 1972), le caratteristiche di genericità e quindi di incertezza non si ravvisano. Il ricorso, infatti, riguarda una legge avente un contenuto specifico ed omogeneo e si fonda essenzialmente sulla denuncia di illegittimità delle norme dell'art. 2, contenente la definizione dei comportamenti costituenti mobbing, intorno alla quale ruotano tutte le altre disposizioni.

3. Una volta individuato l'oggetto della questione di costituzionalità e conseguentemente superati i dubbi che potevano insorgere sulla sua ammissibilità, si deve premettere che alcuni profili generali e preliminari delle difese di entrambe le parti sono da disattendere.

Questa Corte ha più volte affermato che la mancanza di un'espressa, specifica disciplina statale contenente i principi fondamentali di una determinata materia di competenza legislativa concorrente non impedisce alle Regioni di esercitare i propri poteri, in quanto in ogni caso tali principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale (v. ex plurimis sentenze n. 201 e n. 196 del 2003 nonché n. 282 del 2002). Ciò implica che il carattere di provvisorietà rivendicato dalla stessa legge regionale nell'art. 1 non è idoneo a renderla legittima indipendentemente dal vaglio del suo contenuto (v., da ultimo, sentenza n. 307 del 2003).

4.1. Si può ora procedere all'esame nel merito della questione.

E' noto che la sociologia ha mutuato il termine mobbing da una branca dell'etologia per designare un complesso fenomeno consistente in una serie di atti o comportamenti vessatori, protratti nel tempo, posti in essere nei confronti di un lavoratore da parte dei componenti del gruppo di lavoro in cui è inserito o dal suo capo, caratterizzati da un intento di persecuzione ed emarginazione finalizzato all'obiettivo primario di escludere la vittima dal gruppo. Ciò implica l'esistenza di uno o più soggetti attivi cui i suindicati comportamenti siano ascrivibili e di un soggetto passivo che di tali comportamenti sia destinatario e vittima.

Per quanto concerne i soggetti attivi vengono in evidenza le condotte - commissive o, in ipotesi, omissive - che possono estrinsecarsi sia in atti giuridici veri e propri sia in semplici comportamenti materiali aventi in ogni caso, gli uni e gli altri, la duplice peculiarità di poter essere, se esaminati singolarmente, anche leciti, legittimi o irrilevanti dal punto di vista giuridico, e tuttavia di acquisire comunque rilievo quali elementi della complessiva condotta caratterizzata nel suo insieme dall'effetto e talvolta, secondo alcuni, dallo scopo di persecuzione e di emarginazione.

Per quanto riguarda il soggetto passivo si pongono principalmente problemi di individuazione e valutazione delle conseguenze dei comportamenti medesimi. Tali conseguenze, secondo le attuali acquisizioni, possono essere di ordine diverso. Infatti, la serie di condotte in cui dal lato attivo si concretizza il mobbing può determinare: l'insorgenza nel destinatario di disturbi di vario tipo e, a volte, di patologie psicotiche, complessivamente indicati come sindrome da stress postraumatico; il compimento, da parte del soggetto passivo medesimo o nei suoi confronti, di atti che portano alla cessazione del rapporto di lavoro (rispettivamente: dimissioni o licenziamento), anche indipendentemente dall'esistenza dei disturbi di tipo psicologico o medico di cui si è detto sopra; l'adozione, da parte della vittima, di altre condotte giuridicamente rilevanti, ed eventualmente illecite, come reazione alla persecuzione ed emarginazione.

4.2. Da quanto detto emerge che la normativa in materia di mobbing può avere un triplice oggetto, in quanto può riguardare la prevenzione e repressione dei comportamenti dei soggetti attivi del fenomeno, le misure di sostegno psicologico e, se del caso, l'individuazione delle procedure per accedere alle terapie di tipo medico di cui la vittima può avere bisogno ed il regime degli atti o comportamenti posti in essere da quest'ultima come reazione a quanto patito.

5.1. Pur nell'attuale assenza nel nostro ordinamento giuridico di una disciplina a livello di normazione primaria avente ad oggetto specifico il mobbing, i giudici sono stati chiamati più volte a pronunciarsi in controversie in cui tale fenomeno entrava a volte come fonte della pretesa al risarcimento del danno biologico - per patologie, soprattutto psichiche, che si affermavano causate da comportamenti vessatori e persecutori subiti nell'ambiente di lavoro da parte del datore di lavoro o di uno o più colleghi - a volte come elemento di valutazione di atti risolutivi del rapporto di lavoro, la cui qualificazione si faceva dipendere dall'accertamento di determinate condotte integranti il fenomeno in questione.

La giurisprudenza ha, prevalentemente, ricondotto le concrete fattispecie di mobbing nella previsione dell'articolo 2087 cod. civ. che, sotto la rubrica <<tutela delle condizioni di lavoro>>, contiene il precetto secondo cui <<l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro>>, e che è stato inteso come fonte di responsabilità anche contrattuale del datore di lavoro.

5.2. Le considerazioni svolte permettono di affermare, riguardo ai parametri costituzionali evocati, che la disciplina del mobbing, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'ordinamento civile [art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione] e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione).

Per quanto concerne l'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella tutela e sicurezza del lavoro nonché nella tutela della salute, cui la prima si ricollega, quale che sia l'ampiezza che le si debba attribuire (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

Di ciò si ha conferma negli atti interni e comunitari che finora si sono occupati del fenomeno, pur in assenza, come si è detto, di una specifica disciplina a livello di normazione di rango primario.

In particolare, per quel che riguarda gli atti interni statali, l'inserimento del mobbing nelle suddette materie trova conferma sia nel punto 4.9 del d.P.R. 22 maggio 2003, con il quale è stato approvato il Piano sanitario nazionale 2003-2005, sia nel punto BS11 della delibera, sempre del 22 maggio 2003, contenente l'Accordo tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome sul <<bando di ricerca finalizzata per l'anno 2003 per i progetti ex art. 12-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502>>. Quanto, poi, agli atti comunitari è opportuno osservare che la risoluzione del Parlamento europeo n. AS-0283/2001 del 21 settembre 2001, avente ad oggetto "Mobbing sul posto di lavoro", al punto 13 esorta la Commissione ad <<esaminare la possibilità di chiarificare o estendere il campo di applicazione della direttiva quadro per la salute e la sicurezza sul lavoro oppure di elaborare una nuova direttiva quadro, come strumento giuridico per combattere il fenomeno delle molestie...>>.

6. La legge regionale impugnata deve ora essere valutata alla luce delle premesse generali esposte.

L'articolo 1 dichiara al comma 1: <<la Regione, in attuazione dei principi costituzionali enunciati negli articoli 2, 3, 4, 32, 35, 37 della Costituzione, nel rispetto della normativa statale vigente e nelle more dell'emanazione di una disciplina organica dello Stato in materia, interviene con la presente legge al fine di prevenire e contrastare l'insorgenza e la diffusione del fenomeno del mobbing nei luoghi di lavoro>>;

al comma 2: <<la Regione individua nella crescita e nello sviluppo di una cultura del rispetto dei diritti dei lavoratori da parte di tutte le componenti del mondo del lavoro gli elementi fondamentali

per il raggiungimento delle finalità indicate al comma 1 e per un'ottimale utilizzazione delle risorse umane nei luoghi di lavoro>>.

L'articolo 2, che reca la rubrica <<definizione del mobbing>>, stabilisce al comma 1 che <<ai fini della presente legge per mobbing s'intendono atti e comportamenti discriminatori o vessatori protratti nel tempo, posti in essere nei confronti di lavoratori dipendenti, pubblici o privati, da parte del datore di lavoro o da soggetti posti in posizione sovraordinata ovvero da altri colleghi, e che si caratterizzano come una vera e propria forma di persecuzione psicologica o di violenza morale>>.

Al comma 2 l'articolo 2 precisa: <<gli atti ed i comportamenti di cui al comma 1 possono consistere in: a) pressioni o molestie psicologiche; b) calunnie sistematiche; c) maltrattamenti verbali ed offese personali; d) minacce od atteggiamenti miranti ad intimorire ingiustamente od avvilire, anche in forma velata ed indiretta; e) critiche immotivate ed atteggiamenti ostili; f) delegittimazione dell'immagine, anche di fronte a colleghi ed a soggetti estranei all'impresa, ente od amministrazione; g) esclusione od immotivata marginalizzazione dell'attività lavorativa ovvero svuotamento delle mansioni; h) attribuzione di compiti esorbitanti od eccessivi, e comunque idonei a provocare seri disagi in relazione alle condizioni fisiche e psicologiche del lavoratore; i) attribuzione di compiti dequalificanti in relazione al profilo professionale posseduto; l) impedimento sistematico ed immotivato all'accesso a notizie ed informazioni inerenti l'ordinaria attività di lavoro; m) marginalizzazione immotivata del lavoratore rispetto ad iniziative formative, di riqualificazione e di aggiornamento professionale; n) esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo nei confronti del lavoratore, idonee a produrre danni o seri disagi; o) atti vessatori correlati alla sfera privata del lavoratore, consistenti in discriminazioni sessuali, di razza, di lingua e di religione>>.

L'articolo 3 prevede la possibilità di iniziative da parte degli organi paritetici di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 (Attuazione della direttiva 89/391/CEE, della direttiva 89/654/CEE, della direttiva 89/655/CEE, della direttiva 89/656/CEE, della direttiva 90/269/CEE, della direttiva 90/270/CEE, della direttiva 90/394/CEE, della direttiva 90/679/CEE, della direttiva 93/88/CEE, della direttiva 95/63/CE, della direttiva 97/42/CE, della direttiva 98/24/CE, della direttiva 99/38/CE e della direttiva 99/92/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro), dirette a migliorare la sicurezza e la salute dei lavoratori.

L'articolo 4 stabilisce al comma 1 che le aziende sanitarie locali istituiscono o promuovono l'istituzione, anche mediante convenzioni con associazioni senza fini di lucro, di appositi centri opportunamente dislocati sul territorio in relazione ai livelli occupazionali esistenti nell'ambito pubblico e privato, che forniscano adeguata assistenza al lavoratore oggetto di discriminazioni. Tali centri, nel caso in cui accertino l'effettiva esistenza di elementi atti a configura re le fattispecie di cui all'articolo 2, assumono, entro sessanta giorni dalla richiesta del lavoratore, iniziative a tutela del medesimo. Le suddette iniziative sono dirette o a tutelare il lavoratore sul piano giuridico, fornendogli una consulenza e segnalando <<al datore di lavoro, pubblico o privato, la situazione di disagio del lavoratore e invitandolo ad assumere i provvedimenti idonei a rimuoverne le cause>>, oppure mirano all'assistenza al lavoratore fornendogli un primo sostegno psicologico e, se riscontrano <<la probabile avvenuta insorgenza di stati patologici determinati o aggravati dal mobbing, indirizzano il lavoratore, con il suo consenso, al servizio sanitario specialistico>>.

Del centro anti-mobbing devono far parte, insieme ad un assistente sociale e ad un sociologo, un avvocato esperto in diritto del lavoro, un medico specialista in igiene pubblica, uno psicologo o psicoterapeuta.

L'articolo 5 prevede iniziative da parte degli enti locali riguardanti l'informazione sul mobbing e la prevenzione della sua insorgenza, nonché la possibilità di convenire in sede di contrattazione collettiva per il comparto Regioni enti locali misure idonee al conseguimento degli scopi suindicati.

L'articolo 6 istituisce un Osservatorio regionale per lo studio ed il monitoraggio del fenomeno mobbing ed al quale i lavoratori che se ne ritengano vittime possono rivolgersi per un'audizione qualora non abbiano ottenuto soddisfazione dal centro di cui all'art. 4.

L'articolo 7, infine, determina gli stanziamenti in favore delle ASL per l'istituzione degli Osservatori e per le iniziative degli enti locali.

7.- Alla luce delle premesse esposte, la legge regionale censurata è costituzionalmente illegittima.

L'articolo 2 detta, al comma 1, la definizione del mobbing, mentre il comma 2 contiene un'esemplificazione di fattispecie in cui può concretarsi il comportamento vessatorio nei confronti del lavoratore dipendente.

Così facendo, il legislatore regionale ha ritenuto anzitutto di poter fornire autonomamente la nozione giuridica di un fenomeno che, già individuato da altre branche delle scienze sociali, non è tuttavia ignorato nel nostro ordinamento statale, pur non essendo ancora emerso come oggetto di una disciplina specifica.

Se poi dalla definizione generale si passa all'esame delle esemplificazioni contenute nel comma 2 dell'art. 2, si deve constatare che alcune di esse costituiscono, in linea di astratta previsione, fattispecie penalmente rilevanti [v., per esempio, lettere c) e d)], altre integrano ipotesi tipiche di violazione di obblighi del datore di lavoro [c.d. demansionamento, v. lettere g) ed i)].

Qualora poi si volga l'attenzione dagli autori del mobbing alla loro vittima, si rileva che la legge regionale in esame considera le conseguenze dei comportamenti suindicati sotto il profilo del danno subito dal lavoratore e, quindi, come elemento di fattispecie risarcitorie.

La difesa della Regione Lazio ha sostenuto che in realtà la legge ha contenuto più che altro descrittivo e modestamente prescrittivo, limitandosi esclusivamente a stabilire l'approntamento di strutture e procedure per lo studio del fenomeno che ne costituisce oggetto.

La tesi non può essere accolta, né ha rilievo la limitazione contenuta nel comma 1 dell'art. 2 secondo cui la definizione del mobbing opera solo ai fini della legge stessa. Questa, infatti, all'art. 4, comma 2, lettera d), prevede una vera e propria diffida, anche se tale termine non ricorre nella prescrizione che il centro anti-mobbing - in ipotesi anche una mera associazione privata - rivolge al datore di lavoro perché esegua gli obblighi relativi alla tutela della personalità del dipendente e della sua salute nascenti dal rapporto. La previsione di tale diffida vale a configurare un elemento dell'eventuale inadempimento del datore di lavoro e rientra, quindi, nella materia "ordinamento civile", oltre ad essere in contrasto anche con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali [art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione], qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale.

Per altro verso, l'art. 4, comma 2, lettera c), della legge in questione dà facoltà al centro anti-mobbing (della cui possibile natura già si è detto) di formulare una diagnosi e di avviare il lavoratore, con il suo consenso, al servizio sanitario specialistico, con ciò incidendo sulla disciplina di profili fondamentali della tutela della salute e della tutela e sicurezza del lavoro.

In realtà l'intera legge si fonda sul presupposto - da ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni - secondo cui queste ultime, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare.

D'altra parte, si è già visto come il mobbing non sia fenomeno esclusivamente italiano, ignoto agli organi comunitari; va evidenziato, infatti, che gli stessi atti comunitari sopra citati portano ad escludere che esso, nei suoi aspetti generali e per quanto riguarda i principi fondamentali, possa essere oggetto di discipline territorialmente differenziate. La citata risoluzione del Parlamento europeo AS-0283/2001, infatti, al punto 10 <<esorta gli Stati membri (...) a verificare e ad uniformare la definizione della fattispecie del mobbing>>.

Ciò non esclude che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze. Deve, viceversa, ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali, che è quanto si è verificato nel caso di specie. La legge regionale impugnata,

contenendo nell'art. 2 una definizione generale del fenomeno mobbing che costituisce il fondamento di tutte le altre singole disposizioni, è evidentemente viziata da illegittimità costituzionale.

Siffatta illegittimità si riverbera, dalla citata norma definitoria, sull'intero testo legislativo.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 11 luglio 2002, n. 16 *(Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del mobbing nei luoghi di lavoro).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2003.

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2003.

Sentenza n. 34 del 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente - Riccardo CHIEPPA
Giudice - Gustavo ZAGREBELSKY
Giudice - Valerio ONIDA
Giudice - Carlo MEZZANOTTE
Giudice - Fernanda CONTRI
Giudice - Guido NEPPI MODONA
Giudice - Piero Alberto CAPOTOSTI
Giudice - Annibale MARINI
Giudice - Franco BILE
Giudice - Giovanni Maria FLICK
Giudice - Francesco AMIRANTE
Giudice - Ugo DE SIERVO
Giudice - Romano VACCARELLA
Giudice - Paolo MADDALENA
Giudice - Alfio FINOCCHIARO
ha pronunciato la seguente

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Calabria 8 gennaio 2002, n. 4, recante <<*Definizione del rapporto precario del personale operante presso il Centro "Ricerca applicata in Oncologia e Farmacia Tossicologica dell'Azienda Ospedaliera "Ciaccio Pugliese" di Catanzaro">>,* promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'8 marzo 2002, depositato in Cancelleria il 18 successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;
udito nell'udienza pubblica del 25 novembre 2003 il Giudice relatore, Paolo Maddalena;
uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Attilio Zimatore per la Regione Calabria.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove giudizio di costituzionalità dell'art. 2 della legge della Regione Calabria 8 gennaio 2002, n. 4, avente per oggetto <<*Definizione del rapporto precario del personale operante presso il Centro "Ricerca applicata in Oncologia e Farmacia Tossicologica dell'Azienda Ospedaliera "Ciaccio Pugliese" di Catanzaro"*>>, in riferimento agli artt. 51, primo comma, 97, primo e terzo comma, e 117 della Costituzione.

Il ricorrente censura l'art. 2 della citata legge regionale là dove autorizza l'Azienda ospedaliera "Ciaccio Pugliese" a coprire l'aumento di organico di cinque posti di biologo e due posti di medico mediante un concorso riservato al solo personale che ha già operato con l'assegnazione di borse di

studio nell'ambito di taluni progetti di ricerca attivati presso il presidio ospedaliero di Girifalco e presso il Centro di microcitemia della predetta Azienda ospedaliera e che abbia ottenuto almeno due proroghe del contratto di ricerca.

Il ricorrente prospetta la sostanziale deroga al principio del pubblico concorso attuata dal legislatore regionale limitando l'accesso alla procedura concorsuale ai soli "borsisti" con particolari e specifici requisiti. Egli lamenta altresì che la legge regionale, in violazione del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.), avrebbe irragionevolmente privilegiato le aspettative dei singoli aspiranti rispetto all'interesse oggettivo della pubblica amministrazione, scegliendo criteri che non assicurano la selezione tecnica e naturale dei soggetti effettivamente più qualificati e capaci ed avrebbe in tal senso disatteso il diritto di tutti i cittadini ad accedere agli uffici pubblici.

2. La Regione eccepisce l'inammissibilità della censura avanzata dal ricorrente in riferimento all'art. 97, terzo comma, della Costituzione, prospettandone la assoluta genericità, e controbatte, nel merito, le cennate argomentazioni della parte ricorrente.

3. L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione non è fondata in quanto la censura relativa all'art. 97, terzo comma, della Costituzione, sebbene succintamente argomentata, è chiara e determinata e non lascia dubbi sull'oggetto della contestazione.

4. Per quanto riguarda il merito, è da precisare che la censura sollevata dal ricorrente in riferimento all'art. 117 della Costituzione, risolvendosi nella asserita violazione da parte della Regione del precetto che vincola il legislatore (statale o regionale) al rispetto della Costituzione, è sostanzialmente priva di autonomia, sicché il suo vaglio di costituzionalità si risolve nella valutazione degli altri parametri invocati.

4.1. E' poi da sottolineare che la prospettata violazione dell'art. 51, primo comma, della Costituzione è strettamente collegata con la questione proposta in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

L'art. 51 della Costituzione, nel porre il principio che "tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici ... in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge", attua il fondamentale principio dell'art. 3 della Costituzione, ma non detta le regole di accesso al pubblico impiego, le quali, di contro, si rinvengono nelle disposizioni di cui al terzo comma dell'art. 97 Cost., secondo il quale "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

Le censure sollevate in riferimento agli artt. 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione devono pertanto essere valutate congiuntamente.

4.2. In riferimento a questi parametri costituzionali la questione è fondata.

Questa Corte ha riconosciuto nel concorso pubblico (art. 97, terzo comma, della Costituzione) la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenze n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

La Corte ha, inoltre, sottolineato che la regola del pubblico concorso possa dirsi pienamente rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (sentenza n. 194 del 2002).

In particolare la Corte ha riconosciuto che l'accesso al concorso possa essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, ma ciò "fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nell'amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda o

irragionevolmente riduca, le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere "pubblico" del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione" (sentenza n. 141 del 1999).

Solo in peculiari ipotesi la Corte ha ritenuto legittime procedure concorsuali integralmente riservate a personale interno e specificamente qualificato (cfr. sentenze n. 228 del 1997, n. 477 del 1995 e ordinanza n. 517 del 2002).

In tali ipotesi, peraltro, la Corte, dopo avere confermato l'indirizzo interpretativo sopra ricordato, ha ritenuto non irragionevoli tali previsioni in considerazione della specificità delle fattispecie in questione, e comunque coerenti con il principio del buon andamento.

4.3. Nel caso in esame, come si è già detto, il legislatore regionale, per consolidare l'attività scientifica avviata presso i sopra cennati centri di ricerca regionali e per acquisire permanentemente specifiche professionalità, per un verso, ha autorizzato l'Azienda ospedaliera "Ciaccio Pugliese" di Catanzaro ad aumentare il proprio organico (art. 1), e, per altro verso, ha previsto a tali fini un concorso integralmente riservato (art. 2). Alla luce del costante orientamento sopra ricordato, se nulla può obiettarsi in ordine all'esigenza del consolidamento delle professionalità acquisite e pertanto in relazione all'aumento di organico disposto dall'art. 1 della impugnata legge regionale, deve, invece, ritenersi che, stante l'esistenza, sul piano nazionale, di più centri e laboratori, nonché di ricercatori per lo studio delle patologie in questione, la riserva concorsuale integrale a favore dei suddetti "borsisti" sia irragionevole e renda, per questa parte, la scelta legislativa regionale lesiva dei parametri costituzionali di cui agli artt. 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Calabria 8 gennaio 2002, n. 4 (*Definizione del rapporto precario del personale operante presso il Centro <<Ricerca applicata in Oncologia e Farmacia Tossicologica dell'Azienda Ospedaliera "Ciaccio Pugliese" di Catanzaro>>*).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2004.

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2004.

Ordinanza n. 18886/2003

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Ordinanza 10 dicembre 2003 n. 18886.

Presidente: Grieco;
Estensore: Rosselli.

XXXX (avv. Rubino) c. Azienda USL n. 1 di Agrigento (n.c.) - P.M. Marinelli (conforme).

RITENUTO

che con ricorso del 26 ottobre 2000 al Tribunale amministrativo regionale della Sicilia XXXX esponeva di essere dirigente medico di secondo livello presso il Servizio per le tossicodipendenze (Sert) ad alta utenza appartenente all'Azienda unità sanitaria locale di Agrigento n. 1, la quale, dopo aver bandito il concorso interno per il posto di direttore responsabile ai sensi dell'art. 2 1. 18 febbraio 1999 n. 45, lo aveva revocato, senza potere perciò valutare i titoli dello stesso XXXX, candidato;

che questi chiedeva l'annullamento dell'atto di revoca e degli atti presupposti;

che con ordinanza del 23 novembre 2000 il Tar rigettava la domanda di sospensione dei provvedimenti impugnati, ritenendo di negare la giurisdizione amministrativa;

che l'XXXX con ricorso a questa Corte chiede il regolamento di giurisdizione, notando di avere ottenuto una declinatoria anche dal Tribunale di Agrigento, adito ex art. 700 cod. proc. civ., e precisando di volere il regolamento "nell'ambito del giudizio ancora pendente innanzi al Tar Sicilia";

che il Pubblico ministero ha chiesto dichiararsi la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Considerato che l'emissione di un provvedimento in sede cautelare da parte del giudice di primo grado non preclude il regolamento di giurisdizione, stante il suo carattere provvisorio e non decisorio (Cass. 11 novembre 1998 n. 11351);

che ai sensi dell'art. 2. comma 1, 1. n. 45 del 1999 e per quanto qui interessa, ai fini dei Sert ad alta utenza i posti di dirigente responsabile di secondo livello sono conferiti "mediante concorsi interni per titoli";

che nel caso di specie, trattandosi di riparto della giurisdizione a norma dell'art. 68 d.lgs. n. 29 del 1993, sostituito prima dall'art. 29 d.lgs. n. 80 del 1998 e poi dall'art. 63 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, debbono essere trattate "dal giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro…. ancorché vengano in considerazione atti presupposti" (comma 1), mentre "restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni";

che pertanto ogni vicenda modificativa del rapporto di lavoro già in atto, quale attinente ad un concorso interno, non può essere riportata al detto comma 4, ossia alle "procedure concorsuali per l'assunzione";

che il concorso riservato al personale interno riguarda la gestione del rapporto di lavoro, espressione della “capacità ed esercizio di poteri del privato datore di lavoro” di cui all’art. 4, comma 2, d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito prima dall’art. 4 d.lgs. n. 80 del 1998 e poi dall’art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, con la conseguenza che le controversie ad essi attinenti sono relative al rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione ai sensi dell’art. 29, comma 1, cit.;

che in tal senso queste Sezioni unite si sono già espresse con le sentenze 22 marzo 2001 n. 128, 11 giugno 2001 n. 7859, 10 dicembre 2001 n. 15602, 26 giugno 2002 nn. 9332 e 9334;
che tutto ciò tanto più vale quanto, come nel caso di specie, si tratti non di atti di svolgimento della procedura di selezione dei candidati ai fini dell’assunzione bensì dell’atto di revoca del bando di concorso;

che a diverso avviso non induce la recentissima sentenza di queste Sezioni unite 15 ottobre 2003 n. 15403, secondo cui il quarto comma dell’art. 63 cit. fa riferimento non solo alle procedure concorsuali strumentali alla costituzione, per la prima volta, del rapporto di lavoro ma anche alle prove selettive dirette a permettere l’accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore;

che, infatti, nel caso di specie non si tratta di contratto collettivo che preveda la divisione del personale in area o fasce ma, come leggesi nello art. 2, comma 1, 1. n. 45 del 1999, si tratta di semplice passaggio di livello, senza variazione di area o di categoria ossia senza novazione oggettiva del rapporto di lavoro;

che, dichiarata la giurisdizione ordinaria, le spese dell’intero processo possono essere compensate per giusti motivi.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione delle autorità giudiziaria ordinaria e compensa le spese dell’intero processo.

Così deciso in Roma il I ottobre 2003.

Depositata in Cancelleria il 10 dicembre 2003.

Sentenza 1/04

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Adunanza plenaria, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 2 del 2003 dell'Adunanza plenaria, proposto dal Ministero della difesa, Arsenale marittimo militare di Messina, e Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, nonché dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

contro

il sig. P. XXXXX, rappresentato e difeso dall'avv. Nazareno Saitta, ed elettivamente domiciliato, presso la segreteria della VI sezione giurisdizionale, in Roma, p.zza Capo di Ferro n. 13,

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania, n. 1271/96, pubblicata l'otto luglio 1996.

Visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio dell'appellato;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
vista l'ordinanza n. 650/02, in data 24 dicembre 2002, del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana;
visti gli atti tutti della causa;
designato relatore, alla pubblica udienza del 10 novembre 2003, il consigliere Giuseppe Farina ed uditi, altresì, l'avvocato dello Stato Pino e l'avvocato Saitta;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorso in appello in esame è proposto dal Ministero della difesa. È stato notificato al sig. P. XXXXX il 5 novembre 1996 e depositato presso la segreteria del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana.

2. È chiesta la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania, n. 1271/96, pubblicata l'otto luglio 1996.

3. La decisione in questione ha annullato il decreto 31 maggio 1994 del direttore generale per gli operai del Ministero della difesa, recante la sanzione della destituzione dell'appellato, ai sensi dell'art. 84, lett. a), del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, e dell'art. 20 della legge n. 157 del 13 maggio 1975.

L'annullamento è stato pronunciato per difetto di motivazione.

4. La sentenza è stata riformata, sull'appello in esame, con decisione del Consiglio predetto n. 5 del 24 gennaio 2000, per essersi ritenuto adeguatamente motivato il decreto.

5. Con la stessa decisione, sono stati esaminati i motivi assorbiti, riproposti con appello incidentale, e sono state respinte le censure riguardanti la competenza ad emanare il provvedimento e le modalità di espressione del voto in commissione di disciplina. Sulla terza censura, relativa al mancato rispetto del termine di cui all'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19, è stata disposta istruttoria.

6. All'esito di questa, con ordinanza n. 650 del 2002, il C.G.A.R.S. ha ripercorso le fasi del giudizio e, in ordine alla eseguita istruttoria, ha rilevato che il termine di 90 giorni per la conclusione del procedimento disciplinare, se riferito alla data di contestazione degli addebiti del 3 dicembre 1993, sarebbe stato superato. Ha, in relazione alla questione in esame, esplicitato le ragioni per le quali potrebbe dubitarsi della soluzione sinora seguita dalla giurisprudenza pressoché unanime, circa la cumulabilità dei due termini, stabiliti dall'art. 9 citato, per l'inizio del procedimento, entro 180 giorni dalla conoscenza della sentenza di condanna dell'impiegato pubblico, e per la conclusione di questo nei successivi 90 giorni.

7. In vista dell'udienza pubblica, hanno prodotto memoria la parte resistente e, tardivamente, ma con l'assenso della controparte, le Amministrazioni ricorrenti in appello.

8. All'udienza del 10 novembre 2003, dopo gli interventi delle opposte difese, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Delle varie questioni poste con gli originari ricorsi introduttivi e riproposte in questo grado, è ancora da risolvere quella inerente all'interpretazione dell'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19.

2. Questa disposizione, per quel che qui interessa, disponeva che la destituzione del pubblico dipendente, dopo una pronuncia di condanna in sede penale, poteva essere inflitta all'esito di procedimento disciplinare. Il procedimento doveva "essere proseguito o promosso entro centottanta giorni" dalla conoscenza, da parte dell'amministrazione, della sentenza irrevocabile di condanna "e concluso nei successivi novanta giorni".

3. Nel caso in esame, l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza della Cassazione, ma nella sola parte dispositiva, il 29 novembre 1993. Ha contestato l'addebito all'impiegato con nota del 3 dicembre, ricevuta il 6 dicembre. Ha concluso il procedimento, dopo pronuncia della commissione di disciplina del 29 marzo 1994, con il provvedimento di destituzione nella data del 31 maggio 1994.

È stato, perciò, osservato il termine complessivo di duecentosettanta giorni, derivante dalla norma di cui s'è detto, ma non il termine di novanta giorni, se si dovesse aver riguardo alla sola data di presumibile (perché fatta senza conoscenza dell'integrale sentenza irrevocabile dell'ultimo giudice) contestazione degli addebiti.

4. Questa Adunanza plenaria ha affrontato lo specifico problema con le decisioni nn. 4, 5 e 7 del 25 gennaio 2000, stabilendo che il secondo termine di novanta giorni decorre dalla "scadenza virtuale" del primo, sicché il tempo che non può essere superato, a pena di violazione della perentorietà del termine, è quello totale di duecento settanta giorni desumibile dalla legge.

A questa conclusione appare essersi adeguata la giurisprudenza successiva (C.G.A.R.S. 11 giugno 2002, n. 308; Sez. VI 13 maggio 2002, n. 2550, 22 marzo 2002, n. 1651 e 18 aprile 2001, n. 2339; Sez. IV 1° febbraio 2001, n. 369 e 26 giugno 2000, n. 3605; Ad. pl. 26 giugno 2000, n. 15), richiamata, in parte, anche dall'ordinanza di remissione.

5. Dubita, come s'è detto, di questo indirizzo il C.G.A.R.S. con la suddetta ordinanza, che segnala talune osservazioni che occorre, perciò, approfondire.

Viene rilevato, sul piano letterale: *a)* che sono contemplati due termini "distinti e autonomi", l'uno per l'inizio, l'altro per la conclusione del procedimento disciplinare; *b)* che l'inciso "nei successivi novanta giorni" sembra collegarsi al solo inizio del procedimento mediante contestazione degli addebiti; *c)* che manca un riferimento univoco che consenta di individuare un unico termine di duecentosettanta giorni.

Sul piano logico e sistematico, si aggiunge, va posto in risalto che i due termini rispondono a finalità diverse, sicché non possono essere considerati unitariamente.

6. La precedenti pronunzie di questa Adunanza plenaria si sorreggono su tre ordini di argomentazioni:

1) la formulazione letterale della norma non offre elementi determinanti per l'una o per l'altra soluzione;
2) si coglie una vistosa sproporzione fra il tempo offerto per decidere dell'avvio del procedimento disciplinare (180 giorni dalla notizia della sentenza) ed il termine per portarlo a conclusione. E, nel termine di novanta giorni, si contano sessanta giorni posti a garanzia dell'incolpato (venti per le giustificazioni: art. 105 del T.U. n. 3/1957; venti, per la visione degli atti: art. 111; venti per l'avviso di trattazione : art. 111, quarto comma). Ne rimangono, perciò, trenta all'Amministrazione. Secondo il principio di ragionevolezza, i due termini vanno perciò cumulati e si osserva, in tal modo, la finalità sollecitatoria desumibile dalla norma;
3) la soluzione del cumulo fra i due tempi in esame evita incongruenze rispetto ad altri casi. Basti aver riguardo a quelli nei quali il procedimento viene iniziato dopo una sentenza di proscioglimento (art. 97, terzo comma) o nei confronti di chi sia indenne da addebiti penali: l'unico termine che determina una caducazione del potere dell'amministrazione è quello di novanta giorni, che non deve essere superato, fra un atto e l'altro del procedimento.

7. Le osservazioni dell'ordinanza di remissione vanno lette anche alla stregua delle considerazioni e dei risultati interpretativi ora sintetizzati.

8. La formulazione letterale non offre argomenti decisivi a favore dell'una o dell'altra soluzione. Che il compimento dell'iter procedurale debba darsi nei "successivi" novanta giorni è locuzione che lascia all'interprete l'individuazione del momento al quale si agganciano gli ulteriori giorni prefissati dalla legge.

Sotto l'aspetto considerato, appare più precisa la formula della sopravvenuta legge 27 marzo 2001, n. 97, che ha recato nuove norme in tema di rapporto fra procedimento penale e disciplinare nei confronti dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni. Infatti, l'art. 5, comma 4, dispone, in proposito, che nei casi di sentenza irrevocabile di condanna nei confronti dei pubblici dipendenti, il procedimento disciplinare, che può condurre all'estinzione del rapporto di lavoro, deve avere inizio o essere proseguito, se sospeso, entro novanta giorni dalla comunicazione della sentenza stessa e si deve concludere entro centottanta giorni "decorrenti dal termine di inizio o di proseguimento". Qui la precisazione della decorrenza del secondo spazio temporale dal termine d'inizio (non già dall'inizio, anche se anticipato) appare suffragare la tesi che, in complesso, all'amministrazione sono dati, cumulativamente, duecentosettanta giorni per il compimento delle sue attività.

Ma la miglior formulazione della norma sopravvenuta non consente, oggettivamente, di desumere argomenti a favore o contro la soluzione interpretativa che qui si riesamina.

Resta ferma, di conseguenza, la considerazione esposta nelle decisioni precedenti, circa l'inesistenza di elementi determinanti per accogliere un'interpretazione in uno o altro senso.

9. Si può, invece, concordare con l'osservazione che i due termini in discussione obbediscono ad esigenze diverse: l'inizio ed il compimento del procedimento disciplinare.

Ciò non esclude, tuttavia, che si tratti di termini interdipendenti o in rapporto di correlazione. Con ciascuno di essi è data una precisa garanzia all'incolpato. Per effetto del primo, è stabilito il tempo entro il quale l'impiegato può attendersi la contestazione degli addebiti e dopo il quale egli può

ritenersi al riparo da interventi disciplinari. Per effetto del secondo, è fissato il tempo oltre il quale non è possibile la sanzione della destituzione.

Le diverse esigenze non pongono però i tempi dati all'Amministrazione in rapporto antitetico ed, anzi, la loro considerazione unitaria è giustificata anche dalla "consistenza" delle operazioni che, prima e durante il procedimento, devono essere compiute dall'una e dall'altra parte. Oggi, per effetto dell'art. 1, lett. *c)* della citata legge n. 97/2001 – che ha modificato l'art. 653 c.p.p. – la sentenza irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato, nel giudizio per responsabilità disciplinare, quanto a sussistenza del fatto accertato e sua illiceità penale, nonché quanto a sua riferibilità all'operato dell'impiegato. L'istruttoria, per i tre elementi di giudizio indicati, esigeva, invece e possibilmente, compimento di attività autonome da parte dell'amministrazione, con sicuro maggior dispendio di tempo. Non è ravvisabile, perciò, nessuna incoerenza nella considerazione di un termine unitario, rilevabile dall'agganciamento dei due spazi temporali in parola, per le attività di acquisizione e valutazione dei fatti, dapprima in via autonoma e, successivamente, in contraddittorio.

10. Le altre osservazioni delle tre precedenti decisioni, non esaminate dall'ordinanza di remissione, inducono anch'esse ad una conferma dell'orientamento a suo tempo espresso.

Occorre, infatti, far luogo ad un'interpretazione armonica, o non dissonante:

quanto al rapporto fra i due termini, sproporzionato, altrimenti, fra tempo dato per decidere sull'opportunità di dar inizio al procedimento e tempo lasciato per lo svolgimento di questo;

e quanto ad altre disposizioni, che nel medesimo "insieme" di norme – la disciplina degli impiegati pubblici ed il procedimento per l'irrogazione delle relative sanzioni – sarebbero irrazionalmente meno garantistiche nei riguardi di coloro che siano stati prosciolti o che siano stati indenni da addebiti in sede penale.

Rilevato, come s'è anticipato, che non è stato superato il termine complessivo di duecentosettanta giorni, del quale si è trattato, va respinto anche l'ultimo motivo dell'appello incidentale.

11. In conclusione, con la riforma parziale della sentenza appellata, pronunciata con la precedente decisione del C.G.A.R.S. del 24 gennaio 2000, n. 5, va anche disposta la reiezione integrale dell'appello incidentale.

Vi sono motivi per disporre la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Adunanza plenaria, respinge l'appello incidentale proposto dal sig. XXXXX.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza plenaria), nella camera di consiglio del 10 novembre 2003, con l'intervento dei Signori:

Alberto de Roberto	presidente
Mario Egidio Schinaia	presidente di sezione
Alfonso Quaranta	presidente di sezione
Paolo Salvatore	presidente di sezione
Sergio Santoro	consigliere
Livia Barberio Corsetti	consigliere
Giuseppe Barbagallo	consigliere

Alessandro Pajno	consigliere
Pier Giorgio Trovato	consigliere
Raffaele Carboni	consigliere
Costantino Salvatore	consigliere
Raffaele Maria de Lipsis	consigliere
Giuseppe Farina	consigliere rel. est.
Corrado Allegretta	consigliere
Luigi Maruotti	consigliere

Sentenza 472/04

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, quinta sezione ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 6441/1996 proposto da C. XXXXX rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Somma ed elettivamente domiciliato presso lo studio dall'avv. Roberto Gava in Roma, Via Aurelia 447/b;

contro

il direttore generale dell'ASL NA 5 quale commissario liquidatore della Unità sanitaria locale n. 35, non costitutito;

per l'annullamento

della sentenza n. 390/1995 pronunciata tra le parti dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sezione terza;

visto il ricorso con i relativi allegati;
vista la memoria prodotta dall'appellante a sostegno delle proprie difese;
visti gli atti tutti della causa;
relatore il cons. Goffredo Zaccardi;
udito alla pubblica udienza del giorno 9 dicembre 2003 l'avv. Andrea Manzi su delega dell'avv. Somma;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

la decisione appellata ha respinto il ricorso proposto in primo grado dal dr. XXXXX per l'accertamento del diritto ad ottenere il pagamento di n. 638 ore di lavoro straordinario e conseguente condanna dell'Amministrazione.

Le ore di lavoro straordinario in questione, secondo la tesi dell'appellante, non sarebbero state retribuite perché effettuate in eccesso rispetto ai limiti fissati dalla normativa di settore anche se debitamente autorizzate dagli organi competenti.

Il giudice di primo grado ha accertato, in esito ad apposita istruttoria, che le ore di lavoro straordinario non retribuite erano 411 e non 638, che non erano state adottate autorizzazioni preventive ad effettuare lavoro straordinario in eccedenza rispetto ai limiti predeterminati e che non esistevano validi atti di ratifica dell'attività svolta in eccedenza rispetto a quella autorizzata perché detti atti di ratifica erano stati sottoscritti dal medesimo dr. XXXXX e controfirmati dal coordinatore sanitario che non aveva, tuttavia, specifiche attribuzioni in materia.

Sulla base di tali presupposti il ricorso è stato respinto in linea con consolidati indirizzi giurisprudenziali, di cui alcune pronunce significative sono state richiamate nella decisione appellata, secondo i quali è necessaria l'autorizzazione preventiva allo svolgimento di lavoro straordinario perché solo così si può verificare la reale sussistenza delle ragioni che rendono opportuno il ricorso a prestazioni fuori dalla norma ed, inoltre, che la ratifica successiva deve chiarire i motivi per i quali non è stato possibile provvedere tempestivamente e deve intervenire non appena gli organi competenti siano in grado di valutare le esigenze di cui trattasi.

La decisione merita conferma ad avviso del Collegio.

Come ha affermato il primo giudice la retribuibilità del lavoro straordinario prestato dai dipendenti pubblici è condizionata da una autorizzazione formale e preventiva che, in linea con il dettato di cui all'art. 97 della Costituzione, consenta di verificare in concreto la sussistenza delle ragioni di pubblico interesse che rendono necessario il ricorso a prestazioni lavorative eccedenti l'orario normale di lavoro mentre, al riguardo, è ipotizzabile una ratifica delle attività comunque svolte solo se le prestazioni sono state espletate per improcrastinabili ed inderogabili esigenze di servizio che nell'atto di ratifica devono essere specificamente indicate. In tal senso è consolidato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa (cfr. da ultimo, tra le altre decisioni, Consiglio di Stato sezione quinta n. 43 del 5 gennaio 2002 e sezione sesta n. 1531 del 14 marzo 2002).

Nel caso di specie è mancata una autorizzazione preventiva e la ratifica delle attività svolte è intervenuta senza alcuna indicazione delle esigenze di servizio che non avevano reso possibile l'autorizzazione preventiva ed, inoltre, è stata adottata da organi incompetenti.

Ciò posto rimangono prive di effetto le considerazioni svolte nell'appello secondo cui: a) le autorizzazioni preventive sarebbero state date reiteratamente con ordini verbali posto che l'autorizzazione, come si è visto, non può che rivestire la forma scritta ed essere formalizzata in un provvedimento che appunto verifichi la necessità del ricorso al lavoro straordinario giustificando il maggior onere per l'Amministrazione con la necessità dello svolgimento di ulteriori attività; b) gli organi responsabili della USL si sarebbero pronunciati in termini positivi sul riconoscimento del compenso in questione all'appellante, in particolare l'Ufficio di direzione (verbale n. 46 del 6 febbraio 1988) ed il coordinatore sanitario con alcune note in cui si riconosceva la necessità della prestazione del lavoro in questione e se ne sollecitava il pagamento al capo del Servizio del personale (del 30 aprile 1987 e del 6 aprile 1991). Manca comunque una efficace autorizzazione preventiva che abilitasse l'appellante allo svolgimento delle ore eccedenti i limiti autorizzati. Le stesse note del coordinatore sanitario al capo del Servizio personale con cui si rappresenta la questione qui in esame dimostrano che non vi è stata alcuna decisione di tale funzionario in ordine alla riconoscibilità dei compensi in parola. Si deve, infine, rilevare che alcun valore può assumere la delibera del 23 settembre 1991 con cui il coordinatore sanitario, prof. YYYYY, in qualità di amministratore straordinario pro-tempore, aveva tentato di corrispondere i compensi di cui trattasi delibera che non è divenuta efficace per il parere negativo del capo del Servizio finanziario della USL e che, comunque, non integra una valida ratifica successiva del lavoro svolto dall'appellante in eccedenza rispetto ai limiti consentiti.

La mancanza di un atto esplicito dell'Amministrazione volto a riconoscere l'utilità del lavoro di cui trattasi è di ostacolo anche all'accoglimento della istanza avanzata in via subordinata dall'appellante e diretta ad ottenere un indennizzo per l'attività comunque prestata ai sensi dell'art. 2041 del codice civile in relazione all'eventualità di un illecito arricchimento dell'Amministrazione.

Tale attività è stata, in definitiva, prestata d'iniziativa dell'appellante senza che l'Amministrazione ne abbia in alcun modo, e formalmente, riconosciuto l'utilità.

Del resto, a ben vedere, il dr. XXXXX, che per la funzione svolta e la qualifica rivestita era ben in grado di conoscere i presupposti per il riconoscimento del lavoro straordinario, anziché prestare il lavoro, richiesto informalmente secondo la sua tesi difensiva, avrebbe dovuto fin dall'inizio pretendere dal suo superiore diretto una attestazione chiara sulla necessità dello svolgimento del lavoro straordinario in eccedenza rispetto ai limiti orari predeterminati nonché sulla quantità di tale lavoro conseguendo una regolare autorizzazione preventiva e rendendo così doverosa la prestazione del lavoro di cui trattasi con tutte le conseguenze sul piano retributivo e previdenziale.

E' da questo suo comportamento che deriva la non retribuibilità del lavoro svolto.

L'appello va, pertanto, respinto.

Sussistono, tuttavia, motivi, per compensare tra le parti le spese di giudizio.

PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello di cui in epigrafe lo rigetta con conferma della sentenza appellata.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso addì 9 dicembre 2003 in camera di consiglio con l'intervento di:
Alfonso Quaranta, presidente,
Corrado Allegretta, consigliere,
Goffredo Zaccardi, consigliere est.,
Claudio Marchitiello, consigliere,
Marzio Branca, consigliere.

Depositata in segreteria Il 4 febbraio 2004

Sentenza 496/04

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, quinta Sezione, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 2518/03, proposto dal Comune di Venezia, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulio Gidoni, Maria Maddalena Morino, Antonio Iannotta e Nicolò Paoletti, ed elettivamente domiciliato presso l'ultimo in Roma, v. B. Tortolini n. 34,

contro

la Cooperativa Gondolieri Traghetto S. Lucia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanni Bonifacio ed Enzo Morrico, ed elettivamente domiciliata presso il secondo in Roma, v. Faravelli n. 22,

e nei confronti

della Cooperativa S. Marco Motoscafi s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio,

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, II, 6 febbraio 2003, n. 1114, resa *inter partes*, con la quale è stato accolto il ricorso proposto dall'attuale appellata avverso il provvedimento di conferma dell'esclusione dal concorso pubblico per il rilascio di n. 5 autorizzazioni per il noleggio con conducente di natanti a motore per il trasporto di portatori di *handicap*.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio della Cooperativa appellata;
visti gli atti tutti della causa;
vista l'ordinanza n. 1338 dell'8 aprile 2003, con cui è stata accolta l'istanza di sospensione dell'esecuzione della sentenza di primo grado;
visto il dispositivo della decisione in epigrafe, n. 343, pubblicato il 6 novembre 2003;
relatore alla pubblica udienza del 4 novembre 2003 il consigliere Gerardo Mastrandrea; uditi per le parti gli avv.ti N. Paoletti e C. Pascucci, per delega di E. Morrico;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con deliberazione n. 1858, in data 15 ottobre 1998, la Giunta comunale di Venezia approvava il bando del concorso pubblico, per soli titoli, per il rilascio di n. 5 autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente con natanti a motore per il trasporto di portatori di *handicap*.

La graduatoria del concorso veniva approvata con successiva deliberazione della stessa Giunta n. 1697, in data 11 novembre 1999, con la quale venivano altresì recepiti tutti i lavori della Commissione giudicatrice, ivi compresa la determinazione di escludere dalla procedura la Cooperativa Veneziana Motoscafi "in quanto non ha presentato la dichiarazione prevista che svolgerà esclusivamente l'attività di noleggio con conducente prevista dal bando" e la Cooperativa

appellata (Gondolieri Santa Lucia), “in quanto la dichiarazione prevista che svolgerà esclusivamente l’attività di noleggio con conducente è stata formulata in modo difforme rispetto al bando e non direttamente impegnativo per la società”.

Conseguentemente, con note in data 6 dicembre 1999, il competente dirigente informava le menzionate Cooperative del provvedimento di esclusione.

2. La comunicazione di esclusione, insieme alla delibera di Giunta di approvazione finale dei lavori concorsuali, veniva impugnata dinanzi al TAR del Veneto dalla sola Cooperativa Veneziana Motoscafi.

Con sentenza n. 2628/01, confermata da questa Sezione del Consiglio di Stato (decisione n. 457/03), il TAR adito accoglieva il ricorso, ritenendo che la dichiarazione la cui omissione aveva condotto all’esclusione della ricorrente dal concorso non dovesse essere resa.

3. A questo punto la Cooperativa appellata chiedeva all’Amministrazione, in più occasioni, di riconsiderare anche la propria posizione e quindi di riformulare complessivamente la graduatoria alla luce della pronunzia giurisdizionale relativa alla Cooperativa Veneziana Motoscafi.

4. Ma, con il provvedimento impugnato in prime cure, il competente dirigente comunale comunicava alla Coop. S. Lucia che l’Amministrazione comunale avrebbe provveduto a dare esecuzione alla pronunzia del TAR Veneto n. 2628/01 (confermata dal Consiglio di Stato) nei limiti del giudicato formatosi con la ricorrente Cooperativa Veneziana Motoscafi, restando pertanto confermata, nei suoi confronti, l’esclusione dal concorso comunicata in data 6 dicembre 1999.

5. Avverso detta nota la Coop. S. Lucia proponeva ricorso giurisdizionale dinanzi al TAR Veneto.

Con la sentenza impugnata, in epigrafe indicata, rilevata ai sensi dell’art. 26 della l. 6 dicembre 1971 n. 1034, così come integrato dall’art. 9 della l. 21 luglio 2000 n. 205, la completezza del contraddittorio processuale e ritenuto di poter decidere la causa con sentenza in forma semplificata, il TAR veneziano accoglieva il ricorso, salvi e riservati gli ulteriori provvedimenti di competenza dell’Amministrazione comunale, “nell’assorbente considerazione che, sebbene l’estensione del giudicato agli estranei al processo in cui si è formato, va ricondotta a scelta ampiamente discrezionale della Pubblica Amministrazione, nondimeno la scelta stessa va correlata all’esigenza che sia fornita adeguata motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse in concreto addotte a conforto della determinazione adottata dalla P.A. medesima (cfr., ad es., Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2001 n. 1245): motivazione che, nella specie, è mancata”.

6. L’Amministrazione comunale ha, quindi, interposto l’appello in trattazione avverso la prefata pronunzia, prendendo le mosse dalla già eccepita inammissibilità del ricorso introduttivo, e comunque contestando puntualmente nel merito le sintetiche argomentazioni dei primi giudici.

7. La Cooperativa appellata si è costituita in giudizio per resistere all’appello, ed ha controdedotto, chiedendo la conferma della sentenza impugnata.

Con ordinanza della Sezione n. 1338 dell’8 aprile 2003 è stata sospesa l’efficacia della sentenza di primo grado, visti gli elementi caratterizzanti in diritto l’appello.

Alla pubblica udienza del 4 novembre 2003 il ricorso in appello è stato introitato per la decisione.

DIRITTO

1. L’appello merita accoglimento.

L’appellata Cooperativa non risulta aver tempestivamente notificato e depositato ricorso avverso il provvedimento di esclusione (per formulazione di dichiarazione in maniera difforme da quanto richiesto dal bando) che la riguardava, relativamente alla procedura concorsuale pubblica, per soli

titoli, per il rilascio di n. 5 autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente con natanti a motore per il trasporto di soggetti portatori di handicap.

Venuta a conoscenza della sentenza (n. 2628/01), confermata dal Consiglio di Stato, con cui il TAR Veneto ha accolto il ricorso di altra Cooperativa, parimenti esclusa e per motivi non dissimili, la medesima ha vanamente chiesto all'Amministrazione di riconsiderare anche la propria posizione, riformulando la graduatoria alla stregua della citata pronunzia giurisdizionale.

Con il provvedimento impugnato in prime cure, il Comune di Venezia ha formalmente ribadito alla Coop. S. Lucia l'intento di dare esecuzione alla pronunzia del TAR Veneto n. 2628/01 nei limiti del giudicato formatosi con la ricorrente Cooperativa Veneziana Motoscafi, restando pertanto confermata, nei suoi confronti, l'esclusione dal concorso, comunicata in data 6 dicembre 1999 e non tempestivamente impugnata.

2. Con la sentenza gravata, il TAR Veneto, pur lasciando spazio agli eventuali ulteriori provvedimenti di competenza dell'Amministrazione comunale, ha dato seguito favorevole alle lamentele dell'odierna appellata, rilevando la carenza di una congrua motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse che hanno portato, in concreto, l'Amministrazione stessa a non estendere in suo favore il giudicato.

3. Le argomentazioni dei primi giudici non risultano immuni dai vizi denunziati, in modo tale, tra l'altro, che non è il caso di dilungarsi sui profili di eventuale inammissibilità del ricorso introduttivo.

4. Giova, peraltro, prendere le mosse dalla considerazione ormai sedimentata che la graduatoria di una procedura concorsuale non è un atto unitario e inscindibile, bensì un atto ad oggetto plurimo; con l'effetto, pertanto, che legittimamente l'Amministrazione non estende un giudicato (annullatorio) ai terzi non ricorrenti inclusi nella predetta graduatoria, nonostante l'analogia delle situazioni.

Ciò detto, risponde nondimeno ad ovvietà che l'annullamento di un atto di esclusione illegittimo riverberi, in via derivata, sulla graduatoria finale, ma non per questo la graduatoria stessa è da considerarsi integralmente demolita con effetto *erga omnes*, e pertanto da rielaborare tenendo conto delle istanze anche di coloro che verso di essa ed i suoi presupposti non hanno esperito, per tempo, autonomo gravame.

Del resto, appare pacifico tra le parti, e vi ha fatto cenno anche il primo giudice, che l'estensione di un giudicato a soggetti che vanno considerati, come nella specie, estranei (e che al riguardo non possono vantare alcuna pretesa giuridicamente rilevante) attiene all'espletamento di un potere ampiamente discrezionale, sindacabile solo ove l'Amministrazione, nel dar luogo o meno all'estensione di un giudicato a soggetti estranei alla lite, illogicamente si determini in senso favorevole solamente per alcuni soggetti, omettendo, per contro, di considerare le posizioni di altri assimilabili a quelle positivamente valutate (Cons. Stato, VI, 9 marzo 2000, n. 1238).

In questi ristretti limiti può effettivamente rilevare, dunque, un vizio di disparità di trattamento, pur tra due soggetti aventi medesima natura giuridica.

L'assenza di un obbligo di provvedere in senso estensivo in favore di chi non ha, di suo, tempestivamente impugnato provvedimenti espulsivi come quelli di cui si discute, rende, inoltre, inutilizzabile il meccanismo del silenzio-rifiuto a scopo di riesame dell'atto, non potendo andare eluso il regime decadenziale dei termini di impugnazione.

5. Quanto all'obbligo di corredare di adeguata motivazione la determinazione di non procedere all'estensione del giudicato, è sufficiente ribadire che se, in presenza di determinate condizioni, l'Amministrazione ha la mera facoltà di accordare l'estensione del giudicato ai soggetti estranei alla lite nell'esercizio di una potestà discrezionale, motivando adeguatamente con riguardo alle ragioni di pubblico interesse, tale motivazione non è invece necessaria nel caso in cui l'Amministrazione neghi l'estensione, atteso che in tale ipotesi essa non fa altro che dare concreta applicazione dell'art. 2909 cod. civ. (Cons. Stato, VI, 3 settembre 2001, n. 4592).

Del tutto inconferente si appalesa, pertanto, il richiamo del precedente giurisprudenziale di questa Sezione effettuato dal TAR Veneto (Cons. Stato, V, 5 marzo 2001, n. 1245), che si riferisce, all'evidenza, all'ipotesi opposta di accordata estensione del giudicato e non di suo diniego.

6. Alla stregua del complesso delle considerazioni che precedono l'appello interposto va accolto e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, va respinto il ricorso di primo grado.

Le spese dei due gradi di giudizio debbono essere poste a carico della Cooperativa appellata, nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello in epigrafe, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna la Cooperativa Gondolieri S. Lucia al pagamento, in favore del Comune appellante, delle spese processuali relative ai due gradi di giudizio, liquidate in € 5.000,00 (cinquemila/00).

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 4 novembre 2003, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quinta), in camera di consiglio, con l'intervento dei seguenti magistrati:

Agostino Elefante,	presidente
Giuseppe Farina,	consigliere
Aldo Fera,	consigliere
Marco Lipari,	consigliere
Gerardo Mastrandrea,	consigliere est.

Depositata in segreteria il 10 febbraio 2004

Sentenza 497/04

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione quinta, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

XXXXX (avv. A. Abbamonte) c. ASL NA/2 (avv. R. Capunzo) - (conferma T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, 28 settembre 2002, n. 5864)

1. Giurisdizione e competenza - Pubblico impiego - Controversie - Relative a fatti anteriori al 30 giugno 1998 - Proposte dopo il 15 settembre 2000 - Difetto di giurisdizione del G.A.

2. Silenzio della P.A. - Silenzio-rifiuto - Impugnativa in s.g. - Istanza con la quale si fanno valere posizioni giuridiche soggettive che esulano dalla sfera di giurisdizione del giudice amministrativo - Inammissibilità - Fattispecie in materia di pubblico impiego.

1. Ai sensi dell'art. 69, comma 7, secondo periodo, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie in materia di pubblico impiego sussiste anche per le controversie relative a fatti anteriori al 30 giugno 1998, allorché il ricorso sia stato proposto dopo il 15 settembre 2000.

2. Il rimedio del silenzio-rifiuto - regolato da ultimo, per gli aspetti processuali, dall'art. 21-*bis* della legge TAR - non è esperibile nel caso in cui il giudice amministrativo sia privo di giurisdizione in ordine al rapporto cui inerisce la richiesta rimasta inevasa e, in particolare, per ottenere una pronuncia su di una istanza avanzata da un pubblico dipendente riguardante diritti soggettivi relativi al suo rapporto di lavoro con la P.A., atteso che, in presenza di una posizione di diritto soggettivo correlata ad un rapporto di pubblico impiego, la tutela giurisdizionale è ammissibile *recta via* in sede esclusiva attraverso una pronuncia di accertamento.

FATTO

1. La dottoressa A. XXXXX rappresentava, con ricorso dinanzi al TAR Campania, di aver partecipato al concorso pubblico per sociologo collaboratore, di cui alla delibera n. 321 del 19 dicembre 1994 della ex U.S.L. n. 23 della Campania, e di essere risultata idonea al settimo posto nella graduatoria finale, nonché di aver proposto sin dal mese di luglio del 1996 formale istanza per lo scorrimento della graduatoria, seguita da rituale diffida e dalla conseguente impugnativa giudiziale del silenzio-rifiuto, in considerazione delle vacanze riscontrabili nell'organico della A.S.L. Napoli 2 con riferimento ai posti per la qualifica di cui in premessa.

Con sentenza 2 marzo 1998, n. 765, il TAR di Napoli, IV Sezione, accoglieva il ricorso, nei limiti dell'obbligo dell'Amministrazione sanitaria di pronunziarsi in maniera espressa e chiarificatrice sulla richiesta di scorrimento formulata dalla ricorrente.

Al passaggio in giudicato della sentenza, mai appellata, seguiva una prima diffida ad ottemperare notificata in data 27 gennaio 2000, mentre una seconda diffida, avente lo stesso oggetto, veniva notificata il 9 giugno 2001.

Nel frattempo, la dottoressa XXXXX veniva inquadrata nella qualifica di sociologo collaboratore con decorrenza 1° giugno 2000, a seguito del superamento di un concorso interno.

Con deliberazione n. 1263 del 23 luglio 2001, la A.S.L. NA/2 provvedeva a riconoscere all'interessata, ai soli fini giuridici, l'anzianità di servizio nella qualifica in questione per il periodo antecedente (11 marzo 1998 – 31 maggio 2000, con il dies a quo individuato nel giorno successivo a quello della notifica della sentenza).

A questo punto, con istanza in data 11 ottobre 2001, notificata il 18 ottobre 2001, la dott.sa XXXXX affermava che dal riconoscimento della predetta anzianità di servizio doveva discendere il diritto alla percezione delle relative differenze stipendiali, e ne chiedeva la relativa liquidazione, nella misura complessiva di £. 90.476.151, oltre ad interessi e rivalutazione medio tempore maturati.

2. A fronte dell'ulteriore inerzia dell'Amministrazione, l'interessata proponeva nel febbraio 2002 nuovo ricorso (n. 1967/02) dinanzi al TAR Campania, con cui, in relazione alla dedotta illegittimità del silenzio formatosi sull'istanza notificata il 18 ottobre 2001, chiedeva la condanna della A.S.L. resistente:

- alla ricostruzione della sua carriera ai fini giuridici ed economici, a far data dall'approvazione della graduatoria avvenuta addì 19 dicembre 1994 ovvero, al più tardi, e in via gradata, a far data dal verificarsi della relativa vacanza nella pianta organica della A.S.L. NA/2, oppure, e in via ulteriormente gradata, a far data dalla notifica della sentenza del TAR Campania – IV Sezione, 2 marzo 1998, n. 765;
- in via subordinata, al risarcimento dei danni subiti dalla ricorrente in ragione dell'illegittima tardiva assunzione, facendo riferimento, analogamente, alle date sopraindicate.

Il ricorso si basava su vari profili di violazione di legge e di eccesso di potere.
L'Amministrazione sanitaria intimata non si costituiva in giudizio.

3. Con la sentenza impugnata, in epigrafe indicata, il ricorso veniva dichiarato inammissibile, avendo rilevato, in particolare, il primo Collegio che la pretesa azionata era estranea alla giurisdizione del giudice amministrativo sotto ogni possibile profilo.

4. La d.ssa XXXXX ha dunque interposto l'appello in trattazione avverso la prefata pronunzia, contestando le relative argomentazioni e comunque insistendo nelle proprie pretese, in termini di accertamento dei diritti e condanna dell'Azienda sanitaria.

5. La ASL NA/2 si è costituita in giudizio per resistere all'appello.

Le parti hanno depositato memoria.

Alla pubblica udienza del 4 novembre 2003 il ricorso in appello è stato introitato per la decisione.

DIRITTO

1. L'appello va rigettato.

Aspetto preliminare e dirimente è stabilire la sussistenza, o meno, della giurisdizione del giudice amministrativo circa le pretese avanzate.

In tal senso, tra l'altro, a nulla giova la riproposizione dei motivi del ricorso introduttivo da parte dell'odierna appellante, atteso che in caso di fondatezza delle sue deduzioni in ordine alla giurisdizione del g.a. (declinata dal primo giudice), il giudizio della Sezione avrebbe portata

meramente cassatoria e demolitoria e non rinnovatoria, per translatio iudicii, della vertenza originaria.

In altri termini, per consolidato orientamento (Cons. Stato, A.P., 8 novembre 1996, n. 23), il Collegio non potrebbe far altro che disporre l'annullamento della sentenza impugnata, con rinvio al giudice di prima istanza per la valutazione del merito.

2. L'oggetto del giudizio è stato inquadrato dal Giudice territoriale nei termini che seguono: formalmente, l'impugnativa affronta il silenzio formatosi sulla diffida presentata dalla ricorrente; sostanzialmente, la pretesa azionata in giudizio attiene alla piena ricostruzione della carriera della ricorrente a seguito della sentenza del TAR Campania, IV Sezione, 2 marzo 1998, n. 765. In particolare, la ricorrente chiede:

- sotto il profilo giuridico, un inquadramento decorrente dalla data dell'approvazione della graduatoria originaria, o quanto meno dalla data in cui si è verificata la vacanza in organico;
- sotto il profilo economico, la liquidazione delle differenze stipendiali maturate, ovvero, in alternativa, il risarcimento del danno derivante dalla tardività dell'assunzione.

Ciò premesso, il Collegio di prime cure ha ritenuto che la pretesa azionata sia estranea alla giurisdizione del giudice amministrativo sotto ogni possibile profilo.

3. Il contestato impianto decisorio di primo grado può essere sostanzialmente condiviso e comunque non viene scalfito in maniera decisiva dalle deduzioni di parte appellante.

Anzitutto, le vicende relative al contenuto della delibera n. 1263 del 23 luglio 2001 della A.S.L. Napoli 2, e alle relative pretese della ricorrente, non sono in effetti conoscibili dal giudice amministrativo, trattandosi di materia attribuita alla cognizione del giudice ordinario (cfr. l'art. 63, comma 1, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165); e il difetto di giurisdizione sussiste anche qualora ci si voglia riferire essenzialmente a fatti anteriori al 30 giugno 1998: come è noto, infatti, sotto questo profilo i ricorsi proposti dopo il 15 settembre 2000 sono esclusi dall'ambito della giurisdizione amministrativa, ai sensi dell'art. 69, comma 7, secondo periodo, del citato D.Lgs. n. 165/2001.

Né il difetto di giurisdizione può essere aggirato azionando il meccanismo del silenzio-rifiuto.

Merita adesione, al riguardo, l'impostazione sposata dal TAR Campania, secondo cui il rimedio del silenzio-rifiuto, regolato da ultimo, per gli aspetti processuali, dall'art. 21-bis della legge TAR, non è esperibile nel caso in cui il giudice amministrativo sia privo di giurisdizione in ordine al rapporto cui inerisce la richiesta rimasta inevasa.

Se è vero, infatti, che per certi versi è riscontrabile la tentazione di configurare l'istituto in questione come rimedio "di chiusura", esperibile in qualunque caso di comportamento inerte della P.A. in seguito alla proposizione di un'istanza da parte di un privato, non è d'altra parte ipotizzabile una sorta di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sul silenzio: in mancanza di univoche indicazioni testuali in senso contrario, l'istituto del silenzio va letto in continuità con la consolidata tradizione giurisprudenziale, che lo ha configurato come strumento diretto a superare l'inerzia della P.A. nell'emanazione di un provvedimento amministrativo, a fronte di una posizione di mero interesse legittimo in capo al cittadino. Con la conseguenza che in presenza di una posizione di diritto soggettivo correlata ad un rapporto di pubblico impiego la tutela giurisdizionale è ammissibile recta via in sede esclusiva attraverso una pronuncia di accertamento (salvo il sopravvenuto difetto di giurisdizione in materia).

Conclusione, questa, che rimane indubbiamente valida anche a seguito della devoluzione della materia al giudice ordinario (con l'attribuzione al medesimo dei necessari poteri di adottare "tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati": art. 63, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001).

La sentenza impugnata accenna, a titolo di riflessione, a come sotto questo profilo non esista, quindi, nell'ordinamento alcun vuoto di tutela censurabile sotto il profilo costituzionale e a come la soluzione accolta si riveli pienamente coerente sotto il profilo sistematico, anche perché impedisce

di configurare un'indebita commistione di giurisdizioni diverse sullo stesso rapporto; commistione che contrasterebbe con l'intento delle recenti riforme volte a privatizzare il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e a disciplinare di conseguenza, razionalizzandolo, il relativo sistema di tutela giurisdizionale.

L'impostazione non ha, di certo, trovato smentita nella sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 9 gennaio 2002, n. 1, la quale, nel circoscrivere la portata dei poteri del giudice amministrativo al mero accertamento dell'illegittimità del silenzio, ha ritenuto, tra l'altro, "determinante che il silenzio riguardi l'esercizio di una potestà amministrativa e che la posizione del privato si configuri come un interesse legittimo".

4. Le vicende in argomento sembrano dover sfuggire pure all'ambito del giudizio di ottemperanza, per l'assorbente considerazione che la sentenza del TAR napoletano n. 765/98, di cui si è lamentata la mancata perfetta esecuzione, si limitava ad accertare l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere espressamente sull'istanza, senza pronunciarsi sulla fondatezza sostanziale della pretesa della ricorrente (applicando dunque i principi definitivamente affermatisi con la pronunzia dell'Adunanza Plenaria n. 1/02); obbligo di pronuncia a cui l'Azienda Sanitaria, appunto, ha fatto fronte con la menzionata delibera n. 1263/01, che, tra l'altro, non si è limitata a rispondere in maniera espressa ma ha anche riconosciuto l'anzianità di servizio pretesa in via gradata, seppur ai soli fini giuridici. Con la conseguenza, dunque, che legittimamente il primo Collegio non si è dovuto porre il problema del possibile ricorso al rimedio della conversione del gravame.

5. In conclusione, quanto al profilo della situazione giuridica soggettiva tutelata, risulta evidente che, nella sostanza, l'istante ha azionato la residua pretesa a spettanze di carattere retributivo, con gli accessori secondo legge, e che quindi essa si è mossa a tutela di un proprio diritto soggettivo perfetto; il che esclude definitivamente l'utilizzabilità dei meccanismi del silenzio-rifiuto, per quanto sopra si è rammentato in ordine ai principi sedimentati in giurisprudenza, e ribaditi da ultimo dalla citata decisione dell'Adunanza Plenaria.

6. Alla stregua delle considerazioni che precedono l'appello interposto va rigettato, con conseguente conferma della declaratoria di inammissibilità formulata in prime cure.

Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello in epigrafe, lo rigetta.

Spese del grado di giudizio compensate tra le parti.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 4 novembre 2003, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, in camera di consiglio.

Pres. Elefante,
est. Mastrandrea.

Depositata in Segreteria in data 10 febbraio 2004.

Sentenza 587/04

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, quinta sezione, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 5967/96, proposto da XXXXX C., rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Esposito e con lo stesso elettivamente domiciliato in Roma presso la segreteria del Consiglio di Stato,

contro

il Comune di Napoli, in persona del sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Edoardo Barone e Giuseppe Tarallo ed elettivamente domiciliato in Roma, lungotevere Flaminio 46, presso il dr. Gian Marco Grez, appellante incidentale,

per l'annullamento

della sentenza del TAR della Campania, sede di Napoli, sezione V, 10 maggio 1996, n. 164;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
visto l'appello incidentale depositato dal Comune di Napoli;
viste le memorie prodotte dall'appellante a sostegno delle proprie difese;
visti gli atti tutti di causa;
relatore, alla pubblica udienza del 25 novembre 2003, il cons. Paolo Buonvino; uditi, per le parti, gli avv.ti Esposito e Tarallo;
ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

F A T T O

1) - Con la sentenza appellata il TAR ha accolto il ricorso proposto dall'originario ricorrente nella parte relativa all'annullamento del silenzio serbato dal Comune di Napoli sull'atto di invito e costituzione in mora notificato il 12 dicembre 1984, nonché per la declaratoria del diritto del medesimo alla retribuzione spettategli in base al riconoscimento, presso il Comune di Napoli, ove era stato destinato ai sensi della L.R. Campania n. 65/1980, dell'anzianità di servizio prestato presso l'IPAB dal 1° ottobre 1968 (e, per tale parte, ha quindi, dichiarato il diritto del medesimo ad essere retribuito in ragione dell'anzianità maturata presso l'Istituto di provenienza); lo ha, invece, respinto quanto alle ulteriori pretese (spettanza dello straordinario e di ferie e festività non godute).

2) - La sentenza è appellata dallo stesso originario ricorrente nella parte in cui nega il suo diritto alla corresponsione di emolumenti per lavoro straordinario asseritamente svolto e non remunerato, nonché nella parte in cui denega il compenso per lavoro prestato durante le ferie e nei giorni festivi – e non ammette prova testimoniale sul punto - e non gli riconosce alcuna indennità sostitutiva.

3) - Svolge appello incidentale il Comune di Napoli, che contesta la sentenza appellata nella parte in cui, disattendendo l'originaria eccezione di inammissibilità del ricorso e accogliendo parzialmente questo nel merito, ha riconosciuto il diritto dell'originario ricorrente a differenze retributive; ad avviso dell'appellante incidentale, invero, l'originario ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato, per tale

parte, inammissibile per la omessa impugnazione dell'unico provvedimento di inquadramento, concretamente lesivo della sfera del ricorrente, del 26 aprile 1983, n. 267; per quant'altro, il Comune di Napoli chiede, invece, rigettarsi l'appello principale e confermarsi la sentenza del TAR nella parte in cui ha disatteso le ulteriori pretese avanzate in primo grado.

L'appellante, nelle proprie difese, eccepisce l'inammissibilità dell'appello incidentale ora detto, da ritenersi, comunque, infondato, e insiste, per l'accoglimento dell'appello principale dal medesimo svolto.

D I R I T T O

1) - Con la sentenza appellata il TAR ha accolto il ricorso proposto dall'originario ricorrente nella parte relativa all'annullamento del silenzio serbato dal Comune di Napoli sull'atto di invito e costituzione in mora notificato il 12 dicembre 1984, nonché per la declaratoria del diritto del medesimo alla retribuzione spettategli in base al riconoscimento, presso il Comune di Napoli, ove era stato destinato ai sensi della L.R. Campania n. 65/1980, dell'anzianità di servizio prestato presso l'IPAB dal 1° ottobre 1968; per tale parte il TAR ha, quindi, dichiarato il diritto del medesimo ad essere retribuito in ragione dell'anzianità maturata presso l'Istituto di provenienza; lo ha, invece, respinto quanto alle ulteriori pretese (spettanza dello straordinario e di ferie e festività non godute).

2) - La sentenza è appellata, in via principale, dallo stesso originario ricorrente nella parte in cui nega il suo diritto alla corresponsione di emolumenti per lavoro straordinario asseritamente svolto e non remunerato, nonché nella parte in cui denega il compenso per lavoro prestato durante le ferie e nei giorni festivi – e non ammette prova testimoniale sul punto - e non gli riconosce alcuna indennità sostitutiva.

Impugna, invece, in via incidentale, il Comune di Napoli, che chiede riformarsi la sentenza nella parte in cui lo vede soccombente.

3) – L'appello principale, svolto dal Sig. XXXXX, è infondato.

Nel passaggio da un ente ad un altro e, quindi, da una ad altra organizzazione amministrativa, caratterizzata da struttura ed organici radicalmente differenti, deve escludersi che qualsiasi determinazione assunta dall'ente di provenienza - nella specie, commissario prefettizio dell'ente a quo - in tema di autorizzazione del lavoro straordinario ovvero, qualsiasi determinazione a suo tempo assunta dallo stesso in tema di fissazione dell'orario di servizio, possa tenere fermi i propri effetti nel nuovo e diverso assetto, la sussistenza dei presupposti necessari per autorizzare le prestazioni di lavoro straordinario ovvero la fissazione degli orari di servizio dovendo necessariamente essere apprezzata e regolata dai responsabili dell'organizzazione del servizio presso l'ente subentrante.

Le prestazioni lavorative presso l'ente di destinazione sono, infatti, solo da questo disciplinate sulla base dell'assetto regolamentare ivi vigente e dell'inquadramento in concreto assegnato al dipendente; le stesse sono, naturalmente, organizzate in base alle concrete esigenze dell'ente di destinazione medesimo.

La giurisprudenza di questo Consiglio è ferma, del resto, nel ritenere che la retribuzione del lavoro straordinario è consentita solo nell'ipotesi in cui questo venga espressamente autorizzato; l'amministrazione pubblica, infatti, è tenuta ad erogare compensi per lavoro straordinario solo in presenza di una preventiva formale autorizzazione allo svolgimento del medesimo, necessaria al fine di verificare le effettive ragioni di pubblico interesse che giustifichino il ricorso ad una prestazione lavorativa eccezionale, nel rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97, Cost. (cfr, tra le tante, la decisione della sezione 27 giugno 2001, n. 3495; Sez. VI, 14 marzo 2002, n. 1531).

E poiché, per ciò che attiene alla presente fattispecie, presso il Comune di Napoli l'appellante non è stato in alcun modo autorizzato allo svolgimento di lavoro straordinario, non può, per ciò stesso,

avanzare fondate pretese al relativo trattamento economico.

E se pure l'Amministrazione avesse tollerato l'espletamento di attività lavorativa in eccedenza rispetto a quella contrattualmente prevista, l'interessato potrebbe, al più, se e in quanto ne ricorrano i presupposti, pretendere la corresponsione di somme a titolo di indebito arricchimento; ma una richiesta in tal senso non risulta avanzata nel corso dei due gradi del presente giudizio.

4) - Del pari prive di consistenza sono le censure che si appuntano avverso il denegato riconoscimento di ferie e festività asseritamente non dovute o relativa indennità sostitutiva.

Anche in questa sede, infatti, non è stato offerto alcun valido indizio documentale di prova atto a suffragare, in qualche modo, che il dipendente non è stato posto in grado di fruire di ferie e festività che aveva, comunque, l'onere di pretendere dalla P.A.; quanto alla prova testimoniale, essa non può essere assunta in sede di processo amministrativo.

Per tali motivi è da rigettare l'appello principale.

5) - Va, invece, accolto l'appello incidentale proposto dal Comune di Napoli.

In proposito va, preventivamente, disattesa l'eccezione di irricevibilità dello stesso.

In particolare, l'appellante principale deduce che l'appello incidentale, per ciò che attiene a tempestività della notificazione e del deposito, sarebbe in termini solo in quanto nella specie voglia farsi applicazione della disciplina sulle ferie giudiziarie; disciplina che, in materia di lavoro, non troverebbe, invece, applicazione ai sensi dell'art. 92 dell'Ordinamento giudiziario di cui alla legge n. 12 del 30 gennaio 1941; e, ove la trovasse, violerebbe i principi di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ponendo il lavoratore pubblico in una situazione di svantaggio rispetto a quello privato, per il quale lo speciale regime processuale riconducibile al periodo feriale non opererebbe.

A parte ogni considerazione in merito alla possibilità di estendere la speciale disciplina sull'ordinamento giudiziario, propria del processo innanzi al giudice ordinario, al processo regolato dalle peculiari norme che disciplinano il processo amministrativo, vi è da notare che la questione sollevata appare, prima di tutto, inammissibile per irrilevanza, dal momento che la sospensione feriale dei termini processuali giova non solo alla P.A., ma anche al lavoratore pubblico, che ben può fruirne laddove si trovi nella veste di ricorrente o appellante, sia principale che incidentale; a meno che l'interessato non ritenga che tale disciplina di favore debba operare solo a beneficio del lavoratore e non della P.A., ma una siffatta interpretazione urterebbe, questa sì, sicuramente, con i principi di cui all'art. 3 Cost..

6) - Nel merito, ha errato il TAR nell'escludere ogni rilevanza, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, alla omessa impugnazione della deliberazione di G.M. 26 aprile 1983, n. 267.

Si tratta, infatti, di un atto autoritativo con il quale il Comune ha inquadrato il dipendente ai sensi della citata legge regionale e ne ha determinato il trattamento giuridico ed economico senza riconoscere rilevanza al servizio reso presso l'ente di provenienza; con lo stesso provvedimento il Comune ha, del resto, anche mutato il preesistente rapporto da locatio operarum in rapporto di lavoro di ruolo; tale provvedimento, sebbene conosciuto dall'originario ricorrente - quanto meno al momento del suo deposito in giudizio - non risulta essere mai stato impugnato.

È noto, del resto, che è inammissibile la domanda giudiziale d'accertamento del diritto di un pubblico dipendente all'inquadramento a una qualifica superiore rispetto a quella attribuitagli, proposta a seguito dell'inerzia serbata dalla p.a. sulla di lui domanda di reinquadramento, in difetto della tempestiva impugnazione dell'atto autoritativo con cui è stata determinata, a suo tempo, la di lui posizione retributiva e funzionale (cfr., tra le tante, sez. V, 5 novembre 1999, n. 1833; 1 dicembre 1992 n. 1415).

Parimenti è da ritenere inammissibile la domanda volta a veder ricomprendere l'anzianità pregressa nel trattamento spettante in relazione al nuovo inquadramento assegnato, allorché questo non sia stato fatto oggetto di puntuale e tempestiva impugnazione.

Con la conseguente inammissibilità, per quanto attiene alla presente fattispecie, dell'originario ricorso, non sussistendo alcun onere per il Comune di derogare a quanto previsto nella propria inoppugnata statuizione di inquadramento giuridico-economico sol perché l'interessato si è attivato per ottenere un trattamento retributivo più elevato.

7) - Per i suesposti motivi va respinto l'appello principale proposto dal sig. XXXXX, mentre, in accoglimento dell'appello incidentale svolto dal Comune di Napoli, va, in parziale riforma della sentenza appellata, respinto integralmente il ricorso di primo grado.

Le spese dei due gradi di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato, sezione quinta:

respinge l'appello principale proposto dal sig. XXXXX;
accoglie l'appello incidentale svolto dal Comune di Napoli e, per l'effetto, respinge integralmente il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma il 25 novembre 2003 dal Collegio costituito dai Sigg.ri:

Emidio Frascione	presidente		
		Raffaele Carboni	consigliere
C. Allegretta	consigliere		
Paolo Buonvino	consigliere est.		
Goffredo Zaccardi	consigliere		

Depositata in segreteria il 17 febbraio 2004

Sentenza 678/04

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto dal dottor R. XXXXX, nato a Napoli il 10 febbraio 1955 ed ivi residente, difeso dagli avvocati Andrea Abbamonte e Guido Campobasso e domiciliato in Roma, via degli Avignonesi 5;

contro

il dottor L. YYYYY, nato l'1 febbraio 1959 e residente in Napoli, costituitosi in giudizio con gli avvocati Gherardo Marone e Raffaella Veniero e domiciliata Roma, viale Angelico 38, presso lo studio dell'avvocato L. Napolitano;

e nei confronti

dell'azienda ospedaliera A. Cardarelli, con sede in Napoli, costituitasi in giudizio in persona del direttore generale, dottor Enrico Iovino, difesa dall'avvocato Enrico Soprano e domiciliata presso di lui in Roma, via degli Avignonesi 5;

per l'annullamento

della sentenza 4 marzo 2003 n. 1975, con la quale il tribunale amministrativo regionale per la Campania, seconda sezione, ha annullato i provvedimenti 27 dicembre 2002 n. 1271 e 1272, rispettivamente di approvazione della graduatoria per l'affidamento dell'incarico quinquennale di direttore dell'unità operativa di chirurgia plastica e di esclusione del dottor YYYYY dalla possibilità di essere scelto per il predetto incarico.

Visto il ricorso in appello, notificato il 17 e depositato il 26 marzo 2003;
visto il controricorso del dottor YYYYY, depositato il 25 novembre 2003 ;
visto il controricorso dell'ospedale A. Cardarelli, depositato il 7 aprile 2003;
vista la propria ordinanza 8 aprile 2003 n. 342, con la quale è stata sospesa l'esecutività della sentenza impugnata;
vista la memoria difensiva presentata dal resistente dottor XXXXX il 5 dicembre 2003;
visti gli atti tutti della causa;
relatore, all'udienza del 16 dicembre 2003, il consigliere Raffaele Carboni, e uditi altresì gli avvocati Abbamonte, Soprano e Marone;
ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

L'azienda ospedaliera A. Cardarelli con provvedimenti 21 dicembre 2001 n. 1236 e 12 gennaio 2001 n. 12 ha bandito una procedura ("avviso pubblico") per la scelta del dirigente medico a cui affidare l'incarico quinquennale di direttore di chirurgia plastica del centro per i grandi ustionati. I tre candidati presentatisi al colloquio, tra i quali il dottor YYYYY e il dottor XXXXX, furono giudicati idonei dalla commissione giudicatrice. Il direttore generale con atto 22 dicembre 2002 n. 1271 approvò con riserva gli atti della procedura, rilevando che il dottor YYYYY il 18 marzo 2001, data di

scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione, «aveva già maturato un'anzianità anagrafica che non gli avrebbe consentito di assolvere per intero un eventuale incarico della durata di cinque anni»; e con atto n. 1272 di pari data escluse, per il predetto motivo, il dottor YYYYY dal novero dei tre medici tra cui effettuare la scelta della persona da incaricare. Successivamente l'incarico fu affidato al dottor XXXXX, con decorrenza dal 30 dicembre 2001.

Il dottor YYYYY con ricorso al tribunale amministrativo regionale per la Campania notificato il 29 gennaio 2003 ha impugnato i provvedimento anzidetti, deducendo la violazione delle disposizioni che regolano la materia dell'affidamento degli incarichi al dirigente medico (articolo 18 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502, 3 comma 7 della legge 15 maggio 1997 n. 127, 28 e 29 dell'accordo collettivo di lavoro dell'8 giugno 2000) nonché dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241, in sostanza sostenendo che la previsione del collocamento a riposo entro il quinquennio non è ostativa alla stipulazione del contratto d'incarico.

Il tribunale amministrativo regionale con la sentenza indicata in epigrafe, dopo avere affermato la giurisdizione del giudice amministrativo, ha annullato i provvedimenti impugnati, sul rilievo che nessuna norma prevede un limite d'età per la partecipazione ai concorsi del personale del servizio sanitario nazionale.

Appella il dottor XXXXX deducendo tre motivi. Con il primo motivo deduce il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, con il secondo motivo sostiene che l'impossibilità di rimanere in servizio per almeno cinque anni costituisce motivo di esclusione dalla procedura di scelta per il conferimento degli incarichi di dirigente medico di struttura complessa, e con il terzo motivo ripropone i motivi del ricorso incidentale di primo grado, peraltro contenenti le medesime censure dei primi due motivi.

Si è costituita l'azienda ospedaliera, aderendo all'appello.

DIRITTO

Il motivo di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, riproposto con il primo motivo d'appello, è fondato. L'articolo 68 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, attribuendo al giudice ordinario la giurisdizione sulla materia del pubblico impiego, per l'innanzi ricadente nella giurisdizione del giudice amministrativo, riserva a quest'ultimo la cognizione della «controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni». Nella specie, non è neppure il caso di chiedersi se la procedura per la scelta del dirigente medico sia o non sia una procedura concorsuale, perché la controversia non verte in nessun modo su quella procedura: come risulta dall'esposizione dei fatti di causa, l'atto impugnato è successivo al compimento della procedura stessa e al giudizio della commissione giudicatrice, e si sostanzia nel rifiuto di prendere in considerazione la candidatura del dottor YYYYY, risultato idoneo, a causa della sua età; ossia in un rifiuto di assunzione per asserita incapacità giuridica del predetto medico di assumere l'incarico. Il Collegio, pertanto, non può entrare nell'esame di questa questione, e deve dichiarare il proprio difetto di giurisdizione a conoscerne. Il motivo d'accoglimento dell'appello, peraltro, costituisce giusto motivo per l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese di giudizio dei due gradi.

PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quinta,

accoglie l'appello indicato in epigrafe e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della causa.

Compensa le spese di giudizio.

Così deciso in Roma il 16 dicembre 2003 dal collegio costituito dai signori:

Agostino Elefante	componente, estensore
Corrado Allegretta	componente
Francesco D'Ottavi	componente
Claudio Marchitiello	componente

Depositata in segreteria il 19 febbraio 2004.

Sentenza 558/04

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 5838 del 2001, proposto da XXXXX A., rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Garofalo, elettivamente domiciliata presso lo studio Ghera-Garofalo in Roma, Viale delle Milizie n. 1,

contro

il ministero della Pubblica Istruzione, in persona del ministro pro-tempore, e la Sovrintendenza scolastica di Bari, in persona del sovrintendente pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale sono per legge domiciliati, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, Bari, sez. I, n. 301 del 10 febbraio 2001.

visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato;
vista la memoria difensiva dell'appellante;
visti gli atti tutti della causa;
relatore alla pubblica udienza del 18 novembre 2003 il cons. Giuseppe Minicone;
uditi l'avv. Ghera, per delega dell'avv. Garofalo, e l'avv. dello Stato, Guida;
ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 5 gennaio 2001, la sig.ra A. XXXXX impugnava, innanzi al Tribunale amministrativo regionale della Puglia, il provvedimento di esclusione dall'elenco, pubblicato in data 7 novembre 2000, degli ammessi alle prove orali per le classi di concorso 43/A e 50/A per gli ambiti disciplinari 4 e 9 del concorso a cattedre bandito in data 30.3.1999 dal ministero della Pubblica Istruzione, provvedimento che, in ragione del mancato superamento della prova scritta di italiano, le aveva anche precluso la valutazione del compito di latino per la classe di concorso n. 51/A.

A carico del provvedimento impugnato la ricorrente deduceva le seguenti censure:

a) violazione di legge ed eccesso di potere, in quanto la Commissione giudicatrice avrebbe disatteso, nella formulazione del giudizio, i criteri da essa stessa fissati;
b) eccesso di potere per genericità, carenza e lacunosità della motivazione del giudizio negativo;
c) eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, violazione degli artt. 11, commi 10, 12 e 13 del bando di concorso, 8 DPR n. 686/1957 e 15 DPR n. 487/1994, per non essere stato rispettato il principio che preclude il frazionamento della Commissione e l'esame contemporaneo di più candidati, come risulterebbe dall'annotazione (poi corretta)

del giudizio relativo ad altro concorrente sul compito della ricorrente e per esservi discordanza fra il giudizio trascritto su quest'ultimo e quello riportato nel verbale.

Il giudice adito, con la sentenza in epigrafe, resa in forma abbreviata, ha respinto il ricorso in quanto infondato.

Avverso detta decisione ha proposto appello l'interessata, reiterando le doglianze già sviluppate in prime cure e censurando l'utilizzazione, da parte del T.A.R., della motivazione abbreviata, posto che non sarebbero sussistiti i presupposti di cui all'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dall'art. 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, né sarebbe intervenuta alcuna discussione sul punto con le parti costituite.

Si è costituita l'Avvocatura dello Stato, nell'interesse dell'Amministrazione scolastica appellata, che non ha svolto memorie difensive scritte.

Alla pubblica udienza del 18 novembre 2003 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. La sig.ra A. XXXXX appella la sentenza con la quale il Tribunale amministrativo regionale della Puglia ha respinto il suo ricorso avverso l'esclusione dalle prove orali per le classi di concorso 43/A e 50/A per gli ambiti disciplinari 4 e 9 del concorso a cattedre bandito in data 30.3.1999 dal Ministero della Pubblica Istruzione, esclusione determinata dall'insufficiente valutazione della prova scritta di italiano, che le ha precluso anche la valutazione del compito di latino per la classe di concorso n. 51/A.

2. Al riguardo, fondata ed assorbente appare la doglianza, sottesa, trasversalmente, ai tre motivi in cui si articola l'atto introduttivo (reiterati in appello), circa l'insufficienza e la lacunosità della motivazione posta a base del giudizio negativo.

3. Giova premettere che la commissione ha attribuito il voto di 13/40 al compito della candidata (dopo avere annotato sullo stesso, erroneamente, un giudizio riferito ad altro concorrente, poi cancellato) sulla scorta della seguente valutazione: "Forma frequentemente contorta e scorretta; alcune rilevanti inesattezze nell'analisi e nel quadro storico-letterario; proposta didattica prefissa e scorretta".

Peraltro, nel verbale redatto dalla commissione, tale formulazione risulta variata in: "Forma frequentemente contorta e scorretta; alcune rilevanti inesattezze nell'analisi e nel quadro storico-letterario; proposta didattica prolissa e scorretta".

3.1. Ora, è ben noto al Collegio l'orientamento prevalente del giudice di seconda istanza, in forza del quale l'onere della motivazione imposto all'amministrazione dall'art. 3 della legge n. 241/1990, per quanto i riguarda i giudizi sulle prove di esame, è sufficientemente adempiuto anche solo con l'attribuzione di un punteggio numerico, configurandosi quest'ultimo come formula sintetica, ma non per questo non eloquente, di esternazione della valutazione tecnica compiuta, anche in considerazione dell'assenza di carattere provvedimentale in tale valutazione.

3.2. Peraltro, un siffatto orientamento ha subito, di recente, un temperamento, da parte di questa Sezione, con la considerazione che la questione relativa alla idoneità della motivazione va risolta, non già in astratto, ma in concreto, con riguardo ad una serie di aspetti, tra cui soprattutto la tipologia dei criteri di massima fissati dalla Commissione, potendosi ritenere sufficiente il punteggio laddove i criteri siano rigidamente predeterminati e insufficiente nel caso in cui si risolvano in espressioni generiche (cfr. Sez. VI, 30 aprile 2003, n. 2331).

Tale orientamento è rivolto, invero, a coniugare l'esigenza di assicurare la speditezza del lavoro delle commissioni (la cui attività sarebbe gravemente intralciata dalla necessità di esternare analiticamente le ragioni delle singole valutazioni in procedure, come quelle concorsuali, per lo più

caratterizzate da un elevato numero di candidati) con il diritto di questi ultimi di conoscere, almeno in via indicativa, gli errori, le inesattezze o le lacune ascritte loro, anche tenuto conto che appare discutibile l'affermazione circa la sottrazione dei giudizi dall'ambito di applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, atteso che, se è vero che detti giudizi non hanno natura provvedimentale, è vero, altresì, che i provvedimenti finali dei procedimenti concorsuali, come affermato nella predetta decisione, sono motivati con il solo richiamo agli atti del procedimento, sicché escludere l'obbligo di motivazione dai giudizi valutativi equivarrebbe ad espungere la motivazione dall'intero ambito di questi procedimenti, in contraddizione con l'esplicita menzione delle procedure concorsuali, recata dalla norma sopra citata.

3.3. Tali considerazioni conservano la loro validità anche nell'ipotesi in cui la valutazione sia espressa, come nel caso di specie, attraverso una espressione verbale.

Ed infatti, l'onere di motivazione può ritenersi assolto solo allorché, indipendentemente dalla estensione della formula adoperata (che può essere anche estremamente sintetica), la stessa consenta, sia pure in via sommaria, di risalire agli aspetti salienti della prova che hanno determinato il giudizio espresso.

Tale esigenza, da verificarsi, come si è detto, in concreto, è tanto più evidente in presenza di prove, come quella oggetto della presente controversia, che implichino una elaborazione di concetti e un'analisi critica, giacché, in tale ipotesi, appare obiettivamente difficile, in assenza di un minimo di elementi di correlazione fra la valutazione e l'elaborato, ricostruire l'iter logico che ha guidato la Commissione ad esprimere il proprio giudizio, anche tenuto conto che lo stesso, appartenendo alla sfera di discrezionalità tecnica dell'organo, è sindacabile dal giudice solo per macroscopica illogicità o altrettanto macroscopico travisamento.

3.4. Orbene, nel caso di specie, la commissione (che aveva prefissato criteri necessariamente generali e di indirizzo logico-sistematico dell'attività di correzione, che, ex se, non potevano essere stringenti, stante la natura del processo valutativo), pur avendo formalmente preso in considerazione tre elementi (la forma del componimento, l'analisi del testo letterario prescelto e l'utilizzazione didattica del testo stesso), astrattamente idonei ad inquadrare la capacità della candidata, ha offerto, poi, una motivazione soltanto apparente, giacché per nessuno dei tre ha fornito le coordinate necessarie a correlare, in concreto, il giudizio espresso con il contenuto dell'elaborato della ricorrente.

3.5. Basti considerare, che, quanto alla forma, l'aggettivo "scorretta", in assenza di più precisi riferimenti, non permette di comprendere neppure il tipo di scorrettezza addebitato alla candidata (ortografica, grammaticale, sintattica ecc.).

Ancora più generica appare l'imputazione di "alcune rilevanti inesattezze nell'analisi e nel quadro storico-letterario", atteso che tale formulazione, non fa emergere, neppure attraverso un accenno sommario, il punto o i punti ritenuti maggiormente espressivi dell'inadeguatezza dell'analisi del testo e dell'impreciso tratteggio del quadro storico e di quello letterario.

Addirittura perplesso (oltre che, ancora una volta, privo di riferimenti concreti) è, infine, il giudizio circa la proposta didattica, posto che, stante la difformità tra la formula scritta in calce al compito e quella riportata nel verbale della seduta non è neppure dato di ricostruire (se non attraverso non consentite illazioni) l'effettivo pensiero della Commissione.

E sono evidentemente irrilevanti, alla luce dei principi costantemente affermati dalla giurisprudenza, le postume integrazioni della motivazione fornite dai membri della Commissione in corso di causa, quali si evincono dal deposito effettuato nel fascicolo di primo grado (non avendo l'Amministrazione svolto difese specifiche in sede di appello).

4. Alla stregua delle osservazioni svolte va, dunque, accolto l'appello, restando assorbiti gli ulteriori motivi di gravame, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado.

Restano salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione, da adottarsi all'esito della rilettura dell'elaborato e della riformulazione motivata del giudizio, da effettuarsi da parte della Commissione, in composizione diversa da quella che ha espresso la valutazione di cui sopra.

Le spese del doppio grado di giudizio, avuto riguardo a tutti gli elementi del caso concreto, possono essere equamente compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione VI), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado, nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 18 novembre 2003, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione VI) in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Salvatore Giacchetti	presidente
Sergio Santoro	consigliere
Luigi Maruotti	consigliere
Carmine Volpe	consigliere
Giuseppe Minicone	consigliere est.

Depositata in segreteria il 13 febbraio 2004.

Deliberazione 1/2004

CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

Deliberazione n.1/2004 del 7-29 gennaio 2004: pres. ff. e rel. Ginestra – Ministero delle Attività Produttive- Provveditorato Regionale OO.PP. per la Calabria - Commissario straordinario per l'opera pubblica "Palazzo Uffici Finanziari di Cosenza".

Controlli - Controlli della Corte dei conti - Controllo preventivo di legittimità - Atti soggetti a controllo - Atti dei Commissari straordinari per le opere pubbliche sospese (D.L. n. 67/97, art.13) - Approvazione contratti d'opera d'importo superiore alla soglia comunitaria (L. n.20/94, art.3, co.1) - Sono tali.

Commissari straordinari per le opere pubbliche sospese e interventi sostitutivi - Poteri in deroga - Limiti e modalità.

Corte dei conti - Controllo (in genere) - Principio generale dell'ordinamento - E' tale.

Corte dei conti - Controllo preventivo di legittimità - Principio di effettività - Atti presupposti non assoggettati tempestivamente - Conseguenze.

Commissari straordinari per le opere pubbliche sospese e interventi sostitutivi – Illegittimità- Fattispecie.

(D.L. 25 marzo 1997, n. 67 convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, art. 13, commi 4, 4-bis e 4-ter; Legge14 febbraio 1994, n. 20, art. 3, comma 1).

Gli atti dispositivi assunti dai Commissari straordinari in materia di appalto di opere pubbliche ai sensi dell'art. 13 del decreto legge n. 67 del 1997 (c.d. "Decreto sblocca cantieri") , convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135), se ricompresi nella previsione di cui all'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20, sono subordinati al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (nella fattispecie trattavasi di approvazione di contratti di appalto d'opera di importo superiore alla soglia comunitaria).

La normativa speciale recata dall'art. 13 anzidetto, nel prevedere - in caso di inerzia delle amministrazione competenti – la nomina di Commissari straordinari per avviare o riprendere l'esecuzione di opere pubbliche di rilevante interesse nazionale, sospese e previamente individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dispone che i predetti Commissari possono provvedere in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto, comunque, della normativa comunitaria in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento (comma 4-bis).

Ciò premesso, nel novero dei limiti che incontrano i poteri speciali conferiti ai Commissari straordinari, devesi far rientrare, in quanto compreso nell'ambito dei principi generali dell'ordinamento, il sindacato di legittimità intestato alla Corte dei conti, nella conformazione assunta a seguito della riforma di cui alla legge n. 20 del 1994.

La mancata sottoposizione all'Organo di controllo di atti rientranti nelle tipologie di provvedimenti elencati espressamente dall'art, 3, comma 1, della citata legge n. 20/1994, discrezionalmente determinata dal Commissario straordinario, non costituisce estrinsecazione di poteri speciali e derogatori conferiti per legge, risultando peraltro ininfluente – quale motivazione ultronea- l'asserita urgenza di procedere alla realizzazione dell'opera pubblica.

In ossequio al principio di effettività che connota il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, la sottrazione al controllo di atti presupposti, che non siano meri atti procedimentali preparatori e siano assoggettabili autonomamente al medesimo controllo, non comporta alcun sindacato postumo sugli stessi, restando escluso invero che il necessario controllo preventivo di legittimità possa essere sostituito da una verifica incidentale da effettuare al momento dell'esame di un atto conseguente.

Nella fattispecie, poiché i provvedimenti costituenti l'antecedente logico-giuridico dell'atto odierno sono stati assunti illo tempore e portati ad esecuzione in via di fatto, qualsiasi pronuncia oggi sul visto ad essi relativa risulterebbe estranea al richiamato principio di effettività e, pertanto, palesemente incongrua rispetto al sistema di controllo di cui costituisce il necessitato elemento di chiusura. Di conseguenza, l'atto presupponente attuale, assoggettato in via autonoma al controllo preventivo di legittimità, risulta viziato, tra l'altro, da violazione di legge per difetto di atto presupposto, dato che i precedenti provvedimenti, costituenti l'antecedente logico-giuridico di esso, sono privi di efficacia giuridica per non essere stati tempestivamente sottoposti al visto della Corte dei conti e non sono così entrati a far parte pleno iure dell'ordinamento giuridico.

Deliberazione 1/2004

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

composta dai magistrati: presidente ff.: Giuseppe GINESTRA; componenti: Anna BOMBINO, Quirino LORELLI,

nell'adunanza del 7 gennaio 2004;

vista la disposizione n. 3216 del 30 settembre 2003 con cui il Commissario straordinario per l'opera pubblica statale denominata "Palazzo degli Uffici Finanziari di Cosenza" ha approvato la seconda perizia di variante e suppletiva al progetto dei lavori di completamento dell'opera medesima;
visti il rilievo istruttorio n. 32 del 7 novembre 2003 e la nota di risposta del Commissario straordinario n. 7061 del 9 dicembre 2003;
viste la relazione del Magistrato istruttore n. 2547 del 10 dicembre 2003 e quella di deferimento del consigliere delegato n. 2612 del 23 dicembre 2003;
vista l'ordinanza n. 11/03 del 29 dicembre 2003 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Calabria ha convocato il Collegio per l'adunanza odierna, ai fini della pronuncia sul visto e conseguente registrazione del provvedimento sopra citato;
vista la nota n. 2615 del 30 dicembre 2003 della Segreteria della Sezione regionale di controllo con cui copia della predetta ordinanza e dei relativi atti è stata trasmessa all'Amministrazione di che trattasi;
visto l'art. 100 della Costituzione;
visto l'art. 24, comma 1, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;
vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000;
udito il relatore consigliere dott. Giuseppe Ginestra;
sentiti il Commissario straordinario interessato ed il Provveditore regionale alle OO.PP. per la Calabria;
ritenuto in

F A T T O

In data 17 ottobre 2003 è stata trasmessa dalla Ragioneria Provinciale dello Stato di Catanzaro, per il controllo preventivo di legittimità, la Disposizione n. 3216 del 30 settembre 2003 con cui il Commissario straordinario per l'opera pubblica statale "Palazzo degli Uffici Finanziari di Cosenza" ha approvato la seconda perizia di variante e suppletiva al progetto dei lavori di completamento dell'opera di che trattasi.

Il provvedimento è stato adottato ai sensi dell'art. 13 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni con la legge 23 maggio 1997, n. 135, risultando l'opera de qua inclusa in un elenco approvato con D.P.C.M. del 22 maggio 1997, emanato in attuazione della prefata normativa recante disposizioni per favorire l'occupazione.

Nelle more della procedura di controllo, la Ragioneria Provinciale dello Stato di Catanzaro ha chiesto la restituzione del provvedimento in questione, in quanto "erroneamente inoltrato alla Corte dei conti per il visto e la conseguente registrazione".

Di contro, con foglio di rilievi n. 32 del 7 novembre 2003, l'Ufficio ha mosso osservazioni e chiesto chiarimenti all'Amministrazione e, in particolare, che fossero precisati i motivi per cui i precedenti provvedimenti assunti dal Commissario straordinario, costituenti presupposto di quello all'esame, non fossero stati trasmessi alla Corte dei conti per il prescritto controllo preventivo di legittimità, attesa la natura di normativa di carattere generale delle disposizioni contenute nella legge 14 gennaio 1994, n. 20 che regola il sistema dei controlli nel nostro ordinamento giuridico.

Con nota di risposta del 9 dicembre 2003, il Commissario straordinario ha replicato sostenendo, tra l'altro, che la disposta deroga alle norme sul controllo della Corte dei conti, in conformità peraltro a un asserito parere espresso sul punto dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catanzaro, sarebbe legittimata dalla speciale normativa sopra richiamata, la quale espressamente consente (comma 4-bis, art.13 d.l. cit.) che i Commissari provvedano in deroga ad ogni disposizione vigente.

Nel merito, ha fatto presente che i provvedimenti sono stati adottati ai fini di allocare nel nuovo immobile gli Uffici finanziari di Cosenza, impedire il protrarsi di controversie processuali con le ditte appaltatrici e apportare opportuni adeguamenti tecnologici ed impiantistici.

Il Magistrato istruttore, con nota datata 10 dicembre 2003, ribadito l'avviso secondo cui le norme sul controllo di legittimità della Corte dei conti non sono derogabili proprio in virtù dei limiti all'esercizio del potere di deroga imposti dalla medesima normativa di che trattasi, ha trasmesso gli atti al Consigliere delegato con richiesta di deferimento della questione alla Sezione regionale di controllo.

Con propria relazione del 23 dicembre 2003, il Consigliere delegato, a sua volta, nel rimettere gli atti al Presidente della Sezione regionale di controllo, ha integrato la relazione istruttoria con osservazioni ulteriori, che di seguito si riassumono, in ordine ad alcuni profili nella medesima non considerati oppure ritenuti meritevoli di ulteriore apprezzamento ed approfondimento.

Attraverso un preliminare excursus storico, ha ricordato, infatti, che il primigenio atto concernente l'opera pubblica in questione risale al decreto del Provveditore alle OO.PP. per la Calabria n. 3732 del 29 dicembre 1990, registrato dalla Delegazione regionale di controllo della Corte dei conti, con cui venne assentita, sulla base di un appalto concorso con un solo partecipante, una concessione di costruzione a prestazioni integrate e a "forfait chiuso" che prevedeva - nell'ambito di un più ampio progetto generale dell'importo complessivo di lire 30 miliardi e 603 milioni - la esecuzione dei lavori di un primo stralcio funzionale, pari a lire 12 miliardi e 909 milioni, da parte di un'Associazione temporanea di imprese (A.T.I.) che comprendeva, tra le imprese partecipanti, in uno a quelle odierne, la "O.C.M. S.p.a." di Ravenna, successivamente fallita.

La durata della concessione era stabilita in giorni 840, scadenti il 1° dicembre 1992, ma i lavori, già consegnati in data 13 agosto 1990, vennero sospesi e prorogati varie volte, fino a che, in data 31 dicembre 1993, allorquando il termine di ultimazione era già decorso, il concessionario decideva di interrompere la esecuzione dei lavori medesimi, come da verbale di constatazione della medesima Direzione dei lavori del 21 gennaio 1994.

Dopo circa tre anni, con decreto n. 2941 del 28/06/1996, il citato Provveditore alle OO.PP. disponeva, richiamandosi, tra l'altro, all'art. 6 del d.l. 20 settembre 1995, n. 400, la "prosecuzione" del pregresso rapporto di concessione, provvedendo, altresì, alla contestuale approvazione di un progetto di completamento dei lavori. A seguito, però, dei rilievi formulati dalla Delegazione Regionale della Corte dei conti, la Sezione centrale di controllo, nell'adunanza del 5 dicembre 1996, ricusava il visto e la conseguente registrazione del decreto anzidetto (deliberazione n. 66/97).

A distanza di ulteriori quattro anni circa, con D.P. n. 1890 del 24/05/2000, venivano affidati in concessione alla "FIATENGINEERING S.r.l.", in nome proprio e nella qualità di capogruppo del Raggruppamento temporaneo di imprese (R.T.I.) costituito con le società "N.E.R. S.r.l." e "GATTO Costruzioni S.p.A.", i lavori di completamento dell'edificio demaniale in questione in forza dell'art. 13 del decreto legge n. 67/97 citato.

Tale provvedimento era preceduto dalla disposizione commissariale 13 aprile 1999, n. 2170, con la quale il designato Commissario straordinario affidava, in supplenza dell'Amministrazione, i lavori de quibus al R.T.I. anzidetto, cui faceva seguito la convenzione originaria 28 dicembre 1999, n. 1146 di

affidamento dell'esecuzione della prima "tranche" dei lavori di completamento per lire 8.970.955.000 complessive.

Pervenuto per il controllo preventivo, il D.P. n. 1890/2000 veniva restituito dall'Ufficio con richiesta di chiarimenti ed osservazioni, concernenti la corretta applicazione della normativa di cui sopra, atteso che alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 67/97 non risultava avviata alcuna procedura di affidamento dei lavori di completamento e né sospesa l'esecuzione dell'opera.

Invero, i lavori di cui alla primigenia convenzione del 29 dicembre 1990, relativi al 1° stralcio, erano da intendersi ultimati, al più, alla data dell'8 aprile 1994, secondo il voto e le motivazioni espresse al riguardo dal competente C.T.A. (parere n. 21/94) che aveva reputato di fissare al 31 ottobre 1994 il nuovo termine di scadenza della concessione al fine di consentire l'ultimazione dei lavori del primo lotto funzionale in vigenza di convenzione, di guisa che tutta l'attività lavorativa dall'8 aprile 1994 e fino all'ultimazione effettiva doveva ritenersi in penale.

Sennonché, in data 12 ottobre 2000, l'Amministrazione, in luogo di replicare e produrre i richiesti chiarimenti, decideva di ritirare il sopra menzionato decreto.

Il disposto ritiro consentiva di "superare" in via di fatto le articolate osservazioni dell'Ufficio e così di veicolare nuovamente i poteri del Commissario straordinario, il quale, infatti, adottava, in data 14 novembre 2000, la disposizione n. 7142, riproduttiva sic et simpliciter del decreto ritirato appena un mese prima dall'Amministrazione ordinaria, con l'ulteriore effetto della sottrazione ancora al controllo della Corte dei conti (e benché di siffatta deroga non risultasse fatta menzione nel dispositivo dell'atto commissariale medesimo, peraltro regolarmente trasmesso all'organo di controllo interno, cioè alla competente Ragioneria dello Stato che lo assumeva in data 15 novembre 2000 al n. 450 di protocollo).

Con successiva disposizione del 14 giugno 2001, n. 4130, il Commissario straordinario approvava una prima perizia di variante e suppletiva e l'atto aggiuntivo 29/03/01, n. 1823, alla citata convenzione originaria del 28/12/99.

Infine, con la disposizione all'esame, veniva, in uno al relativo atto aggiuntivo, approvata una seconda perizia di variante e suppletiva al progetto dei lavori di completamento dell'importo complessivo di euro 16.010.163,87 (con una maggiore spesa contrattuale di euro 48.763,71) nonché contestualmente stabilito "che, al pari delle altre disposizioni, è da omettersi la trasmissione del presente provvedimento alla Delegazione Regionale della Corte dei conti, essendo esso emanato con le deroghe espressamente previste nell'art. 13, comma 4- bis del d.l. 25/03/1997 n. 67 convertito con legge 23/05/1997 n. 135".

Al riguardo, ha ancora segnalato il Consigliere delegato, contrariamente a quanto asserito in sede di risposta dal Commissario straordinario, nessun parere "esterno" sorregge siffatta determinazione negativa, in quanto nessuna richiesta invero risulta giammai prodotta sul punto, né all'ex Ministero dei LL.PP. e né all'Avvocatura distrettuale dello Stato.

Ciò premesso, concordando con quanto osservato in sede istruttoria dall'Ufficio, ha ulteriormente evidenziato come il Commissario straordinario abbia trascurato di considerare, da un lato, che il controllo della Corte, appartenendo ai principi generali dell'ordinamento, rientra nel novero dei limiti del potere di deroga testualmente definiti dall'art. 13 del d.l. più volte citato, nonché, dall'altro, che il legislatore della conversione aveva soppresso la norma originariamente contenuta nell'art. 16 del decreto legge medesimo, la quale prevedeva che il controllo di legittimità della Corte dei conti sugli atti in questione fosse effettuato solo in via successiva.

Inoltre, non sarebbe comunque possibile formulare, considerata la documentazione pur come integrata in sede di risposta, un positivo giudizio di legittimità circa la disposizione all'esame, riguardata sia di per sé che alla luce dei provvedimenti costituenti atto presupposto, in quanto:

- l'iter del procedimento commissariale (peraltro tutt'altro che "celere" : ad oggi quasi sette anni) è risultato frammentario ed "altalenante" sul piano dell'autonomia funzionale;

- emergerebbe, quantomeno, un'evidente carenza di idonea motivazione in ordine al superamento sia delle ragioni anche di principio che avevano portato alla più sopra riferita ricusazione del visto da parte della Sezione centrale del controllo della Corte dei conti sia delle ulteriori osservazioni formulate dalla Delegazione Regionale in occasione dell'esame del decreto poi ritirato dall'Amministrazione;
- conseguentemente, ancor meno ostensive risulterebbero, infine, le motivazioni logico/giuridiche che hanno indotto e legittimato il Commissario straordinario alla costituzione del nuovo rapporto contrattuale.

La problematica anzidetta, inoltre, investe la esatta individuazione del regime giuridico regolatore dell'appalto in concessione di che trattasi e, dunque, la valenza dell'esigenza di doversi (o meno) tenere conto dello ius superveniens, essendo, peraltro, contrario al principio di ragionevolezza l'applicazione di norme abrogate, volte a realizzare un assetto di interessi ritenuto non più attuale e quindi recessivo dal legislatore.

Le norme non applicate o comunque in ipotesi non ritenute applicabili dal Commissario straordinario sarebbero, intanto, quelle di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e, in particolare, l'art. 19 che vieta la concessione così come integrata nei termini di cui alle disposizioni commissariali citate e l'art. 25 che impone di contenere le varianti in corso d'opera nel limite massimo del 5% (nella fattispecie pari al 17,28% per lavori) e che indica, altresì, le specifiche e articolate ragioni concrete che legittimamente possono motivare le varianti medesime.

Né, d'altro canto, sarebbe dato presumere, infine, se ed in quali termini, il Commissario straordinario abbia inteso avvalersi, nello specifico, del potere di deroga di cui al comma 4-bis citato, stante l'assenza di qualsiasi indicazione in proposito negli atti dispositivi adottati.

Trattasi, pertanto, ha concluso alfine il Consigliere delegato, di violazioni di legge inficianti ab imis tutti i provvedimenti assunti dal Commissario straordinario nella presente vicenda, cui va ad aggiungersi, in ordine a quello oggi all'esame, la mancanza di presupposti essenziali validamente formatisi ed efficaci secundum ius, in quanto i pregressi atti dispositivi del Commissario – che costituiscono l'antecedente logico/ giuridico di quello attuale - sono privi di legittima efficacia per non essere stati mai ammessi a visto e conseguente registrazione dalla Corte dei conti.

All'adunanza odierna, i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ulteriormente ribadito e illustrato le argomentazioni contenute nella nota di risposta sopra citata, altresì affermando, in particolare, il Commissario straordinario che i pareri cui ha inteso fare riferimento in sede di risposta, circa la deroga al controllo della Corte dei conti, sarebbero stati acquisiti soltanto in via ufficiosa ed orale; il Provveditore alle OO.PP., dal canto suo, avvalendosi dell'assistenza tecnica dell'ingegnere responsabile del N. O.S. di Cosenza, che la costruzione dell'opera - il cui affidamento al R.T.I. attuale peraltro sarebbe stato preceduto da un (non meglio precisato) accordo transattivo tra il Commissario straordinario ed il Raggruppamento medesimo - sebbene <<interrotta>> allorquando vennero ultimati i lavori del primo lotto funzionale e la pregressa concessione, giammai oggetto pedi sospensione alcuna, era già scaduta, costituisce comunque un'opera unitaria che, oltretutto, sarebbe già in fase di collaudo finale.

Quanto, infine, alle introdotte varianti, ha inteso chiarire che esse solo in parte sarebbero ascrivibili al limite massimo del 5% di cui alla legge n. 109/94, trattandosi comunque di modifiche ed ammodernamenti degli impianti accessori che lascerebbero inalterato l'impianto strutturale dell'opera medesima.

Considerato in

D I R I T T O

1. Prima di poter procedere alla verifica della legittimità della Disposizione commissariale rimessa all'esame della Sezione, il Collegio deve pronunciarsi sulla questione pregiudiziale consistente nell'accertare, innanzitutto, se il provvedimento in epigrafe e, in via generale, gli atti dispositivi assunti nella fattispecie che ne occupa dal Commissario straordinario ai sensi dell'art. 13 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni con la legge 23 maggio 1997, n. 135, siano ricompresi, al fine della sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, nella previsione di cui all'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nonché, in caso affermativo, se il Commissario anzidetto, nel disporre invece che i provvedimenti non fossero inoltrati alla Corte dei conti per il controllo, abbia legittimamente esercitato il (generale) potere di deroga previsto dal comma 4-bis dell'art. 13 del decreto legge sopra citato.

1.1. Orbene, quanto al primo aspetto, la Sezione ritiene che il provvedimento all'esame, con cui il Commissario straordinario per l'opera pubblica statale "Palazzo degli Uffici Finanziari di Cosenza" ha approvato il secondo atto aggiuntivo concernente la seconda perizia di variante e suppletiva ai lavori di completamento dell'opera medesima (per l'importo complessivo di euro 16.010.163,87, di cui euro 48.783,71 per maggiori lavori), rientri, all'evidenza, nella testuale previsione di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge n. 20 del 1994 cit., che enumera, tra gli altri provvedimenti soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, i decreti di approvazione dei contratti di appalto d'opera di importo superiore al valore stabilito dalla normativa comunitaria.

Ciò che vale, a maggior ragione, per i pregressi provvedimenti con cui il Commissario straordinario ha proceduto, in primis, all'affidamento in concessione dei predetti lavori di completamento, per l'importo complessivo di lire 28.500.000.000, al Raggruppamento temporaneo di imprese meglio specificato in narrativa e, poi, all'approvazione del primo atto aggiuntivo alla convenzione principale del 28.12.1999, riguardante la prima perizia di variante e suppletiva dell'importo complessivo di lire 31.000.000.000.

1.2. Acclarato quanto precede, resta da verificare, siccome già premesso, la legittimità, in relazione al disposto di cui al comma 4- bis dell'art. 13 più volte citato, della decisione assunta dal Commissario straordinario di non subordinare i propri atti al controllo della Corte dei conti, essendosi invero limitato, per come ha inteso fare presente lo stesso in sede di risposta, a dare comunicazione di tutto il procedimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, nonché al Nucleo di verifica degli investimenti pubblici presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Più precisamente, il provvedimento odierno testualmente recita: "Permanendo l'urgenza di disporre dell'opera pubblica in argomento, motivazione su cui sono basate anche le precedenti disposizioni Commissariali, è da omettersi, al pari di queste ultime, la trasmissione del presente provvedimento alla Delegazione Regionale della Corte dei conti, essendo esso emanato con le deroghe espressamente previste nell'art. 13 comma 4-bis del D.L. 25/03/1997, n. 67 convertito con legge 23/05/1997, n. 135".

Ad avviso della Sezione, l'anzidetto assunto è completamente infondato, avuto riguardo sia alla norma evocata quale preteso titolo legittimante (comma 4-bis cit.) sia alla specifica motivazione (l'urgenza) posta a giustificazione del ritenuto potere di sottrazione degli atti al controllo preventivo di legittimità prescritto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994.

Siccome riferito in narrativa, la norma eccezionale invocata consente che i Commissari straordinari designati provvedano anche in deroga ad ogni disposizione vigente, ma tale potere incontra i limiti stabiliti dal medesimo comma 4-bis, che impone infatti il "rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento".

Orbene, secondo quanto compiutamente già rilevato nella relazione di deferimento, il Commissario straordinario non ha considerato che:

a) il controllo della Corte dei conti appartenendo ai principi generali dell'ordinamento, l'omissione dell'inoltro degli atti per il controllo costituisce violazione del comma 4-bis testé citato per inosservanza dei limiti imposti al potere di deroga;
b) peraltro, il legislatore della conversione ha soppresso la disposizione originariamente contenuta nell'art. 16 del decreto legge che prevedeva uno "snellimento" del controllo della Corte dei conti e, in particolare, lo spostamento dal momento preventivo a quello successivo del controllo di legittimità della Corte dei conti sugli atti in questione.
   In sede di discussione parlamentare del decreto legge, infatti, la disposizione poi caducata era stata testualmente motivata, nell'ambito della relazione di presentazione, come "una deroga, per dette opere, al disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera g), della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che prevede per contratti di importo superiore a certe somme, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti." (v. XIII Legislatura, Atti Senato N. 2280);
c) la mancata conversione, conseguentemente, ha fatto venir meno proprio quella specifica deroga legislativa che, in via esclusiva, avrebbe potuto legittimare la deviazione dai principi generali dell'ordinamento e dal vigente sistema dei controlli svolti dalla Corte dei conti, così dunque riportando a regime ordinario il sindacato preventivo di legittimità anche in ordine agli atti concernenti le suddette opere.
   Sindacato di legittimità, intestato alla Corte dei conti, che, sul piano dello spirito informatore e quindi dell'ascrivibilità al novero dei principi generali dell'ordinamento, affonda le sue radici storiche nell'ordinamento dello Stato unitario (R.D. 14 agosto 1862, n. 800) e rinviene ancora la sua regolamentazione di base nel R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 – alla luce ovviamente degli aggiornamenti di cui alla più volte citata legge di riforma n. 20 del 1994 - per trovare, alfine, definitiva consacrazione nell'ordinamento repubblicano ai sensi dell'art. 100, secondo comma, della vigente Costituzione.

Invero, il controllo (in genere) della Corte dei conti rientra tra quei principi generali del nostro ordinamento che trovano rispondenza nella Carta fondamentale per intima connessione con il disegno costituzionale della pubblica amministrazione, delineato in base ai principi di legalità e buon andamento (art. 97 Cost.), dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza pubblica (artt. 117 e 119 Cost.).

Siccome ha avuto già occasione di osservare la Sezione del controllo della Corte dei conti (deliberazione 5 aprile 2000, n. 39), il controllo preventivo di legittimità è stato rivisitato, in occasione della riforma effettuata con la legge n. 20 del 1994, secondo un'ispirazione "riduttiva" dell'area del controllo in questione, ragion per cui interpretazioni ulteriormente riduttive dell'elenco, contenuto nell'art. 3 della predetta legge, degli atti governativi soggetti al controllo preventivo di legittimità, non sarebbero ammissibili in quanto confliggenti con l'art. 100 , secondo comma, della Costituzione.

Al riguardo, va precisato che in uno a quelli sicuramente ascrivibili alla categoria degli "atti governativi" e, dunque, riconducibili direttamente alla copertura costituzionale anzidetta, per esigenze particolari, connesse alla gestione e alla tutela del patrimonio dello Stato, sono stati inclusi nell'elenco, benché non adottati da Ministri, gli atti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare e gli atti di approvazione di contratti attivi e passivi dello Stato.

Ciò premesso, anche a non (voler) entrare nella problematica della questione secondo cui queste ultime due categorie di provvedimenti, nonostante la loro ascrivibilità comunque agli atti -latu sensu- "dell'esecutivo", avrebbero carattere meramente <<aggiuntivo>> rispetto alla previsione costituzionale in discorso, è possibile tuttavia affermare, in considerazione dell'alto ruolo di custode dell'ordinamento svolto dalla Corte dei conti (v. Sezioni riunite, 20 dicembre 2000, n. 37) il cui controllo preventivo, in particolare, è in funzione di garanzia, innanzitutto, del rispetto del principio di legalità, che la definizione e la delimitazione dei contenuti, degli effetti e delle modalità di svolgimento del sindacato della Corte dei conti costituiscono materia coperta da riserva di legge.

L'esclusione del controllo della Corte dei conti non può ipotizzarsi in virtù di libere interpretazioni delle norme ed applicazioni limitative delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994 non sono, pertanto,ammissibili, di guisa che la sottrazione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di atti rientranti nelle categorie indicate dalla legge può derivare soltanto, si ripete, da deroghe legislative espresse (e sempre che, ovviamente, comunque non lesive delle prerogative costituzionali della Corte stessa).

E dalla cogenza del modulo, insita nel carattere di tassatività delle tipologie di atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, deriva, altresì, che l'esercizio del controllo costituisce un potere/dovere, ovvero una funzione indeclinabile della Corte dei conti, cui corrisponde, di converso, l'obbligo giuridico dell'amministrazione di sottoporre tali atti tempestivamente, prima della loro esecuzione, al prescritto vaglio della Corte stessa.

L'obbligo anzidetto si inquadra esattamente nel principio di effettività del controllo che informa di sé tutta la legge n. 20 del 1994 (cfr. Sezione controllo, 5 settembre 1994, n. 58), di modo che ciascun atto, ricadente nella previsione di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge in parola, deve essere inoltrato per il controllo e formare quindi oggetto di esplicita pronuncia di ammissione o di ricusazione del visto, realizzando invero solo quella positiva l'indispensabile condicio iuris a che l'atto interessato assuma giuridica efficacia, entrando a far parte pleno iure dell'ordinamento giuridico (ex plurimis, v. Sezione controllo, 4 novembre 1994, n. 149).

E' appena il caso di avvertire, in ordine al corretto assolvimento dell'obbligo gravante sull'amministrazione di sottoporre gli atti indicati dalla legge al sindacato della Corte dei conti, che esso non rappresenta solo il reciproco del potere/dovere intestato alla Corte ma costituisce estrinsecazione dell'ulteriore obbligo dell'amministrazione di non intralciare l'adempimento di un altrui dovere pubblico: dunque, qualora sussistano dubbi oggettivi sull'assoggettamento dell'atto al visto della Corte dei conti, l'atto medesimo deve comunque essere inviato alla Corte stessa, essa solo essendo giudice della propria competenza (cfr. Sezioni riunite, n. 37/2000 cit.).

Inoltre, per concludere sul punto, la Sezione rileva come la tesi della inderogabilità del controllo non risulti in alcun modo contrastante con lo spirito informatore della norma - c.d. "sblocca cantieri" - in discussione.

Basti annotare, in proposito, che essendo quello preventivo della Corte dei conti un sindacato di mera legittimità, esso comunque risulterebbe giustificato nella fattispecie de qua dalla esigenza di verificare, quantomeno, che il potere di deroga sia, di volta in volta, correttamente utilizzato dai Commissari straordinari, ovvero nel debito rispetto della norma autorizzativa e relativi limiti di cui al comma 4-bis e secondo le modalità prescritte dal comma 4-ter dell'art. 13 più volte citato.

1.3. Infine, quanto all'urgenza pedissequamente evocata quale causa di giustificazione dell'omesso inoltro degli atti alla Corte dei conti, è sufficiente osservare come risulti mancante l'essenziale nesso di strumentalità tra l'esigenza invocata e le norme derogate.

Ciò in quanto:

- non si versa, nella fattispecie, in alcuna delle ipotesi dei poteri di ordinanza anche extra ordinem che l'ordinamento generale prevede e legittima quali casi normativamente "tipizzati";
- com'è noto, i termini temporali della procedura di controllo preventivo della Corte dei conti sono compiutamente cadenzati ed assai brevi (al massimo 60 giorni: v. art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340).

2. Accertato, dunque, che i provvedimenti dispositivi adottati dal Commissario straordinario– risalenti nel tempo ed eseguiti – che costituiscono presupposto essenziale dell'atto odierno avrebbero dovuto essere autonomamente assoggettati al controllo preventivo di legittimità, restano da valutare le implicazioni che discendono dal fatto che tali atti non risultano dotati di giuridica efficacia e, in particolare, le conseguenze che possono derivarne in ordine alla pronuncia della Sezione nei confronti del provvedimento odierno all'esame.

2.1. Sulla problematica degli atti presupposti si è formata un'ormai consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, secondo cui tali atti possono essere sottoposti al controllo congiuntamente ai provvedimenti conseguenti allorché costituiscano atti preparatori procedimentali, finalizzati al provvedimento da controllare e non siano dotati di distinta autonomia funzionale e sempre che, infine, non si tratti di atti di per sé assoggettati a controllo preventivo o per i quali una norma di rango primario disponga un diverso e distinto regime di controllo (Sez. riun. , n. 37/2000 cit.; Sez. contr., n. 145/1995; Id. n. 97/96, etc.).

Orbene, nella fattispecie concreta, le pregresse disposizioni commissariali non costituiscono atti preparatori e né si tratta di atti che, dotati di distinta autonomia funzionale, risultino sottoposti ad un diverso regime giuridico rispetto a quello dell'atto presupponente, sia con riferimento alla disciplina sostanziale che in ordine al regime dei controlli e, quindi, all'integrazione dell'efficacia giuridica.

Invero, come già detto, i provvedimenti de quibus avrebbero dovuto essere autonomamente assoggettati al controllo della Corte dei conti, ciò che, dunque, dovrebbe renderne ammissibile il relativo sindacato in via principale, restando escluso, infatti, che il controllo preventivo di legittimità di atti che andavano di per sé sottoposti a controllo preventivo, e non lo sono stati in violazione della legge, possa essere sostituito da una verifica incidentale da effettuare in occasione dell'esame di un atto conseguente (sul punto, v. Sez. riun. , n. 58/94, cit.).

Al riguardo, tuttavia, non può eludersi la cogenza del già menzionato principio di effettività che connota il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Nel sistema del controllo preventivo, infatti, dal positivo concludersi del giudizio di legittimità consegue l'ammissione a visto del provvedimento interessato, visto che, come già annotato, atteggiandosi a condizione legale dell'atto, conferisce efficacia giuridica ai provvedimenti soggetti al controllo.

Ora, poiché i provvedimenti costituenti presupposto dell'atto odierno sono stati assunti illo tempore e portati ad esecuzione in via di fatto, qualsiasi pronuncia oggi sul visto ad essi relativa risulterebbe estranea al richiamato principio di effettività e, pertanto, palesemente incongrua rispetto al sistema di controllo di cui costituisce il necessitato elemento di chiusura.

A questo punto, la Sezione non può allora che prendere atto del fatto che l'attuale disposizione commissariale risulta viziata, in via preliminare, da violazione di legge per difetto di atto presupposto, dato che i precedenti provvedimenti, costituenti l'essenziale antecedente logico/giuridico di quello odierno, sono privi di efficacia giuridica per non essere stati tempestivamente sottoposti al visto della Corte dei conti e non sono così entrati a far parte pleno iure dell'ordinamento giuridico.

2.2. Il Collegio ritiene – infine - che la disposizione commissariale de qua, riguardata di per sé, ma anche, sebbene solo per mera compiutezza di esame, alla luce dei pregressi provvedimenti, risulti viziata sotto profili ulteriori di violazione della legge e, in particolare, delle compiute prescrizioni di cui all'art. 13 del d.l. n. 67/97.

E' opportuno ricordare che l'articolo in questione, dapprima, "sollecita" gli organi propri dell'Amministrazione interessata (comma 2), per legittimare, poi, in caso di inerzia, l'intervento sostitutivo del Commissario straordinario (comma 4).

Ma la norma va interpretata alla luce della ratio ispiratrice come configurata negli atti parlamentari, cioè in base all'esigenza di contemperare le ragioni dell'accelerazione con la necessità di non sovvertire le funzioni e le competenze degli organi ordinari.

Ne deriva che l'inosservanza dei limiti ex comma 4-bis o delle prescrizioni di cui al comma 4-ter citati determina, quantomeno, un uso improprio dei poteri da parte del Commissario straordinario che – a seconda dei casi - può costituire anche una vera e propria carenza di potere.

La Sezione, in adesione alle osservazioni contenute nella relazione di deferimento, conviene anche sul fatto che compito essenziale del Commissario straordinario sia quello di "sbloccare" i cantieri,

sostituendosi, ove necessario, agli organi dell'Amministrazione interessata e portando a compiuta esecuzione l'opera in caso di persistente inadeguatezza di questi ultimi.

Diversamente opinando, infatti, la procedura sostitutiva, avente di per sé carattere eccezionale, diventerebbe invece normale amministrazione.

Il che, peraltro, nel mentre potrebbe indurre l'erroneo convincimento secondo cui gli interventi straordinari possano sanare le inefficienze (e cancellare le relative responsabilità), introduce comunque problematiche alterazioni delle competenze degli organi pubblici e di cui la presente fattispecie pare costituire emblematica rappresentazione, probabilmente non solitaria.

In ogni caso, poiché non si verte in tema di abrogazione o modifica di norme vigenti, bensì si tratta di deroghe delimitate, anche i poteri extra ordinem dei Commissari straordinari devono mantenersi rigorosamente nell'ambito dell'incarico, sia in relazione allo scopo anzidetto (sbloccare i cantieri) che alle relative modalità e limiti di esercizio, ai sensi dall'art. 13 in discorso.

Alla luce di quanto precede, il Collegio osserva, conclusivamente, che, nonostante la evidente rilevanza della necessaria specificazione del regime giuridico regolatore del rinnovato rapporto contrattuale, nella fattispecie non sia dato neppure presumere se ed in quali termini il Commissario de quo, nell'avviare e portare a compimento la gestione straordinaria, abbia inteso avvalersi del potere di deroga di cui al comma 4-bis citato, stante la mancanza di qualsiasi indicazione in proposito negli atti assunti.

Ciò che, come già fatto presente, configura la violazione del disposto di cui al successivo comma 4-ter, secondo cui "I provvedimenti emanati in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare e devono essere motivati".

Restano conseguentemente assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità di cui alla relazione di deferimento.

P.Q.M.

ricusa il visto e la conseguente registrazione del provvedimento in epigrafe.

Così deciso in Catanzaro, nella sede della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il 7 gennaio 2004.

Sent. n. 62/04

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima Sezione, con l'intervento dei signori magistrati:

Stefano Baccarini, presidente,
Marco Buricelli, consigliere,
Angelo Gabbricci, consigliere – relatore,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi riuniti nn. 2202/02, 47/03, 905/03, proposti da Antonio XXXXX, rappresentato e difeso dall'avv. D. Meneguzzo, e con domicilio eletto in Venezia Mestre, calle del Sale 33, presso lo studio dell'avv. C. Codognato,

contro

Provincia di Vicenza in persona del presidente pro tempore, con gli avv.ti Molisani, Balzani, Mistrorigo, Sala e Sartori, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia Mestre, Calle del Sale 33,

e nei confronti di

Rosa YYYYY, quanto ai ricorsi 47 e 905/03, nonché di Anna ZZZZZ ed Alessandra WWWWW, limitatamente al ricorso 905/03, non costituiti in giudizio,

per l'annullamento, quanto al ricorso 2202/02,

a) dell'esito dell'esame sostenuto il 18 giugno 2002 da Antonio XXXXX per l'abilitazione alla professione di accompagnatore turistico;
b) degli atti antecedenti, presupposti, preordinati, preparatori, consequenziali ovvero comunque connessi, compreso il verbale dell'esame;

e, quanto al ricorso 47/03:

c) della deliberazione 24 ottobre 2002, n. 357, prot. 48466, della giunta provinciale di Vicenza, che ha approvato i verbali d'esame e la graduatoria dei candidati idonei all'esame per l'abilitazione alla professione di accompagnatore turistico, annullando gli esami orali per i candidati non dichiarati idonei;
d) dell'atto già impugnato sub a);
e) della comunicazione 24 ottobre 2002, n. 56370, relativa alla ripetizione dell'esame per accompagnatore turistico;
f) della comunicazione 5 novembre 2002, n. 57981, di fissazione del calendario per le prove orali;
g) degli atti antecedenti, presupposti, preordinati, preparatori, consequenziali ovvero comunque connessi;

e, quanto al ricorso 905/03:

h) della deliberazione 5 febbraio 2003, prot. n. 5255, della giunta provinciale di Vicenza, di approvazione dei verbali d'esame e della graduatoria dei candidati idonei all'esame di abilitazione alla professione di accompagnatore turistico

i) della deliberazione 12 marzo 2002, n. 14296, della giunta provinciale, con cui sono stati nominati i componenti della commissione esaminatrice per l'esame di accompagnatore turistico;
j) dell'atto già gravato sub a);
k) dell'atto già gravato sub c);
l) dell'atto già gravato sub e);
m) dell'atto già gravato sub f);

visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Vicenza nei tre ricorsi;
viste le memorie prodotte dalle parti;
visti gli atti tutti di causa;
uditi nella pubblica udienza del 13 novembre 2003 - relatore il consigliere avv. Angelo Gabbricci – gli avvocati: De Gotzen, in sostituzione di Meneguzzo, per il ricorrente ed A. Sartori, in sostituzione di Mistrorigo, per l'Amministrazione resistente;
ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

A.1. Antonio XXXXX presentò domanda di partecipazione all'esame di accompagnatore turistico, bandito dalla Provincia di Vicenza nel 2001, e consistente, secondo la disciplina legislativa applicabile (l.r. 7 aprile 2000, n. 13, e, successivamente, la l.r. 4 novembre 2002, n. 33) in una prova scritta di geografia, organizzazione e legislazione turistica, nonché in due prove orali, l'una nelle materie della prova scritta e l'altra di lingua straniera: secondo il bando, sarebbe stato ammesso alla fase orale il candidato che avesse riportato almeno 7 decimi nella prova scritta, e l'abilitazione sarebbe stata conseguita da chi avesse raggiunto la media di sette decimi nella prova scritta e nelle due orali, con almeno 6 decimi in ciascuna di queste.

Il XXXXX superò la prova scritta con il punteggio minimo prescritto; l'orale si svolse il 18 giugno 2002: nella prova sulle materie professionali riportò ancora 7/10, ma in quella di lingua conseguì soltanto punti 6,5, con un punteggio medio di 6,83/10, insufficiente all'idoneità.

A.2. Il candidato impugnò allora, con il ricorso 2202/02, notificato il 2 ottobre 2002, l'esito negativo dell'esame, censurandolo per violazione della l.r. 13/00 e dell'art. 8 del bando concorsuale, nonché per difetto di motivazione.

Rilevò come, ex art. 5, II comma, della l.r. 13/00, la commissione esaminatrice deve essere composta da un dirigente amministrativo, da esperti nelle materie professionali d'esame e nella lingua straniera scelta dal candidato nonché da un rappresentante delle associazioni di categoria: egli aveva invece sostenuto la prova orale di lingua straniera davanti al solo componente esperto e non all'intera commissione, benché questa costituisca collegio perfetto, almeno nella fase di valutazione.

Nel secondo motivo, poi, il ricorrente osservò come l'Amministrazione si fosse limitata ad una generica pubblicazione dell'esito dell'esame alla porta dell'aula presso cui si erano svolte le prove: sarebbe stato così violato, a suo dire, l'art. 3 della l. 241/1990, e reso "estremamente angusto e tortuoso per il ricorrente intraprendere la strada della difesa delle proprie ragioni".

B.1. Il ricorso spinse l'Amministrazione provinciale a riconsiderare la fattispecie.

La deliberazione di giunta 24 ottobre 2002, n. 357, preso atto del gravame, riconobbe la parziale illegittimità nello svolgimento delle prove orali, "per la non completa collegialità della commissione esaminatrice", e ritenne che, per quei candidati giudicati inidonei, sussistevano "ragioni di pubblico interesse e garanzia di legittimità, affinché tali prove" fossero ripetute: approvò dunque i verbali delle operazioni di esame, limitatamente ai candidati dichiarati idonei, e dispose in autotutela che la stessa commissione rivalutasse i candidati bocciati.

Il XXXXX fu informato della decisione assunta dalla Provincia con la nota 24 ottobre 2002, n. 56370, mentre nella successiva comunicazione 5 novembre 2002, n. 57981, egli fu convocato a sostenere l'esame orale per il successivo 4 dicembre 2002: si presentò e conseguì questa volta il punteggio di 7/10 nella prova di lingua, ma solo 5,5/10 in quella sulle materie professionali, sicché egli risultò nuovamente inidoneo.

B.2. L'interessato ha allora presentato un secondo ricorso, notificato il 24 dicembre 2002 e rubricato al n. 47/03, con cui ha impugnato nuovamente l'esito della prova orale svolta nel giugno 2002, la deliberazione di giunta 357/02, e le due comunicazioni provinciali n. 56370 e n. 57981.

Nel primo motivo (violazione degli artt. 7 e 8 della l. 241/1990), viene anzitutto rilevato come la deliberazione provinciale 357/02, di annullamento in autotutela, sarebbe "pesantemente sfavorevole" al ricorrente, per aver annullato non solo la prova di lingua, ma l'intera prova orale, e dunque anche "quella parte dell'esame orale che egli non aveva impugnato, perché lo aveva superato": così, trattandosi di un provvedimento negativo, la deliberazione provinciale avrebbe dovuto essere preceduta dall'avviso di avvio del procedimento, ex art. 7 l. 241/90, adempimento viceversa omesso.

Ancora - eccesso di potere per disparità di trattamento, arbitrarietà per difetto di motivazione e violazione dell'art. 3 della l. 241/90 – il ricorrente osserva come la giunta provinciale, con la stessa deliberazione 357/02, abbia approvato gli atti della procedura d'esame per i candidati giudicati idonei dalla commissione.

In tal modo l'Amministrazione ha fatto salve entrambe le loro prove orali, sebbene irregolari come quella del ricorrente, cui invece non è stata conservata la prima prova orale, in cui egli pure aveva riportato una valutazione positiva.

Sarebbe allora evidente la disparità di trattamento tra i candidati, poiché "se la regola è quella di fare salve le prove superate, tale regola deve valere per tutti i candidati, non solo per alcuni": per XXXXX, dunque, andava disposta la rinnovazione della sola prova di lingua straniera.

Nel seguente motivo (eccesso di potere per violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, e violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 3 della l. 241/90) il ricorrente rammenta come egli avesse richiesto di essere riesaminato da una commissione composta da membri diversi da quelli originari: ciò che, viceversa, illegittimamente non fu fatto.

Nell'ultima censura, rubricata nell'eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, nonché nella violazione degli artt. 3 e 6 della l. 241/90, viene affermato come la commissione, evidentemente prevenuta, non potendo giudicare insufficiente la prova di lingua, "ha smentito completamente se stessa, ribaltando il precedente giudizio" favorevole sull'altra prova orale.

C. Il terzo ricorso, registrato al n. 905/03, notificato all'Amministrazione il 4 aprile 2003, impugna anzitutto la deliberazione 5 febbraio 2003, prot. n. 5255, con cui la giunta provinciale di Vicenza ha approvato l'attività integrativa svolta dalla commissione d'esame e, così, anche la nuova valutazione d'inidoneità del XXXXX.

Con lo stesso ricorso, peraltro, è stata altresì impugnata la deliberazione 12 marzo 2002, n. 14296, della giunta provinciale, con cui erano stati nominati i componenti della commissione e sono stati nuovamente gravati alcuni atti già oggetto dei due precedenti ricorsi.

Il primo motivo, proposto avverso la deliberazione di giunta 357/02, riproduce il primo motivo del ricorso 47/03, e parimenti accade per il secondo; il terzo motivo, a sua volta, ribadisce le critiche avverso la commissione e la sua parzialità, che soltanto una diversa composizione avrebbe potuto evitare.

La Provincia di Vicenza si è costituita nei tre giudizi, sollevando svariate eccezioni preliminari: ha comunque concluso per la reiezione dei ricorsi proposti.

DIRITTO

1.1. Va intanto disposta, per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva, la riunione dei tre ricorsi.

Non può essere viceversa accolta l'eccezione prospettata dall'Amministrazione resistente, la quale eccepisce l'inammissibilità dei ricorsi 47/03 e 905/03, perché non proposti mediante motivi aggiunti ex art. 21, I comma, della l. 6 dicembre 1971, n. 1034: la disposizione, infatti, introduce bensì tale onere, ma non stabilisce peraltro una sanzione per il caso che lo stesso non sia osservato, sì da escludere che siano da giudicare inammissibili i successivi ricorsi, autonomamente proposti avverso i provvedimenti, adottati in pendenza di un primo ricorso tra le stesse parti, e connessi all'oggetto del ricorso stesso.

2.1 Ciò posto, pare anzitutto opportuno considerare la determinazione d'annullamento in autotutela, espressa nella deliberazione di giunta 24 ottobre 2002, n. 357.

Il provvedimento concerne l'intera fase orale dell'esame di abilitazione, e risulta assunto dopo aver accertato che la commissione aveva operato in violazione del principio di collegialità, poiché i suoi componenti avevano svolto separatamente le interrogazioni, secondo le materie di competenza, ed in locali diversi.

Ciò era accaduto anche per il XXXXX, il quale aveva sostenuto pure la prima prova davanti ad una commissione incompleta: per cui la determinazione, assunta dall'Amministrazione, di annullarne l'intera prova orale appare legittima ed anzi doverosa.

2.2. Anzitutto, infatti, si deve rilevare come non sia condivisibile l'affermazione del ricorrente, per cui egli non avrebbe superato la seconda prova orale, ma avrebbe invece conseguito il punteggio prescritto nella prima.

Il bando concorsuale, come sopra accennato, considera sufficienti le prove orali che raggiungano il punteggio di 6/10, mentre richiede una media di almeno 7/10 per le tre prove; dunque, se il XXXXX non ha conseguito l'abilitazione, si deve così al fatto che la seconda prova orale è stata valutata 6,5, come a quello che la prima è stata valutata meno di 7,5.

La decisione dell'Amministrazione di rinnovare l'intera prova orale non ha dunque "gravemente pregiudicato" il ricorrente, come egli invece afferma: e già per questo motivo non può essere accolta la censura per cui l'atto di annullamento in autotutela avrebbe dovuto essere preceduto dall'avviso di avvio di procedimento.

Tale conclusione viene poi rafforzata ove si consideri che, in realtà, l'Amministrazione ha ritirato il giudizio sfavorevole di non idoneità, che è unico, unitamente agli atti endoprocedimentali illegittimi – e cioè appunto le due prove orali - da cui lo stesso derivava: d'altro canto, non è dato comprendere quale incidenza avrebbe potuto avere l'apporto procedimentale del XXXXX, dato che, una volta stabilito di procedere all'annullamento della prova orale per la violazione del principio di collegialità – conformandosi alle censure da lui proposte con il ricorso 2202/02 – ciò doveva necessariamente riguardare l'intera prova orale dei candidati ritenuti non idonei, egualmente tutta affetta dallo stesso vizio.

Né è possibile equiparare la posizione del XXXXX a quelle degli altri candidati che hanno conservato l'abilitazione, nonostante la loro prova orale fosse affetta dallo stesso vizio: diversamente dal ricorrente, questi, infatti, avevano già conseguito un giudizio di idoneità e l'Amministrazione, ritenendo prevalente il loro interesse su quello al mero ripristino della legalità, ha preferito mantenere ad essi quella consolidata posizione di vantaggio, tanto più che, trattandosi di esame abilitativo, ciò non pregiudicava in alcun modo gli altri aspiranti.

3. Il provvedimento di autotutela, per la parte sin qui esaminata, e con riferimento ai primi due motivi del ricorso 47/03, è dunque legittimo, e ne consegue intanto la sopravvenuta carenza d'interesse

del ricorso 2202/02, che ha ad oggetto atti che sono stati successivamente annullati dall'Amministrazione provinciale.

Il ricorso 47/03 è poi a sua volta inammissibile, nella parte in cui impugna le comunicazioni 24 ottobre 2002, n. 56370, e 5 novembre 2002, n. 57981, che non presentano contenuto provvedimentale, e certamente tardivo dove grava nuovamente l'esito della prova svolta dal XXXXX.

Egualmente tardivo è il ricorso 905/03 per la parte in cui esso impugna la deliberazione 12 marzo 2002, n. 14296, di nomina dei componenti della commissione esaminatrice, nonché una serie di atti già impugnati con i due precedenti ricorsi.

4.1. Resta così da analizzare l'ultimo profilo, comune ai ricorsi 47/03 e 905/03, e riferito alla decisione di affidare la nuova valutazione dei candidati alla stessa commissione esaminatrice, senza procedere preventivamente alla sostituzione dei suoi componenti.

Invero, è doveroso riconoscere che, sul punto, la giurisprudenza non ha raggiunto un orientamento consolidato: ancora C.d.S., VI, 12 novembre 2002, n. 6250, ha ritenuto pienamente legittimo che della nuova commissione facciano parte gli stessi componenti che avevano operato nel procedimento annullato, mentre C.d.S., IV, 20 febbraio 1998, n. 316, ha affermato in motivazione "di condividere le misure dettate dal primo giudice … in particolare quella della rinnovazione delle prove con altra commissione d'esame", e questo Collegio ritiene preferibile seguire quest'ultimo orientamento (conf. T.A.R. Puglia Lecce, 7 marzo 2002, n. 1047 e T.A.R. Lazio, I, 6 giugno 1998, n. 1872).

Sembra invero conforme a ragionevolezza e comune esperienza ritenere che la serenità di una commissione esaminatrice sia oggettivamente compromessa, nel momento in cui è obbligata a rinnovare la propria attività – con evidente dispendio di tempo ed energie - dopo che sia stata accertata l'irregolarità del suo precedente operato su impulso di taluno dei concorrenti.

Ora, è evidente che, tanto più nella fase orale di una procedura concorsuale, è poi pressoché impossibile ai candidati dimostrare tale prevenzione: e ciò potrebbe inopportunamente scoraggiare, di fatto, la richiesta al giudice di tutela per interessi strumentali lesi dall'azione dell'Amministrazione nel corso della procedura concorsuale, ove mancasse la reale possibilità di soddisfare l'interesse sostanziale a quelli sotteso.

Pertanto, ad evitare il semplice sospetto che la commissione non operi con adeguata serenità – sospetto, come si è detto, del tutto ragionevole e rafforzato, nella fattispecie, dalla circostanza che nessuno dei dieci candidati riesaminati è stato giudicato idoneo – appare conforme ai principi d'imparzialità e buona amministrazione che la nuova valutazione sia svolta da una commissione diversamente composta.

4.2. Va per conseguenza disposto, nei limiti dell'interesse del ricorrente, l'annullamento della deliberazione 357/02, nella parte in cui ha stabilito che fosse la stessa commissione a svolgere la nuova valutazione; con questa va altresì annullata la nuova prova orale del XXXXX e, in parte qua, la deliberazione 5 febbraio 2003, prot. n. 5255, con cui la giunta provinciale di Vicenza, ha approvato i lavori della commissione e l'esito di non idoneità per il XXXXX, il quale dovrà essere sollecitamente valutato da una nuovo organo tecnico, sia pure nel rispetto del termine dalla comunicazione stabilito dalle disposizioni di concorso.

5. Sussistono comunque giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, I sezione, definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, previa riunione:

a) dichiara improcedibile il ricorso 2202/02;

b) accoglie parzialmente i ricorsi 47 e 905/03, e per l'effetto, annulla, nei limiti stabiliti in motivazione, la deliberazione 24 ottobre 2002, n. 357, prot. 48466, e la deliberazione 5 febbraio 2003, prot. n. 5255, della giunta provinciale di Vicenza.

Compensa integralmente le spese tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio addì 13 novembre 2003.

Depositata in segreteria in data 15 gennaio 2004.

NORMATIVA

Legge 29 luglio 2003, n. 229

Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione.
Legge di semplificazione 2001.

Pubblicato nella Gazz. Uff., 25 agosto 2003, n. 196, S.O.
Testo in vigore dal 9-9-2003

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga la seguente legge:

Articolo 1
Riassetto normativo e codificazione.

1. L'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:
"ART. 20. - 1. Il Governo, sulla base di un programma di priorità di interventi, definito, con deliberazione del Consiglio dei ministri, in relazione alle proposte formulate dai Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro la data del 30 aprile, presenta al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni con particolare riguardo all'assetto delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione e del riassetto.

2. Il disegno di legge di cui al comma 1 prevede l'emanazione di decreti legislativi, relativamente alle norme legislative sostanziali e procedimentali, nonché di regolamenti ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, per le norme regolamentari di competenza dello Stato.

3. Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative di cui ai commi 1 e 2 si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente;

b) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

c) indicazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione, al contraddittorio, alla trasparenza e pubblicità che regolano i procedimenti amministrativi ai quali si attengono i regolamenti previsti dal comma 2 del presente articolo, nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

d) eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici alla difesa nazionale, all'ordine e alla sicurezza pubblica, all'amministrazione della giustizia, alla regolazione dei mercati e alla tutela della concorrenza, alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'ambiente, all'ordinato assetto del territorio, alla tutela dell'igiene e della salute pubblica;

e) sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati che non implichino esercizio di discrezionalità amministrativa e il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge, con una denuncia di

inizio di attività da presentare da parte dell'interessato all'amministrazione competente corredata dalle attestazioni e dalle certificazioni eventualmente richieste;

f) determinazione dei casi in cui le domande di rilascio di un atto di consenso, comunque denominato, che non implichi esercizio di discrezionalità amministrativa, corredate dalla documentazione e dalle certificazioni relative alle caratteristiche tecniche o produttive dell'attività da svolgere, eventualmente richieste, si considerano accolte qualora non venga comunicato apposito provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti in relazione alla complessità del procedimento, con esclusione, in ogni caso, dell'equivalenza tra silenzio e diniego o rifiuto;

g) revisione e riduzione delle funzioni amministrative non direttamente rivolte:

1) alla regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza;

2) alla eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività, anche alla luce della normativa comunitaria;

3) alla eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative;

4) alla protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, per la realizzazione della solidarietà sociale;

5) alla tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità;

h) promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive, sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti, anche privati, che accertino e garantiscano la qualità delle fasi delle attività economiche e professionali, nonché dei processi produttivi e dei prodotti o dei servizi;

i) per le ipotesi per le quali sono soppressi i poteri amministrativi autorizzatori o ridotte le funzioni pubbliche condizionanti l'esercizio delle attività private, previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di verifica e controllo successivi. I modelli di regolazione vengono definiti dalle amministrazioni competenti in relazione all'incentivazione della concorrenzialità, alla riduzione dei costi privati per il rispetto dei parametri di pubblico interesse, alla flessibilità dell'adeguamento dei parametri stessi alle esigenze manifestatesi nel settore regolato;

l) attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, salvo il conferimento di funzioni a province, città metropolitane, regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; determinazione dei principi fondamentali di attribuzione delle funzioni secondo gli stessi criteri da parte delle regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente;

m) definizione dei criteri di adeguamento dell'organizzazione amministrativa alle modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma;

n) indicazione esplicita dell'autorità competente a ricevere il rapporto relativo alle sanzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

4. I decreti legislativi e i regolamenti di cui al comma 2, emanati sulla base della legge di semplificazione e riassetto normativo annuale, per quanto concerne le funzioni amministrative mantenute, si attengono ai seguenti principi:

a) semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedimentali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove ricollocare il personale degli organi soppressi e raggruppare competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura, nel rispetto dei principi generali indicati ai sensi del comma 3, lettera c), e delle competenze riservate alle regioni;

b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;

c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione;

d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività;

e) semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante l'adozione di disposizioni che prevedano termini perentori, prorogabili per una sola volta, per le fasi di integrazione dell'efficacia e di controllo degli atti, decorsi i quali i provvedimenti si intendono adottati;

f) adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.

5. I decreti legislativi di cui al comma 2 sono emanati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti che sono resi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

6. I regolamenti di cui al comma 2 sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro competente, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, quando siano coinvolti interessi delle regioni e delle autonomie locali, del parere del Consiglio di Stato nonché delle competenti Commissioni parlamentari. I pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato sono resi entro novanta giorni dalla richiesta; quello delle Commissioni parlamentari è reso, successivamente ai precedenti, entro sessanta giorni dalla richiesta. Per la predisposizione degli schemi di regolamento la Presidenza del Consiglio dei ministri, ove necessario, promuove, anche su richiesta del Ministro competente, riunioni tra le amministrazioni interessate.
Decorsi sessanta giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni parlamentari, i regolamenti possono essere comunque emanati.

7. I regolamenti di cui al comma 2, ove non diversamente previsto dai decreti legislativi, entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Con effetto dalla stessa data sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti.

8. I regolamenti di cui al comma 2 si conformano, oltre ai principi di cui al comma 4, ai seguenti criteri e principi:
a) trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali, che non richiedono, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi;
b) individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo;
c) soppressione dei procedimenti che risultino non più rispondenti alle finalità e agli obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore o che risultino in contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale o comunitario;
d) soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati, prevedendone comunque forme di controllo;
e) adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria, anche sostituendo al regime concessorio quello autorizzatorio;
f) soppressione dei procedimenti che derogano alla normativa procedimentale di carattere generale, qualora non sussistano più le ragioni che giustifichino una difforme disciplina settoriale;
g) regolazione, ove possibile, di tutti gli aspetti organizzativi e di tutte le fasi del procedimento.

9. I Ministeri sono titolari del potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo nelle materie di loro competenza, fatti salvi i poteri di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che garantisce anche l'uniformità e l'omogeneità degli interventi di riassetto e semplificazione. La Presidenza del Consiglio dei ministri garantisce, in caso di inerzia delle amministrazioni competenti, l'attivazione di specifiche iniziative di semplificazione e di riassetto normativo.

10. Gli organi responsabili di direzione politica e di amministrazione attiva individuano forme stabili di consultazione e di partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie

economiche e produttive e di rilevanza sociale, interessate ai processi di regolazione e di semplificazione.

11. I servizi di controllo interno compiono accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi e possono formulare osservazioni e proporre suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa".

12. Le disposizioni di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dal presente articolo, si applicano anche alle deleghe legislative in materia di semplificazione e riassetto normativo conferite con leggi approvate dal Parlamento nel corso della presente legislatura prima della data di entrata in vigore della presente legge

Articolo 2
Riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo;

b) ricorso al riassetto normativo per materie e alla riduzione delle disposizioni legislative vigenti, anche mediante apposite leggi periodiche contenenti l'indicazione delle disposizioni abrogate o comunque non più in vigore;

c) delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedimentali, secondo i criteri previsti dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge;

d) definizione delle funzioni e dei compiti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in armonia con quanto disposto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni, dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, dalla legge 8 marzo 1999, n. 50, e dalle leggi annuali di semplificazione e ferme restando le competenze dei Ministeri di settore;

e) coordinamento con l'attività consultiva del Consiglio di Stato, anche ai fini di adeguamento delle strutture organizzative, ai sensi degli articoli 14 e 16 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e dell'articolo 17, commi 25, 27 e 28, della legge 15 maggio 1997, n.127;

f) previsione e definizione di procedure di verifica dell'impatto regolatorio, ai sensi delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di analisi tecnico-normativa e di analisi dell'impatto della regolamentazione, anche a seguito di un congruo periodo di applicazione delle norme, con adeguati strumenti di informazione e partecipazione degli utenti e delle categorie interessate.

2. Con regolamento di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono emanate norme di attuazione ed esecuzione del decreto legislativo di cui al comma 1.

3. Nell'ambito della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Governo acquisisce indirizzi e proposte nella materia della qualità della regolazione e osservazioni per l'adozione di strumenti comuni.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è emanato previo parere delle Commissioni parlamentari competenti reso entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

Articolo 3
Riassetto normativo in materia di sicurezza del lavoro.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riordino, coordinamento, armonizzazione e semplificazione delle disposizioni vigenti per l'adeguamento alle normative comunitarie e alle convenzioni internazionali in materia;

b) determinazione di misure tecniche ed amministrative di prevenzione compatibili con le caratteristiche gestionali ed organizzative delle imprese, in particolare di quelle artigiane e delle piccole imprese, anche agricole, forestali e zootecniche;

c) riordino delle norme tecniche di sicurezza delle macchine e degli istituti concernenti l'omologazione, la certificazione e l'autocertificazione;

d) riformulazione dell'apparato sanzionatorio, con riferimento, in particolare, alle fattispecie contravvenzionali a carico dei preposti, alla previsione di sanzioni amministrative per gli adempimenti formali di carattere documentale; alla revisione del regime di responsabilità tenuto conto della posizione gerarchica all'interno dell'impresa e dei poteri in ordine agli adempimenti in materia di prevenzione sui luoghi di lavoro; al coordinamento delle funzioni degli organi preposti alla programmazione, alla vigilanza ed al controllo, qualificando prioritariamente i compiti di prevenzione e di informazione rispetto a quelli repressivi e sanzionatori;

e) promozione dell'informazione e della formazione preventiva e periodica dei lavoratori sui rischi connessi all'attività dell'impresa in generale e allo svolgimento delle proprie mansioni, con particolare riguardo ai pericoli derivanti dall'esposizione a rumore, ad agenti chimici, fisici, biologici, cancerogeni e ad altre sostanze o preparati pericolosi o nocivi e alle misure di prevenzione da adottare in relazione ai rischi;

f) assicurazione della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in tutti i settori di attività, pubblici e privati, e a tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto stipulato con il datore di lavoro o con il committente;

g) adeguamento del sistema prevenzionistico e del relativo campo di applicazione alle nuove forme di lavoro e tipologie contrattuali, anche in funzione di contrasto rispetto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare;

h) promozione di codici di condotta e diffusione di buone prassi che orientino la condotta dei datori di lavoro, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati;

i) riordino e razionalizzazione delle competenze istituzionali al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di interventi e competenze, garantendo indirizzi generali uniformi su tutto il territorio nazionale nel rispetto delle competenze previste dall'articolo 117 della Costituzione;

l) realizzazione delle condizioni per una adeguata informazione e formazione di tutti i soggetti impegnati nell'attività di prevenzione e per la circolazione di tutte le informazioni rilevanti per l'elaborazione e l'attuazione delle misure di sicurezza necessarie;

m) modifica o integrazione delle discipline vigenti per i singoli settori interessati, per evitare disarmonie;

n) esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza, all'igiene e alla tutela della salute dei lavoratori.

Articolo 4
Riassetto in materia di assicurazioni.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali;

b) tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa preliminare, contestuale e

successiva alla conclusione del contratto, avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio;

c) salvaguardia dell'effettiva concorrenza tra le imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa in Italia o operanti in regime di libertà di prestazioni di servizi;

d) previsione di specifici requisiti di accesso e di esercizio per le società di mutua assicurazione esonerate dal pieno rispetto delle norme comunitarie, nonché per le imprese di riassicurazione;

e) garanzia di una corretta gestione patrimoniale e finanziaria delle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa, anche nell'ipotesi di una loro appartenenza ad un gruppo assicurativo, nonché con riferimento alle partecipazioni di imprese assicurative in soggetti esercenti attività connesse a quella assicurativa e di partecipazione di questi ultimi in imprese assicurative;

f) armonizzazione della disciplina delle diverse figure di intermediari nell'attività di distribuzione dei servizi assicurativi, compresi i soggetti che, per conto di intermediari, svolgono questa attività nei confronti del pubblico;

g) armonizzazione della disciplina sull'esercizio e sulla vigilanza delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi alla normativa comunitaria;

h) riformulazione dell'apparato sanzionatorio alla luce dei principi generali in materia:

1) affiancando alle ipotesi di ricorso alla sanzione amministrativa pecuniaria nei riguardi di imprese e operatori del settore, la previsione di specifiche sanzioni penali, modulate tra limiti minimi e massimi, nei casi di abusivo esercizio di attività assicurativa, agenziale, mediatizia e peritale da parte di imprese e soggetti non autorizzati o non iscritti ai previsti albi e ruoli ovvero di rifiuto di accesso, opposto ai funzionari dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), agli uffici o alla documentazione relativa alle anzidette attività, anche esercitate in via di fatto o, infine, di truffa assicurativa;

2) prevedendo la facoltà di difesa in giudizio da parte dell'ISVAP, a mezzo dei suoi funzionari, nei ricorsi contro i provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 6 della legge 5 marzo 2001, n. 57;

i) riassetto della disciplina dei rapporti tra l'ISVAP e il Governo, in ordine alle procedure di crisi cui sono assoggettate le imprese di assicurazione.

Articolo 5
Riassetto in materia di incentivi alle attività produttive.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) articolazione delle disposizioni allo scopo di renderle strumenti coordinati per il raggiungimento degli obiettivi di politica industriale fissati dal Governo e dal Parlamento con l'approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, anche in base ai diversi inquadramenti degli aiuti previsti dalla normativa dell'Unione europea e nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione;

b) limitazione della normativa primaria alla individuazione dei soli requisiti sostanziali per la concessione degli incentivi nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 87 del trattato che istituisce la Comunità europea;

c) delegificazione e rinvio alla normazione regolamentare dello Stato e alla normazione regionale, secondo le rispettive competenze, della disciplina dei procedimenti amministrativi secondo i criteri di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, nonché i principi contenuti nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, e successive modificazioni;

d) definizione, tra i principi fondamentali per la legislazione regionale, della priorità di intervento a favore delle attività produttive situate nelle aree territoriali meno sviluppate e nelle zone montane, del raccordo tra i diversi strumenti di incentivazione anche di carattere fiscale, della previsione di procedure semplificate per le imprese artigiane e le piccole e medie imprese.

Articolo 6
Riassetto in materia di prodotti alimentari.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di prodotti alimentari, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) armonizzazione della disciplina della produzione e della commercializzazione dei prodotti alimentari ai principi e alle norme di diritto comunitario, con particolare riferimento alla libera circolazione, allo scopo di assicurare competitività alle imprese;

b) tutela degli interessi relativi alla salute, all'ambiente, alla protezione del consumatore e alla qualità dei prodotti, alla salute degli animali e vegetali;

c) abrogazione o modificazione delle norme rese inapplicabili o superate dallo sviluppo tecnologico e non più adeguate all'evoluzione produttiva e commerciale delle imprese, fermo restando il diritto dei consumatori all'informazione;

d) fissazione di regole uniformi per ciò che concerne il sistema sanzionatorio e le modalità di controllo e di vigilanza, salvo per i prodotti oggetto di specifica normativa comunitaria, e in particolare per il prelevamento dei campioni;

e) semplificazione delle procedure esistenti, eliminando quelle che pongono a carico delle aziende oneri non prescritti, per gli stessi prodotti, in altri Stati membri dell'Unione europea;

f) distinzione tra norme di produzione e di commercializzazione, con particolare riferimento agli aspetti tecnici e merceologici, norme concernenti il controllo dei prodotti, norme concernenti la istituzione di un unico sistema sanzionatorio.

Articolo 7
Riassetto in materia di tutela dei consumatori.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali e articolazione della stessa allo scopo di armonizzarla e riordinarla, nonché di renderla strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di tutela del consumatore previsti in sede internazionale;

b) omogeneizzazione delle procedure relative al diritto di recesso del consumatore nelle diverse tipologie di contratto;

c) conclusione, in materia di contratti a distanza, del regime di vigenza transitoria delle disposizioni più favorevoli per i consumatori, previste dall'articolo 15 del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185, di attuazione della direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, e rafforzamento della tutela del consumatore in materia di televendite;

d) coordinamento, nelle procedure di composizione extragiudiziale delle controversie, dell'intervento delle associazioni dei consumatori, nel rispetto delle raccomandazioni della Commissione delle Comunità europee.

Articolo 8
Riassetto in materia di metrologia legale.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di metrologia legale ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riordino e adeguamento della normativa in relazione ai mutamenti intervenuti nel mercato, all'evoluzione del progresso tecnologico e al nuovo assetto di competenze derivato dal trasferimento di funzioni alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in applicazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e successive modificazioni;
b) semplificazione e deregolamentazione degli adempimenti amministrativi per gli operatori del settore;
c) armonizzazione della disciplina con le raccomandazioni e le indicazioni dell'Unione europea e degli organismi internazionali sui pesi e sulle misure.

Articolo 9
Riassetto in materia di internazionalizzazione delle imprese.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante norme per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di internazionalizzazione delle imprese, ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
a) riunire e coordinare tutte le disposizioni legislative in materia di internazionalizzazione delle imprese, considerando, oltre alle esportazioni, anche gli investimenti in grado di promuovere l'internazionalizzazione delle produzioni italiane, prevedendo la delegificazione dei procedimenti in materia;
b) coordinare le misure di intervento di competenza dello Stato con quelle delle regioni e degli altri soggetti operanti nel settore dell'internazionalizzazione delle imprese;
c) prevedere accordi tra enti pubblici e il sistema bancario per l'utilizzo dei servizi e delle sedi estere degli istituti di credito.

Articolo 10
Riassetto in materia di società dell'informazione.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data in entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, su proposta del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e dei Ministri competenti per materia, per il coordinamento e il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione, ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
a) graduare la rilevanza giuridica e l'efficacia probatoria dei diversi tipi di firma elettronica in relazione al tipo di utilizzo e al grado di sicurezza della firma;
b) rivedere la disciplina vigente al fine precipuo di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti pubblici e di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi secondo il criterio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure necessari e nel rispetto dei principi di eguaglianza, non discriminazione e della normativa sulla riservatezza dei dati personali;
c) prevedere la possibilità di attribuire al dato e al documento informatico contenuto nei sistemi informativi pubblici i caratteri della primarietà e originalità, in sostituzione o in aggiunta a dati e documenti non informatici, nonché obbligare le amministrazioni che li detengono ad adottare misure organizzative e tecniche volte ad assicurare l'esattezza, la sicurezza e la qualità del relativo contenuto informativo;
d) realizzare il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare o semplificare il linguaggio normativo;
e) adeguare la normativa alle disposizioni comunitarie.

2. La delega di cui al comma 1 è esercitata per i seguenti oggetti:
a) il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale;
b) i procedimenti amministrativi informatici di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo;
c) la gestione dei documenti informatici;

d) la sicurezza informatica dei dati e dei sistemi;
e) le modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo.

3. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto degli oggetti e dei principi e criteri direttivi determinati dal presente articolo, entro dodici mesi decorrenti dalla data di scadenza del termine di cui al medesimo comma 1.

Articolo 11
Riassetto delle disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti concernenti il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
a) revisione e riassetto della normativa che disciplina le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, protezione civile, difesa civile e incendi boschivi, nonché l'ordinamento del personale per gli aspetti non demandati alla contrattazione collettiva nazionale, in modo da consentirne la coerenza giuridica, logica e sistematica, con particolare riferimento:
1) alla definizione delle attribuzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco negli interventi di soccorso pubblico;
2) al riassetto della normativa in materia di prevenzione incendi e di vigilanza antincendi, tenuto conto anche dell'evoluzione tecnologica e dei mutamenti socio-ambientali;
3) alla revisione delle disposizioni sui poteri autorizzatori in materia di prevenzione incendi e di vigilanza antincendi;
b) armonizzazione delle disposizioni sulla prevenzione incendi alla normativa sullo sportello unico per le attività produttive;
c) coordinamento e adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali.

2. All'attuazione ed esecuzione delle disposizioni emanate ai sensi del comma 1 si provvede con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al citato comma 1.

CAPO II

Disposizioni in materia di analisi di impatto della regolamentazione e di atti normativi governativi disposizioni in materia di pubblico impiego

Articolo 12.
Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti.

1. Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.

2. Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate.

3. I soggetti di cui al comma 1 provvedono alla verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale.

4. Sono, comunque, escluse dall'applicazione del presente articolo le segnalazioni e le altre attività consultive, anche se concernenti gli atti di cui al comma 1, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni.

Articolo 13
Disposizioni relative all'attività della Corte dei conti e all'accesso alla magistratura della Corte dei conti.

1. Il parere della Corte dei conti, previsto dall'articolo 88 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sugli schemi di atti normativi del Governo, è reso nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta; decorso tale termine, si procede indipendentemente dall'acquisizione del parere. Qualora, per esigenze istruttorie, non possa essere rispettato il termine di cui al presente comma, tale termine può essere interrotto per una volta e il parere deve essere reso definitivamente entro venti giorni dal ricevimento degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.

2. All'articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: "La Corte riferisce, inoltre, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti nelle modalità previste dai Regolamenti parlamentari, sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega".

3. All'articolo 12, primo comma, della legge 20 dicembre 1961, n.1345, la lettera d) è sostituita dalla seguente:
"d) gli avvocati iscritti nel relativo albo professionale da almeno cinque anni".

4. All'articolo 12, primo comma, lettera e), della legge 20 dicembre 1961, n. 1345, come modificata dall'articolo 3, comma 8, della legge 15 maggio 1997, n. 127, al primo periodo, le parole: "Amministrazioni dello Stato" sono sostituite dalle seguenti: "Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"; il secondo periodo è sostituito dal seguente: "I bandi di concorso possono riservare una percentuale non inferiore al 20 per cento dei posti messi a concorso a personale che sia dotato oltre che del diploma di laurea in giurisprudenza, anche del diploma di laurea in scienze economico-aziendali o in scienze dell'economia o di altro titolo di studio equipollente".

5. Una quota non inferiore al 20 per cento della dotazione organica del personale della carriera dirigenziale e direttiva in servizio presso la Corte dei conti è riservata ai laureati in discipline economiche o statistiche o attuariali.

Articolo 14
Modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

1. Al comma 2, primo periodo, dell'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'articolo 3 della legge 15 luglio 2002, n. 145, dopo le parole: "almeno cinque anni di servizio", sono inserite le seguenti: "o, se in possesso del diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, almeno tre anni di servizio".

2. Al comma 2, ultimo periodo, dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 7 della legge 15 luglio 2002, n. 145, la parola: "oppure" è sostituita dalle seguenti: "e per gli archeologi e gli storici dell'arte aventi il requisito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 7 luglio 1988, n. 254, nonché per gli archivisti di Stato, i bibliotecari e gli esperti di cui all'articolo 2, comma 1, della medesima legge, che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti".

Articolo 15
Modifica all'articolo 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

1. All'articolo 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, il comma 3 è sostituito dal seguente:
"3. I lavoratori dipendenti di cui al comma 1, qualora intendano avvalersi della facoltà di accreditamento dei contributi di cui al medesimo comma 1, presentano domanda entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello nel corso del quale ha avuto inizio l'aspettativa, a pena di decadenza. La domanda si intende tacitamente rinnovata ogni anno salvo espressa manifestazione di volontà in senso contrario".

CAPO III

Misure telematiche

Articolo 16
Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese.

1. Presso il Ministero delle attività produttive, che si avvale a questo scopo del sistema informativo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, è istituito il Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese, di seguito denominato "Registro", il quale contiene l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa, nonché i dati raccolti dalle amministrazioni comunali negli archivi informatici di cui all'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Il Registro, che si articola su base regionale con apposite sezioni del sito informatico, fornisce, ove possibile, il supporto necessario a compilare in via elettronica la relativa modulistica.

2. E' fatto obbligo alle amministrazioni pubbliche, nonché ai concessionari di lavori e ai concessionari e gestori di servizi pubblici, di trasmettere in via informatica al Ministero delle attività produttive l'elenco degli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle attività produttive e del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sono stabilite le modalità di coordinamento, di attuazione e di accesso al Registro, nonché di connessione informatica tra le diverse sezioni del sito.

4. Il Registro è pubblicato su uno o più siti telematici, individuati con decreto del Ministro delle attività produttive.

5. Del Registro possono avvalersi gli enti locali, qualora non provvedano in proprio, per i servizi pubblici da loro gestiti.

Articolo 17
Banca dati per la legislazione in materia di pubblico impiego.

1. E' istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica una banca dati contenente la normativa generale e speciale in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

2. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica cura l'aggiornamento periodico della banca dati di cui al comma 1, tenendo conto delle innovazioni normative e della contrattazione collettiva successivamente intervenuta, e assicurando agli utenti la consultazione gratuita.

Articolo 18
Consultazione in via telematica.

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri può pubblicare su sito telematico le notizie relative ad iniziative normative del Governo, nonché i disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando forme di partecipazione del cittadino in conformità con le disposizioni vigenti in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento di dati personali. La Presidenza del Consiglio dei ministri può inoltre pubblicare atti legislativi e regolamentari in vigore nonché i massimari elaborati da organi di giurisdizione.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuate le modalità di partecipazione del cittadino alla consultazione gratuita in via telematica.

Articolo 19
Dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo e contabile.

1. I dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo e contabile sono resi accessibili a chi vi abbia interesse mediante pubblicazione sul sistema informativo interno e sul sito istituzionale della rete INTERNET delle autorità emananti.

2. Le sentenze e le altre decisioni del giudice amministrativo e contabile, rese pubbliche mediante deposito in segreteria, sono contestualmente inserite nel sistema informativo interno e sul sito istituzionale della rete INTERNET, osservando le cautele previste dalla normativa in materia di tutela dei dati personali.

CAPO IV

Disposizioni transitorie e finali

Articolo 20
Norme transitorie.

1. Per la legge per la semplificazione e il riassetto normativo dell'anno 2003 i termini di cui al comma 1 dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, sono rispettivamente fissati al novantesimo e al centoventesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Articolo 21
Copertura finanziaria.

1. Dall'esercizio di ciascuna delle deleghe di cui al Capo I non devono derivare maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

2. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 16, determinato nella misura massima di 516.457 euro a decorrere dall'anno 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando
l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

3. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 17, determinato nella misura massima di 324.850 euro per l'anno 2003 ed in 141.510 euro annui a decorrere dall'anno 2004, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Articolo 22
Modifiche alla legge 24 novembre 2000, n. 340.

1. L'articolo 35 della legge 24 novembre 2000, n. 340, è sostituito dal seguente:
"ART. 35. (Controversie in materia di masi chiusi). 1. In tutte le controversie in materia di masi chiusi concernenti la determinazione dell'assuntore del maso chiuso e la determinazione del prezzo di assunzione si osservano le disposizioni dettate dal capo I del titolo IV del libro secondo del codice di procedura civile. Il tentativo di conciliazione previsto dall'articolo 410 del codice di procedura civile è esperito dinanzi alla Ripartizione agricoltura della provincia autonoma di Bolzano.
2. Chi intende proporre in giudizio una domanda relativa all'ordinamento dei masi chiusi è tenuto ad esperire il tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203, in cui la Ripartizione agricoltura della provincia autonoma di Bolzano si intende sostituita all'ispettorato provinciale dell'agricoltura.
3. Tutti gli atti, i documenti e i provvedimenti relativi ai procedimenti, anche esecutivi, cautelari e tavolari relativi alle controversie in materia di masi chiusi, sono esenti dall'imposta di bollo, di registro, da ogni altra tassa e dal contributo unificato. "

2. All'onere derivante dall'attuazione del comma 3 dell'articolo 35 della legge 24 novembre 2000, n. 340, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, valutato in 15.000 euro annui a decorrere dall'anno 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. Alla legge 24 novembre 2000, n. 340, nell'allegato A, il numero 43 è sostituito dal seguente:
"43. Procedimenti relativi all'acquisto e alla locazione di nuove macchine utensili o di produzione.
Legge 28 novembre 1965, n. 1329".

4. Alla legge 24 novembre 2000, n. 340, nell'allegato A, dopo il numero 63, sono aggiunti i seguenti:
"63-bis. Procedimento di astensione anticipata dal lavoro delle donne in stato di gravidanza.
Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, articolo 17, commi 2 e 3.

Articolo 23
Abrogazioni.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, la legge 10 marzo 1969, n. 116, è abrogata.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati i commi 13-ter, 13-quater e 13-quinquies dell'articolo 3 del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165. Gli atti privi della dichiarazione ivi prevista sono sanati con efficacia retroattiva fermo il diritto maturato da terzi in base ad atto trascritto anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è abrogato l'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50. Le procedure avviate ai sensi del citato articolo 7 per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sia intervenuta la richiesta di parere al Consiglio di Stato, possono essere completate con l'emanazione dei previsti testi unici entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla legge 24 novembre 2000, n. 340, all'articolo 1, comma 4, sono abrogate le lettere g), h) ed i). A decorrere dalla medesima data, riacquistano efficacia le previsioni di cui ai numeri 94, 97 e 98 dell'allegato 1 alla legge 15 marzo 1997, n. 59, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della citata legge n. 340 del 2000.

5. All'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, sono soppresse le previsioni di cui ai numeri 10, 12, 25, 28, 29, 32, 33, 34, 36, 41, 58, 68, 74, 98-bis, 99, 106, 112-ter, 112-quater e 112-octies.

6. All'allegato 1 della legge 8 marzo 1999, n. 50, e successive modificazioni, sono soppresse le previsioni di cui ai numeri 17, 22, 38, 39 e 44.

7. All'allegato A della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono soppresse le previsioni di cui ai numeri 2, 4, 7, 13, 25, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 56, 57, 59 e 60.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 29 luglio 2003

CIAMPI
Berlusconi, presidente del Consiglio dei ministri
Mazzella, ministro per la Funzione pubblica
Visto, il Guardasigilli: Castelli

Decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 2003, n. 390

(pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 29 del 5.2.2004)

Proroga del termine previsto dall'articolo 6, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 21settembre 2001, n. 422, concernente il regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;
visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
vista la legge 7 giugno 2000, n. 150, ed in particolare l'articolo 5;
vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 24 ottobre 2003;
acquisita l'intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, reso nella seduta del 10 dicembre 2003;
udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 15 dicembre 2003;
vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 19 dicembre 2003;
sulla proposta del presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro per la funzione pubblica;'

EMANA

il seguente regolamento:

Art. 1.

1. Il termine per il compimento delle attività formative per il personale che già esercita funzioni di informazione e comunicazione, previsto dall'articolo 6, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 422, è prorogato fino al 31 dicembre 2004.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Dato a Roma, addì 19 dicembre 2003

Ciampi
Berlusconi, presidente del Consiglio dei ministri
Mazzella, ministro per la Funzione pubblica
Visto, il Guardasigilli: Castelli

Registrato alla Corte dei conti il 23 gennaio 2004
Ministeri istituzionali, registro n. 1, foglio n. 133

Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 381

Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, concernenti il riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

GU n. 19 del 24-1-2004
Testo in vigore dall'8-2-2004

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;
visto l'articolo 11, comma 1, lettera a), e l'articolo 12, comma 1, lettere s) e t), della legge 15 marzo 1997, n. 59;
visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, recante riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;
visto l'articolo 1, comma 1, della legge 6 luglio 2002, n. 137;
vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 24 ottobre 2003;
acquisito il parere della Commissione bicamerale consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59;
vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 19 dicembre 2003;
sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Art. 1.

1. Gli articoli da 1 a 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, sono sostituiti dai seguenti:
"Art. 1 (Natura e compiti della Scuola superiore della pubblica amministrazione).
1. La Scuola superiore della pubblica amministrazione - di seguito denominata Scuola - è un'istituzione di alta cultura e formazione, posta nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dotata di autonomia organizzativa e contabile nei limiti delle proprie risorse economico-finanziarie.

2. Sono compiti della Scuola:
a) il reclutamento dei dirigenti e dei funzionari dello Stato, secondo le procedure e nei limiti previsti dalle leggi in vigore;
b) la cura dell'organizzazione dei cicli di attività formativa iniziale dei dirigenti dello Stato, secondo le procedure e nei limiti previsti dalle leggi in vigore;
c) la cura delle attività di formazione permanente dei dirigenti e dei funzionari dello Stato, secondo le procedure e nei limiti previsti dalle leggi in vigore;
d) lo svolgimento di attività di ricerca, nonché, su richiesta, di attività di consulenza e supporto tecnico per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per le amministrazioni pubbliche su tematiche istituzionali, progetti di riforma e in materia di innovazione amministrativa, formazione e di organizzazione dell'attività' formativa. La Scuola valuta altresì, su richiesta delle amministrazioni statali e sulla base di apposite indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per la funzione pubblica, ove nominato, la qualità delle offerte formative presentate da soggetti terzi e la loro rispondenza ai requisiti richiesti e svolge attività di monitoraggio;
e) il coordinamento delle attività delle scuole pubbliche statali di formazione mediante forme di collaborazione e di raccordo e l'individuazione e l'attuazione di forme di cooperazione con le scuole pubbliche diverse da quelle dello Stato, nel rispetto delle reciproche sfere di autonomia e

di competenza; nonché la cura di un osservatorio sui bisogni di formazione e qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche e la redazione di uno specifico studio annuale che raffronti specificamente detti bisogni con gli interventi attuati;

f) la cura dei rapporti con gli organismi e le strutture di formazione similari di altri Paesi, la definizione con essi di accordi, di convenzioni e di ogni altra forma di collaborazione e di scambio di esperienze e il sostegno, anche finanziario, ad iniziative di collaborazione e di scambio di funzionari, anche ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

g) lo svolgimento, su richiesta, di attività di formazione di personale delle amministrazioni di altri Paesi;

h) lo svolgimento, anche in collaborazione con scuole pubbliche e private, università e istituti di alta cultura pubblici e privati, italiani e stranieri, amministrazioni pubbliche e istituzioni e società private, di attività di ricerca e studio nell'ambito dei propri fini istituzionali, nonché la pubblicazione di ricerche e studi, anche attraverso apposite convenzioni con case editrici.

3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri si avvale della Scuola per il coordinamento delle attività di formazione dei dipendenti pubblici, di promozione dell'innovazione amministrativa e di collaborazione con gli organismi formativi di altri Paesi.

4. Fermo restando l'adempimento dei propri fini istituzionali, la Scuola può svolgere, su convenzione e con tutti gli oneri a carico dei committenti, attività di formazione del personale delle amministrazioni pubbliche diverse da quelle dello Stato e di soggetti gestori di servizi pubblici.

5. La Scuola continua ad essere iscritta nell'apposito schedario dell'anagrafe delle ricerche, istituito ai sensi del terzo comma dell'articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382. Essa può promuovere o partecipare ad associazioni e consorzi, nonché stipulare accordi di programma, convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati.

Art. 2
Organi e struttura della Scuola superiore della pubblica amministrazione

1. Sono organi della Scuola:

a) il comitato di indirizzo;

b) il direttore;

c) il comitato operativo;

d) il dirigente amministrativo.

2. Il comitato di indirizzo è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica ove nominato, ovvero da un loro rappresentante, ed è composto come segue:

a) dal direttore;

b) dal Presidente del Consiglio di Stato o da un suo rappresentante;

c) dal Presidente della Corte dei conti o da un suo rappresentante;

d) dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo rappresentante;

e) dal presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane o da un suo rappresentante;

f) dal presidente dell'Accademia dei Lincei o da un suo rappresentante;

g) dal presidente del Consiglio nazionale delle ricerche o da un suo rappresentante. Per la validità delle riunioni è necessaria la presenza della maggioranza dei componenti. La partecipazione alle riunioni del comitato non dà titolo ad emolumenti o compensi a qualsiasi titolo dovuti. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto del presidente. Le funzioni di segretario sono svolte da un dirigente in servizio presso la Scuola, incaricato dal direttore. Il comitato di indirizzo è riunito su convocazione del presidente e, comunque, almeno una volta all'anno per l'approvazione del programma di massima di cui all'articolo 6, comma 1. Ogni componente ha facoltà di richiedere la convocazione del comitato di indirizzo, motivandone le ragioni. Il comitato di indirizzo ha le seguenti attribuzioni:

a) fornisce gli indirizzi sulle attività della Scuola;

b) approva il programma annuale, presentato dal direttore, di cui all'articolo 6, comma 1;

c) adotta gli altri provvedimenti previsti dal presente decreto legislativo, dal regolamento e dalle delibere di cui all'articolo 5.
Alle riunioni del comitato di indirizzo può essere invitato a partecipare, senza diritto di voto, il dirigente amministrativo, per le questioni inerenti alla sua diretta competenza.

3. Il direttore ha la legale rappresentanza della Scuola ed è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per la funzione pubblica, ove nominato. Il direttore è scelto tra dirigenti di particolare e comprovata qualificazione che abbiano ricoperto per almeno un quinquennio incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali, professori universitari di ruolo o soggetti equiparati, magistrati ordinari, amministrativi o contabili con qualifica di consigliere, avvocati dello Stato almeno alla terza classe di stipendio e consiglieri parlamentari. Il direttore può essere, altresì, scelto tra soggetti parimenti dotati di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano diretto per almeno un quinquennio istituzioni pubbliche o private di alta formazione. Il direttore resta in carica per quattro anni e può essere confermato.

4. Il direttore, in qualità di vertice dell'istituzione, in attuazione del programma annuale di cui all'articolo 6, comma 1, assicura lo svolgimento delle attività istituzionali ed è responsabile dell'attività' didattica e scientifica della Scuola, nomina le commissioni esaminatrici per i concorsi e i corsi, secondo le norme in vigore, ed esercita tutte le altre attribuzioni previste dal presente decreto legislativo, dal regolamento e dalle delibere di cui all'articolo 5.

5. Il comitato operativo è composto dal direttore, che lo presiede, e da tre membri nominati direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri tra i componenti del comitato di indirizzo. La competenza in ordine alla nomina non può formare oggetto di delega.
La nomina a membro del comitato operativo e la partecipazione alle riunioni non dà titolo ad emolumenti o compensi a qualsiasi titolo dovuti. Per la validità delle riunioni è sufficiente la presenza della maggioranza dei componenti. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei presenti. Le funzioni di segretario sono svolte da un dirigente in servizio presso la Scuola, incaricato dal direttore. Il comitato operativo è riunito su convocazione del direttore che lo presiede. In caso di parità prevale il voto del presidente. Il direttore può invitare a partecipare alle riunioni del comitato operativo, senza diritto di voto, il dirigente amministrativo, i responsabili di settore, i responsabili di area ed i responsabili di sede, quando la loro partecipazione è opportuna in relazione all'oggetto della riunione. Il comitato operativo è organo consultivo del direttore sulle materie che questi intenda sottoporre al suo esame ed adotta gli altri provvedimenti previsti dal presente decreto legislativo, dal regolamento e dalle delibere di cui all'articolo 5.

6. Il dirigente amministrativo è scelto tra i dirigenti di prima fascia dello Stato e i dirigenti di amministrazioni pubbliche di livello equivalente in base ai rispettivi ordinamenti ed è incaricato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per la funzione pubblica, ove nominato, su proposta del direttore. Il dirigente amministrativo resta in carica per quattro anni e può essere confermato.

7. Il dirigente amministrativo è responsabile della gestione amministrativa ed esercita le attribuzioni previste dal presente decreto legislativo, dal regolamento e dalle delibere di cui all'articolo 5. L'ufficio del dirigente amministrativo è di livello dirigenziale generale.

8. Il direttore è coadiuvato, nell'esercizio delle attività didattiche e scientifiche di cui al comma 4, dai responsabili di settore, ai quali sono attribuiti specifici ambiti di attività per il perseguimento degli obiettivi istituzionali della Scuola. I responsabili di settore, in numero non superiore a sei, sono nominati dal direttore della Scuola e sono tenuti ad attuarne le specifiche direttive. I responsabili di settore sono scelti tra dirigenti o soggetti equiparati, professori universitari e magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché tra chi possieda comunque una comprovata qualificazione professionale nel settore dell'alta formazione pubblica e privata, nazionale o straniera. I responsabili di settore restano in carica per due anni, salvo conferma. Ad essi possono venire affidate risorse umane e finanziarie in conformità agli obiettivi loro assegnati. Il direttore affida ad uno di essi il compito di sostituirlo in caso di assenza o impedimento. Il direttore può comunque delegare le funzioni didattiche e scientifiche ai responsabili

di settore, ivi comprese le attività di raccordo della Scuola con le istituzioni pubbliche e private, nazionali ed internazionali.

9. Il direttore e i responsabili di settore, se dipendenti di amministrazioni pubbliche, sono posti obbligatoriamente in posizione di fuori ruolo, aspettativa o comando, secondo i rispettivi ordinamenti ed anche in deroga ai limiti temporali da essi previsti.

10. Il direttore e i responsabili di settore, se in servizio presso amministrazioni pubbliche, conservano il trattamento economico, comunque definito, relativo alla qualifica posseduta presso l'amministrazione di appartenenza. Il trattamento del direttore è incrementato da un'indennità' di carica stabilita con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per la funzione pubblica, ove nominato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il trattamento economico dei responsabili di settore è incrementato da un'indennità' di carica stabilita, nei limiti delle risorse economico-finanziarie della Scuola, con le delibere di cui all'articolo 5.

11. In caso di affidamento degli incarichi a soggetti non provenienti da pubbliche amministrazioni, il trattamento economico è definito contrattualmente con le modalità dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto applicabili.

12. Il direttore si avvale di responsabili di area, scelti dallo stesso nell'ambito dei docenti collocati fuori ruolo, ai quali compete assicurare la qualità didattica e scientifica nelle aree di rispettiva competenza. La durata degli incarichi dei responsabili di area è stabilita dal direttore, secondo quanto previsto nelle delibere di cui all'articolo 5 e comunque per un periodo non superiore ai quattro anni, salvo conferma. Il loro numero non può essere superiore a dieci.

13. I dirigenti della Scuola sono nominati dal direttore, sentito il comitato operativo e, per quanto di sua competenza, il dirigente amministrativo.

Art. 3
Sede centrale e sedi distaccate della Scuola superiore della pubblica amministrazione

1. La Scuola ha sede in Roma. Le attività della Scuola possono svolgersi presso sedi distaccate. Le sedi distaccate sono quelle esistenti alla data dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo.

2. Il mutamento della sede centrale, l'istituzione o la soppressione di una sede distaccata avvengono con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, ove nominato.

3. A ciascuna sede distaccata è preposto un dirigente, il cui incarico è conferito dal direttore della Scuola, sentito il dirigente amministrativo, tra i dirigenti assegnati alla stessa, ovvero tra i dirigenti dello Stato.

4. Il personale non docente e le risorse necessarie al funzionamento della struttura di ciascuna sede sono assegnate secondo le modalità stabilite con le delibere di cui all'articolo 5.

5. I responsabili di sede assicurano il funzionamento della struttura loro affidata ed il regolare andamento dell'attività' gestionale e didattico-formativa, in attuazione delle direttive del direttore e, per quanto riguarda le materie di sua competenza, del dirigente amministrativo. Sono altresì responsabili del personale non docente assegnato alla sede.

Art. 4
Incarichi

1. La Scuola può avvalersi di consulenti esterni, di professionalità e competenze utili allo svolgimento delle sue attività istituzionali, anche di supporto alla didattica ed alla ricerca, e di personale docente di comprovata professionalità collocato, ove occorra, in posizione di fuori ruolo, comando o aspettativa, se l'incarico non consente il normale espletamento delle proprie funzioni

nell'amministrazione di appartenenza. Può, inoltre, avvalersi di docenti incaricati, anche temporaneamente, di specifiche attività di insegnamento e conferire a persone di comprovata professionalità specifici incarichi finalizzati alla pubblicazione di ricerche e studi.

2. I docenti di cui al comma 1 devono comunque essere scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, professori o docenti universitari, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, nonché tra esperti di comprovata professionalità italiani o stranieri.

3. Gli incarichi di cui ai commi 1 e 2 sono affidati dal direttore della Scuola, sentiti gli eventuali responsabili di area, con le modalità stabilite nelle delibere di cui all'articolo 5. Gli incarichi ai docenti della Scuola collocati in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, sono conferiti dal direttore sentito il comitato operativo.

4. I docenti della Scuola, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, per il tempo dell'incarico sono equiparati, ad ogni effetto giuridico, ai professori universitari di prima fascia, con salvezza dell'eventuale migliore trattamento economico complessivo in godimento. Con le delibere di cui all'articolo 5 può essere stabilito un incremento del compenso, anche ad effetto limitato nel tempo e nei limiti delle risorse economico-finanziarie della Scuola.
Tale incremento è posto a carico del bilancio della Scuola mediante utilizzo delle risorse derivanti per attività svolte per conto terzi.

5. Ai docenti incaricati di responsabilità di area, nonché di altri specifici incarichi per il funzionamento della Scuola, spetta un compenso stabilito con le delibere di cui all'articolo 5 in misura comunque non superiore ad un quinto del compenso spettante al direttore. Tale compenso è posto a carico del bilancio della Scuola.

6. Il numero complessivo dei docenti di cui al com-ma 4 non può superare le trenta unità.

Art. 5
Organizzazione interna, funzionamento e regolamento contabile e finanziario

1. Il direttore definisce con proprie delibere, sentito il comitato operativo e per quanto di sua competenza il dirigente amministrativo, l'organizzazione interna della Scuola e detta le ulteriori disposizioni occorrenti per il suo funzionamento; stabilisce altresì le modalità di attribuzione degli incarichi di cui all'articolo 4 e degli incarichi temporanei di insegnamento e ricerca e i relativi compensi.

2. Le delibere di cui al comma 1 sono soggette all'approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero del Ministro per la funzione pubblica, ove nominato. Le delibere con cui si determinano le indennità di carica dei responsabili di settore, gli incrementi del compenso dei docenti di cui all'articolo 4, comma 4, ed il compenso spettante ai docenti ai sensi dell'artico-lo 4, comma 5, sono sottoposte anche all'approvazione del Ministro dell'economia e delle finanze. L'approvazione deve essere esercitata entro trenta giorni dal ricevimento delle delibere. Trascorso tale termine le delibere si intendono approvate.

3. Il regolamento contabile e finanziario della Scuola è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche su proposta del Ministro per la funzione pubblica, ove nominato, sentito il direttore della Scuola.

Art. 6
Programmazione e dotazione finanziaria della Scuola

1. La dotazione finanziaria minima della Scuola è fissata annualmente, in sede di bilancio dello Stato, in misura adeguata ad attuare i compiti istituzionali. Entro il mese di aprile di ogni anno il direttore, sentito il comitato operativo ed il dirigente amministrativo, anche al fine di consentire la determinazione di detta dotazione minima finanziaria, nonché i capi dipartimento o i titolari degli

uffici dirigenziali generali responsabili del personale delle amministrazioni statali e della loro formazione, eventualmente riuniti in conferenza, sottopone per l'approvazione al comitato di indirizzo un programma di massima delle attività della Scuola per il successivo anno di esercizio. Dopo l'approvazione il programma è trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero al Ministro della funzione pubblica, ove nominato.

2. Nel programma possono essere previste attività della Scuola, comunque rientranti nei propri fini istituzionali, da svolgersi con dotazione finanziaria ulteriore e diversa da quella minima prevista nel bilancio dello Stato, anche attraverso l'accesso a fondi nazionali, comunitari ed internazionali, con eventuale partecipazione a procedure concorsuali anche in associazione con altri soggetti pubblici e privati.

3. Sono in ogni caso a carico del bilancio dello Stato gli oneri finanziari per le spese di funzionamento e di mantenimento delle sedi, del personale non docente della Scuola e dei docenti inseriti nel ruolo di cui all'articolo 4, comma 4, salvo quanto stabilito dall'articolo 4, commi 4 e 5.

Art. 7
Disposizioni transitorie

1. I fabbisogni di personale non docente sono definiti, fatta salva la disciplina della contrattazione collettiva in materia, nell'ambito del programma annuale delle attività.

2. Al fine di garantire la continuità dell'attività' formativa della Scuola il direttore ed il segretario restano in carica fino al termine del rispettivo mandato. A tal fine il segretario assume le funzioni di dirigente amministrativo. Il comitato operativo in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto cessa dalle proprie funzioni al momento della nomina del comitato operativo ai sensi dell'articolo 2, comma 5.

3. Fino all'adozione di nuove delibere ai sensi dell'articolo 5 continua a trovare applicazione, in quanto compatibile con le disposizioni del presente decreto legislativo, la delibera relativa all'organizzazione interna e al funzionamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione adottata in data 9 dicembre 1999 ed approvata dal Ministro per la funzione pubblica in data 13 dicembre 1999, e successive modificazioni.

4. Dal presente decreto legislativo non discendono maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Art. 8
Riordino della Scuola superiore dell'economia e delle finanze

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 3, 4 e 5, all'articolo 2, commi 4 e 10, all'articolo 3, comma 3, all'articolo 4, commi 1, 2, 4 e 6, all'articolo 5, comma 1, nonché i principi desumibili dalle restanti disposizioni di cui agli articoli da 1 a 6 del presente decreto legislativo, costituiscono criteri direttivi per il regolamento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 29 dicembre 2003

Avvertenza:

Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente per materia, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Note alle premesse:

- L'art. 76 della Costituzione è il seguente:
“Art. 76. - L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti”.

- L'art. 87 della Costituzione è il seguente:
“Art. 87. - Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. Può inviare messaggi alle Camere. Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione. Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo. Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti. Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione. Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato. Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere. Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere. Presiede il Consiglio superiore della magistratura. Può concedere grazia e commutare le pene. Conferisce le onorificenze della Repubblica.”

-Il testo dell'art. 11, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), è il seguente:
“Art. 11. - 1. Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 gennaio 1999, uno o più decreti legislativi diretti a:
a) razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo”;

- Il testo dell'art. 12, comma 1, lettere s) e t), della legge 15 marzo 1997, n. 59, è il seguente:
“Art. 12. - 1. Nell'attuazione della delega di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 11 il Governo si atterrà, oltreché ai principi generali desumibili dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, ai seguenti principi e criteri direttivi:
a)-r) (omissis);
s) realizzare gli eventuali processi di mobilità ricorrendo, in via prioritaria, ad accordi di mobilità su base territoriale, ai sensi dell'art. 35, comma 8, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, prevedendo anche per tutte le amministrazioni centrali interessate dai processi di trasferimento di cui all'art. 1 della presente legge, nonché di razionalizzazione, riordino e fusione di cui all'art. 11, comma 1, lettera a), procedure finalizzate alla riqualificazione professionale per il personale di tutte le qualifiche e i livelli per la copertura dei posti disponibili a seguito della definizione delle piante organiche e con le modalità previste dall'art. 3, commi 205 e 206, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, fermo restando che le singole amministrazioni provvedono alla copertura degli oneri finanziari attraverso i risparmi di gestione sui propri capitoli di bilancio;
t) prevedere che i processi di riordinamento e razionalizzazione sopra indicati siano accompagnati da adeguati processi formativi che ne agevolino l'attuazione, all'uopo anche rivedendo le attribuzioni e l'organizzazione della Scuola superiore della pubblica.”
- Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, reca: “Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.”.
- Il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, reca: “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”.

- L'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), è il seguente:
“1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno o più decreti legislativi, correttivi o modificativi di decreti legislativi già emanati, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni. Resta fermo quanto previsto dall'art. 28 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, come modificato dall'art. 2 della presente legge.”

Note all'art. 1:

Articolo unico - Sub art. 1.
L'art. 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (per il titolo vedi nelle note alle premesse), è il seguente:
“Art. 32 (Scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi e temporaneo servizio all'estero). - 1. Anche al fine di favorire lo scambio internazionale di esperienze amministrative, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, a seguito di appositi accordi di reciprocata stipulati tra le amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero degli affari esteri ed il Dipartimento della funzione pubblica, possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio presso amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea, degli Stati candidati all'adesione e di altri Stati con cui l'Italia intrattiene rapporti di

collaborazione, nonché presso gli organismi dell'Unione europea e le organizzazioni ed enti internazionali cui l'Italia aderisce.
2. Il trattamento economico potrà essere a carico delle amministrazioni di provenienza, di quelle di estinzione o essere suddiviso tra esse, ovvero essere rimborsato in tutto o in parte allo Stato italiano dall'Unione europea o da una organizzazione o ente internazionale.
3. Il personale che presta temporaneo servizio all'estero resta a tutti gli effetti dipendente dell'amministrazione di appartenenza. L'esperienza maturata all'estero è valutata ai fini dello sviluppo professionale degli interessati".

- L'art. 63, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), è il seguente:
"Al fine di evitare ogni superflua duplicazione e sovrapposizione di strutture e di finanziamenti è istituita l'Anagrafe nazionale delle ricerche."

Articolo unico - Sub art. 2.
- L'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è il seguente:
"6. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità' di servizio."

Articolo unico - Sub art. 8.
- L'art. 17, commi 3 e 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività' di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), è il seguente:
"3. Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del Ministro o di autorità sott'ordinate al Ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più Ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei Ministri prima della loro emanazione.
4. (Omissis).
4-bis. L'organizzazione la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate, con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con i contenuti e con l'osservanza dei criteri che seguono
a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici hanno esclusive competenze supporto dell'organo i direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione;
b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali
c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati;
d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche;
e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali."

Decreto legislativo 21 gennaio 2004, n. 29

Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300, concernenti gli Uffici territoriali del Governo.

(GU n. 30 del 6-2-2004)
Testo in vigore dal 21-2-2004

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;
vista la legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;
visto il decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317;
vista la legge 6 luglio 2002, n. 137, recante delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici;
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 23 dicembre 2003;
acquisito il parere della Commissione parlamentare bicamerale di cui all'articolo 5 della legge 15 marzo 1997, n. 59, in data 14 gennaio 2004;
vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 16 gennaio 2004;
sulla proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Art. 1.
Modifiche all'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni

1. L'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:
«Art. 11 (Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo). - 1. La Prefettura assume la denominazione di Prefettura-Ufficio territoriale del Governo.

2. La Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, ferme restando le proprie funzioni, assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali. Sono in ogni caso fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome.

3. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini di cui al comma 2, il Prefetto, titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, è coadiuvato da una conferenza provinciale permanente, dallo stesso presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia nonché da rappresentanti degli enti locali. Il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo nel capoluogo della regione è altresì coadiuvato da una conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della regione.

4. Nell'esercizio delle funzioni di coordinamento previste dai commi 2 e 3 il Prefetto, sia in sede di conferenza provinciale sia con interventi diretti, può richiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali. Nel caso in cui non vengano assunte nel termine indicato le necessarie iniziative, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia,

può provvedere direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri.

5. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, nell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo, emanano, ove occorra, apposite direttive ai Prefetti.

Con regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede ad adottare le disposizioni per l'attuazione del presente articolo e per l'adeguamento della normativa regolamentare vigente.».

Art. 2.
Abrogazioni

1. Sono abrogati gli articoli 47, comma 2, e 47-quater, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni.

Art. 3.
Disposizioni finali

1. Dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Dato a Roma, addì 21 gennaio 2004

Ciampi
Berlusconi, presidente del Consiglio dei ministri
Pisanu, ministro dell'Interno
Mazzella, ministro per la Funzione pubblica
Visto, il Guardasigilli: Castelli

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA,

visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;
visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare gli articoli 23 e 27;
vista la legge 15 luglio 2002, n. 145;
visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
ravvisata la necessità di disciplinare le modalità di istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, del ruolo dei dirigenti, le procedure e le modalità per l'inquadramento in ruolo dei dirigenti di prima e seconda fascia iscritti nel ruolo unico della dirigenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 febbraio 1999, n. 150, nonché le modalità di utilizzazione dei dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali;
visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione dell'11 dicembre 2003;
udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 23 febbraio 2004;
vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 12 marzo 2004 ;
sulla proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

E M A N A

il seguente regolamento:

Articolo 1
Ruolo dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato

1. Alla data di entrata in vigore del presente regolamento in ciascuna delle amministrazioni dello Stato elencate nella allegata Tabella A, di seguito denominata: "amministrazione", è istituito ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, il ruolo dei dirigenti; alla medesima data è soppresso il ruolo unico dei dirigenti dello Stato, ferme restando le disposizioni particolari riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri previste dal decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343.

2. Il ruolo dei dirigenti si articola nella prima e nella seconda fascia dirigenziale, nel limite della dotazione organica di personale dirigenziale individuato negli atti di organizzazione dell'amministrazione.

3. Nell'ambito di ciascun ruolo dei dirigenti, ove sia necessario garantire le specificità dei dirigenti in relazione alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione, possono essere definite apposite sezioni. Alla istituzione, modifica e soppressione delle sezioni le amministrazioni provvedono di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica.

4. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il Dipartimento della funzione pubblica comunica alle amministrazioni il contingente di personale dirigenziale iscritto, sulla base delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni e salve eventuali verifiche congiunte, nel soppresso ruolo unico, con l'indicazione degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, ai dirigenti di seconda fascia.

5. Le amministrazioni provvedono all'inquadramento dei dirigenti, secondo le modalità di cui all'articolo 4, entro trenta giorni dalla comunicazione.

6. Il ruolo dei dirigenti è adottato con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica ed il Ministro dell'economia e delle finanze. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per le amministrazioni di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il medesimo provvedimento è adottato dall'organo di vertice nel rispetto della specificità dei rispettivi ordinamenti.

7. Il ruolo è pubblicato sul sito Internet dell'amministrazione e di tale pubblicazione è dato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Articolo 2
Organizzazione e funzionamento del ruolo dei dirigenti

1. Il ruolo dei dirigenti è tenuto a cura di ogni amministrazione secondo principi di trasparenza e completezza dei dati, nonché di pertinenza e non eccedenza dei medesimi, nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai soli fini della predisposizione e della tenuta dei ruoli i dirigenti sono inquadrati e ordinati secondo il criterio dell'anzianità maturata nella fascia di appartenenza, fatto salvo quanto previsto per la Presidenza del Consiglio dei Ministri dal decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343. L'anzianità è determinata dalla decorrenza giuridica della nomina rispettivamente nella prima e nella seconda fascia. In caso di pari anzianità nella prima fascia, la posizione è determinata in base all'anzianità maturata nella seconda fascia. In caso di parità, dalla data di accesso nella pubblica amministrazione ed in caso di ulteriore parità dalla maggiore età.

3. Per ogni dirigente inquadrato nel ruolo sono inseriti i seguenti dati:
   a) cognome, nome, luogo e data di nascita;
   b) data di inquadramento nella fascia di appartenenza o in quella inferiore, ove necessario;
   c) data di primo inquadramento nell'amministrazione;
   d) incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; per ogni incarico devono essere indicati la decorrenza e il termine di scadenza.

4. I dati riguardanti i dirigenti inquadrati nei ruoli sono trasmessi dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, che provvede all'inserimento e all'aggiornamento della banca dati prevista dall'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e ne assicura la consultabilità via Internet, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Articolo 3
Modalità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti.

1. I dirigenti reclutati attraverso le procedure di accesso previste dall'articolo 28, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono inquadrati nella seconda fascia del ruolo rispettivamente dell'amministrazione di reclutamento, nel caso di concorso pubblico per esami, e dell'amministrazione di assegnazione, nel caso di corso-concorso selettivo di formazione.

2. I dirigenti di seconda fascia incaricati di funzione dirigenziale di livello generale, o equivalenti in base ai particolari ordinamenti previsti dall'articolo 19, comma 11, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, transitano nella prima fascia del ruolo dell'amministrazione nella quale svolgono l'incarico al raggiungimento di un periodo pari ad almeno cinque anni nella titolarità di uno o più dei predetti incarichi, anche per periodi non continuativi, presso le amministrazioni di cui alla allegata Tabella A, senza che siano incorsi nelle misure previste dall'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per le ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Articolo 4

Inquadramento dei dirigenti del soppresso ruolo unico nella fase di prima attuazione.

1. Nella fase di prima attuazione del presente regolamento la data di inquadramento dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato è quella di entrata in vigore del presente regolamento; l'inquadramento è disposto anche in soprannumero, con riassorbimento delle posizioni in relazione alle vacanze dei relativi posti; il collocamento in soprannumero non produce effetti sullo stato giuridico ed economico del dirigente.

2. I dirigenti di prima e seconda fascia sono inquadrati nelle rispettive fasce del ruolo dei dirigenti dell'amministrazione presso cui sono titolari di un incarico dirigenziale alla data di entrata in vigore del presente regolamento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 5.

3. I dirigenti che alla data di entrata in vigore del presente regolamento risultano collocati a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche se utilizzati con incarichi temporanei, sono inquadrati nella corrispondente fascia del ruolo dei dirigenti dell'amministrazione che ne ha disposto il collocamento a disposizione.

4. I dirigenti di seconda fascia che alla data di entrata in vigore del presente regolamento sono incaricati di funzione dirigenziale di livello generale sono inquadrati nella seconda fascia del ruolo dell'amministrazione che ha conferito loro l'incarico, con annotazione del relativo incarico, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, e dall'articolo 5.

5. I dirigenti in servizio alla data di entrata in vigore del presente regolamento incaricati di funzione dirigenziale negli uffici di diretta collaborazione degli organi di Governo sono inquadrati nel ruolo della amministrazione dello Stato presso la quale hanno conseguito l'accesso iniziale alla qualifica dirigenziale oppure, a scelta, nel ruolo dell'amministrazione di cui fa parte l'ufficio di diretta collaborazione ove prestano servizio.

6. I dirigenti che alla data di entrata in vigore del presente regolamento prestano servizio in amministrazioni non comprese nell'elenco di cui alla allegata Tabella A, in quanto collocati in posizione di aspettativa, comando, distacco, fuori ruolo o altre analoghe posizioni, sono inquadrati nel ruolo dell'amministrazione presso la quale prestavano servizio anteriormente all'adozione del relativo provvedimento di mobilità.

7. I posti dirigenziali vacanti, fatte salve le disposizioni particolari riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, sono coperti mediante procedure concorsuali solo successivamente al completo riassorbimento dei dirigenti collocati in soprannumero.

Articolo 5

Esercizio del diritto di opzione.

1. Il dirigente può esercitare il diritto di opzione per l'inserimento nel ruolo dell'amministrazione, tra quelle comprese nella allegata Tabella A, presso la quale, tramite procedura concorsuale, ha conseguito l'accesso iniziale alla qualifica dirigenziale.

2. I dirigenti reclutati attraverso le procedure concorsuali bandite, per conto delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione possono esercitare il diritto di opzione esclusivamente per l'amministrazione di prima assegnazione.

3. L'esercizio del diritto di opzione ed il conseguente inserimento nel ruolo della relativa amministrazione non produce effetti sull'incarico in corso. Le amministrazioni, nel cui ruolo il dirigente è inquadrato a seguito dell'esercizio del diritto di opzione, adottano i provvedimenti necessari per il proseguimento dell'incarico.

4. La domanda irrevocabile di opzione è presentata all'amministrazione di cui ai commi 1 e 2, a pena di decadenza, entro il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione, da parte dell'amministrazione destinataria della domanda, dell'avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, di cui all'articolo 1, comma 7.

5. Decorso il termine di cui al comma 4, l'amministrazione destinataria della domanda provvede, entro trenta giorni e con le modalità di cui all'articolo 2, all'inquadramento in ruolo del dirigente che ha esercitato il diritto di opzione, anche in soprannumero, con riassorbimento della posizione in relazione alle vacanze dei relativi posti.

6. Restano ferme le disposizioni in materia di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale.

Articolo 6
Dirigenti non titolari di uffici dirigenziali.

1. I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono per l'amministrazione nella quale sono inquadrati in ruolo o, ove richiesti, presso altre amministrazioni, incarichi inerenti la realizzazione di specifici progetti o il coordinamento di apposite unità di supporto, ovvero incarichi aventi ad oggetto l'esercizio di funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici di livello dirigenziale previsti dall'ordinamento, compresi quelli da svolgere presso gli organi collegiali di enti pubblici in rappresentanza dell'amministrazione.

2. Gli incarichi possono riguardare la realizzazione di progetti programmi ed obiettivi coerenti con gli atti di indirizzo dell'organo di vertice dell'amministrazione.

3. Gli incarichi di cui al comma 1 sono affidati secondo le modalità previste dall'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque di spetti di osservarlo e farlo osservare.

Tabella A (prevista dall'articolo 1, comma 1)

Presidenza del Consiglio dei ministri
Ministero degli affari esteri
Ministero dell'interno
Ministero della giustizia
Ministero della difesa
Ministero dell'economia e delle finanze
Ministero delle attività produttive
Ministero delle comunicazioni
Ministero delle politiche agricole e forestali
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Ministero della salute
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
Ministero per i beni e le attività culturali
Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato
Avvocatura generale dello Stato
Consiglio di Stato
Corte dei conti