

# PROGETTO "COSTITUZIONE E PA" 5BT 2008/09

## PRESENTAZIONE DEL PROGETTO

Lo studio del Diritto Costituzionale e Amministrativo costituisce oggetto del percorso curriculare che gli studenti dell'ITT GENTILESCHI di Milano sono chiamati a percorrere per giungere al conseguimento del diploma di perito turistico.

Nel corso del quinquennio è maturata la consapevolezza tra gli studenti che gli argomenti affrontati sono elementi fondamentali per la partecipazione democratica dei cittadini allo Stato-comunità.

Pertanto lo studio dello Stato-apparato non è una situazione "di scuola" ma bensì di vita quotidiana, indispensabile per capire quale sia il ruolo dello "Stato al servizio dei cittadini".

Il Capo dello Stato Giorgio Napolitano ha recentemente più volte sollecitato i componenti della classe politica, indipendentemente dallo schieramento di appartenenza, a comprendere le ragioni della disaffezione della comunità verso l'apparato e a "gettare un ponte di comunicazione e dialogo con le nuove generazioni".

La riforma dello Stato attraverso dei servizi pubblici sempre più efficienti ed efficaci con l'impiego degli strumenti informatici e telematici è argomento di discussione in tutti gli Stati democratici occidentali.

Si parla pertanto di e-government o governo digitale che identifica il processo di trasformazione delle amministrazioni pubbliche che, mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche e di comunicazione, si propone di ottimizzare l'erogazione dei servizi, incrementare la partecipazione dei cittadini e delle imprese alla vita democratica, e migliorare la capacità di governo delle stesse amministrazioni.

L'e-government, che si manifesta in modo visibile soprattutto a livello di front-end, ossia dal punto in cui le amministrazioni avvertono con maggiore intensità la pressione della domanda di servizi, è un percorso, non un insieme di soluzioni tecnologiche e di (nuove) prassi organizzative.

Il percorso è basato sulle norme costituzionali degli artt. 97 e 98 che dettano i principi di riferimento che abbiamo inteso analizzare in un dossier che presentiamo per partecipare al bando di concorso.



## Definizione di Pubblica Amministrazione

Da un punto di vista soggettivo la PA è costituita dall'insieme delle persone giuridiche pubbliche che svolgono funzioni amministrative. Inoltre possono rientrare anche quei soggetti privati che svolgono un'attività amministrativa rivolta al conseguimento di fini pubblici.

In termini quantitativi la Pubblica amministrazione in Italia nel 2006, secondo l'Istat, era composta di 3.369.000 lavoratori a tempo indeterminato, dei quali il 42,3% dipendenti dagli Enti locali, l'1,6% degli Enti di previdenza, ed il restante 56,1% dallo Stato centrale. Oltre a questi vi erano, secondo la Ragioneria Generale dello Stato – i dati della quale si fermano al 2005 – poco meno di 500.000 lavoratori atipici e/o a tempo determinato utilizzati “a contratto” da parte delle amministrazioni centrali e periferiche.

All'incirca poco più di un lavoratore precario per ogni dieci a tempo indeterminato.

Si tratta di un esercito : in Italia un lavoratore su sei è un dipendente pubblico (e questo rapporto si eleva ulteriormente nel Mezzogiorno dove un lavoratore su cinque è un dipendente pubblico). In termini relativi la PA rappresenta il 22% dell'intera forza lavoro e il 30% dei lavoratori dipendenti.

## PREMESSA NORMATIVA

La nostra Costituzione definisce nel modo seguente il ruolo della Pubblica Amministrazione

### Art. 97

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 RESPONSABILITÀ proprie dei funzionari.

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

### Art. 98

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Ne deriva che la PA è un apparato burocratico a se stante, separato dal potere politico e



caratterizzato per la sua imparzialità ed efficienza.

In merito alla RESPONSABILITA' l'art. 28 precisa

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

Inoltre il comma 1 dell'art 113 così recita:

Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

E ancor più l'art.54 che richiama al DOVERE DI FEDELTA' alla Repubblica tutti i cittadini e in particolar modo quelli ai quali sono affidate funzioni pubbliche.

Ad essi è imposto infatti il dovere di adempiere le proprie funzioni "con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge".

Tuttavia l'art. 95 della Costituzione precisa che spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità dell'indirizzo politico ed amministrativo e ai ministri la responsabilità degli atti del rispettivo dicastero.

Il quadro finale che ne deriva è rappresentabile pertanto come una piramide con al vertice i ministri (in virtù del principio di democraticità) che "indirizza" la struttura burocratica amministrativa "imparziale" rispetto al succedersi dei differenti Governi.

Ma gli articoli suindicati devono tener conto dell'art.5 che ha stabilito il riconoscimento del decentramento.

Su questa base costituzionale ci sono stati numerosi interventi legislativi che hanno cercato di applicare le enunciazioni di principio affermate nel 1948.

Il più importante è senza dubbio legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, intitolata «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» che ha introdotto dei nuovi ed ulteriori principi per la PA.



Il nuovo articolo 118 stabilisce infatti nel primo comma che

« Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. »

Nel quarto comma aggiunge l'ulteriore principio di sussidiarietà orizzontale quando stabilisce che:

« Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. »

La legge n. 241 del 1990 ha infine definitivo il principio della TRASPARENZA e il principio del diritto all'ACCESSO del procedimento amministrativo come corollari del principio dell'imparzialità dell'attività amministrativa :

il procedimento e le relative informazioni devono essere facilmente accessibili da parte di chi ve ne abbia legittimo interesse.

## ANALISI DEI PRINCIPI

<b>Principio di legalità (art. 97 - 113)</b>
<b>Principio di discrezionalità</b>
<b>Principio del buon andamento (efficienza ed efficacia) (art. 97)</b>
<b>Principio dell'imparzialità (art. 97 - 98)</b>
<b>Principio di trasparenza (legge n. 241 del 1990)</b>
<b>Principio del decentramento (art.5)</b>
<b>Principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale) (art.118)</b>
<b>Principio di differenziazione (art.118)</b>
<b>Principio di adeguatezza (art.118)</b>

Il problema centrale consiste nel capire che cosa la PA deve fare :  
 poiché le prestazioni e i servizi rappresentano il focus della sua azione occorre considerare la centralità dell'utente e delle attività rivolte ai destinatari finali dei servizi.

Pertanto l'evoluzione tecnologica esercita una spinta notevole a un rinnovamento che non può più limitarsi ai metodi e ai processi interni, ma deve investire sempre più i contenuti e la configurazione dei servizi prestati dalle amministrazioni.

## PRINCIPIO DI LEGALITA'

Esprime l'esigenza che in uno Stato di diritto anche la PA, nelle azioni che compie per realizzare fini pubblici, non può andare oltre la legge.

La PA può fare solo ciò che è previsto dalla legge e nel modo da essa indicato.

Ovviamente, la PA mantiene una certa libertà d'azione (c.d. discrezionalità amministrativa).

La **DISCREZIONALITA'** non coincide con la libertà assoluta della PA ma è bensì la "ponderazione" di tutti gli interessi in gioco, riconosciuta alla PA, e la scelta delle soluzioni più idonee per il soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Pertanto, oltre all'ovvio legame con il principio di legalità, vi è quello con la ragionevolezza e la proporzionalità.

## IL PRINCIPIO DEL BUON ANDAMENTO

Il principio del buon andamento indica che l'azione della PA deve essere esplicitata in modo efficiente e appropriato affinché l'interesse pubblico sia perseguito secondo criteri di speditezza, semplicità e trasparenza e con il minor sacrificio degli interessi dei privati.

Nella sua azione tesa al raggiungimento dei fini pubblici, la Pa non deve "avvitarsi" in un'efficienza fine a se stessa sino a diventare una macchina produttiva di carta burocratica, ma deve essere efficace a risolvere i problemi che i cittadini evidenziano.

Quindi la PA essere efficiente al fine di garantire servizi adeguati per il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini evitando sprechi di risorse pubbliche.

Il Buon andamento si esprime con l'interrelazione tra **EFFICIENZA - EFFICACIA - TRASPARENZA - SEMPLICITA' - IMPARZIALITA'**.

La Confartigianato, in uno studio presentato nel gennaio 2008, ha calcolato che se tutte le aziende fossero liberate dall'onere di procedure burocratiche farragginose, incrementerebbero la produttività del 2,3%. Addirittura le microimprese registrerebbero un aumento del 5,8%, recuperando più della metà (53,7%) del gap di produttività che attualmente scontano rispetto alla media della produttività di altri importanti paesi europei quali la Francia, Germania e Spagna.

In Italia per aprire un ristorante bisogna fare 71 pratiche burocratiche, una bottega di generi alimentari 58, un'impresa edile 73, ecc.

Ciò scoraggia anche le imprese straniere ad investire in Italia.

Nel febbraio 2008 il Centro Studi Confindustria ha presentato una tabella del World Economic Forum: la burocrazia risulta aver un peso di ben tre volte più grave rispetto alla criminalità nello scoraggiare gli investimenti esteri in Italia!

Ma all'interno del principio del buon andamento possiamo anche considerare la valutazione dell'efficienza di chi lavora nella PA.

E in riferimento alla scuola la Corte dei Conti, nell'adunanza del 28 novembre 2007

([http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-ri/Sezioni-ri/Certificaz/Anno-2007/2007\\_39.pdf](http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-ri/Sezioni-ri/Certificaz/Anno-2007/2007_39.pdf)) ha rilevato come "l'Italia si caratterizzi per l'assoluta mancanza di ogni correlazione fra la dinamica retributiva e la valutazione del merito individuale".

## **PRINCIPIO DI IMPARZIALITA'**

Il principio dell'imparzialità nella pubblica amministrazione è molto importante poiché determina che l'attività amministrativa deve essere esercitata senza alcuna discriminazione. Ogni soggetto della Pubblica Amministrazione deve trattare ugualmente chiunque si rivolga a esso. Nei giorni d'oggi, quando l'Italia assieme a tutti gli altri Stati europei ed extraeuropei sono soggetti ad una rapida globalizzazione, questo principio diventa fondamentale poiché, se applicato correttamente, lo Stato risulta coerente nei confronti dei cittadini, senza discriminazione di età, razza, paese di origine e così via. L'imparzialità infatti va a pari passo con il principio di uguaglianza previsto nell'art. 3 della Costituzione.

## **PRINCIPIO DI TRASPARENZA - LEGGE N. 241/90**

Da "La deriva" di Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo

"L'Italia ha soprattutto bisogno di verità. Ha un gran bisogno che finalmente si squarci il velo di silenzi, di reticenze, spesso di vere e proprie bugie, che per troppo tempo il paese ha steso sulla sua effettiva realtà, sulla giustizia, sulla Pubblica Amministrazione, sulla scuola, sulle regioni, ecc...in conclusione, l'Italia ha un estremo bisogno di un'operazione di verità."

Questo principio punta a creare uno Stato inteso come "casa di vetro".

Il principio di trasparenza dell'azione amministrativa è il principio grazie al quale viene consentito ai cittadini l'esercizio di un controllo democratico sull'azione amministrativa, in tutti i momenti ed i passaggi in cui la medesima si articola, onde controllarne l'imparzialità e la correttezza.

Il principio di trasparenza comporta:

- La pubblicità del procedimento di formazione degli atti amministrativi;
- Il diritto di partecipazione;
- L'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi;
- Il diritto di ogni interessato di ottenere copia e prendere visione degli atti e dei documenti amministrativi.

All'attuazione piena ed integrale del principio di trasparenza, si è pervenuti con la legge n. 241/90, che ha sancito il diritto di accesso del cittadino ai documenti amministrativi, ossia il diritto dello stesso a consultare, prendere visione e trarre copia di documenti amministrativi incidenti nella sua sfera giudiziaria.

Difatti, l'articolo 22 della legge n. 241/90 ha riconosciuto, a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, il diritto di accesso ai documenti amministrativi, precisando che è considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, foto cinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utili ai fini dell'attività amministrativa.

Il diritto di accesso è, tuttavia, escluso dalla legge per taluni atti:

- I documenti coperti da segreti di Stato;
- I documenti la cui divulgazione è vietata dall'ordinamento.

La legge n. 241/90 è una delle più importanti che siano state varate nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione.

Diciotto anni fa, modificò in modo rivoluzionario la cultura presente nella pubblica amministrazione, ancora fortemente legata al segreto e alla discrezionalità.

La legge instaurò in qualche modo un rapporto paritario tra cittadino e P.A., consentendo finalmente una maggiore visibilità del potere pubblico.

In quasi vent'anni molte cose sono cambiate, e il percorso iniziato con la legge 241/90, sembrava ancora non pienamente compiuto, soprattutto per la lentezza con la quale molte Amministrazioni stanno introducendo la cultura della trasparenza negli apparati burocratici.

Le modifiche apportate alla 241/90 con la legge 15/2005 rafforzano gli strumenti di tutela del cittadino con l'obbligo di comunicazione per provvedimenti a lui sfavorevoli e adattano la normativa alle disposizioni intervenute successivamente, come il codice sulla privacy, il diritto comunitario e la riforma costituzionale del 2001.

Si riconosce alla Pubblica Amministrazione la possibilità di utilizzare anche i più agili strumenti di diritto privato, per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

In ogni caso, si tratta di un passo ulteriore verso la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, il miglioramento della sua efficienza, della sua capacità di agire con tempestività per la tutela degli interessi pubblici.

Il provvedimento incentiva infatti la P.A. ad utilizzare la telematica sia nei rapporti interni tra le diverse amministrazioni, che tra queste e i privati.

La trasparenza continua ad essere un principio chiave, e forse anche più importante oggi, nell'era della firma digitale e dei servizi on-line.

## PRINCIPIO DI DECENTRAMENTO

Il principio del decentramento sancito dall'art. 5 Cost. è sia in senso tecnico che politico. La Repubblica Italiana " attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo".

In questa accezione, il decentramento considera la dislocazione delle attribuzioni ed l'assegnazione delle competenze tra più figure soggettive per lo svolgimento della funzione amministrativa pur restando all'interno dello Stato centrale.

Si tratta di un trasferimento di compiti e funzioni proprie di una certa organizzazione verso le articolazioni periferiche della medesima struttura.

Una vera e propria divisione del lavoro per migliorare il rapporto tra Stato e cittadini.

In senso politico la Repubblica riconosce le autonomie locali.

In questo senso, il rapporto tra autonomia e decentramento esprime il pluralismo delle istituzioni di governo, nel quale si manifesta, a sua volta, il principio democratico di cui all'art. 1 Cost..

Deriva da ciò la necessità che i poteri decisori non siano racchiusi in un unico "centro", né siano conferiti in modo esclusivo allo stesso livello di governo.

Il criterio fondamentale nell'attribuzione delle competenze alle autonomie locali è indicato dall'art. 118 della Cost.it.

## PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

L'art. 118 della Cost. It., modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, esplicita il principio di sussidiarietà.

«le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Giuridicamente la sussidiarietà si pone in relazione diretta e derivata con il DECENTRAMENTO riconosciuto nei principi fondamentali della Cost.It. all'art.5. In sostanza si stabilisce una "efficace sinergia" tra corpo sociale e Stato: da una parte le comunità locali si organizzano nel rispetto dei modelli culturali tradizionali e dall'altra lo Stato può risparmiare sui servizi migliorandoli.

La sussidiarietà si potrebbe pertanto riassumere con "più governo e meno gestione da parte dello Stato".

Tuttavia la sussidiarietà non può essere intesa solo in senso verticale, con una ripartizione delle competenze sulla base del decentramento, ma anche in senso orizzontale, riconoscendo l'auto-organizzazione e l'autonomia degli enti intermedi.

Il principio di sussidiarietà così inteso è indispensabile per il rinnovamento della PA e può rappresentare il trait d'union tra decentramento e federalismo.

Già con la Legge n.59 del 1997, la ormai nota Riforma Bassanini, la lettura in senso orizzontale del principio rappresentava la chiave di attuazione dei processi di riforma della Repubblica in senso ascendente, con un ribaltamento del criterio di ripartizione di competenze tra Stato, autonomie locali e private.

Per assicurare l'efficacia dell'azione della PA, rispettando il principio della sussidiarietà, occorre anche considerare i principi di adeguatezza e differenziazione.

## **PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA**

L'ente titolare dell'azione amministrativa deve essere in grado di garantire l'esercizio effettivo della sua potestà, ossia deve avere una organizzazione idonea per garantire la necessaria efficienza ed efficacia dell'attività svolta.

L'adeguatezza può anche essere realizzata in associazione con altri enti.

## **PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE**

Le funzioni amministrative sono attribuite agli enti che per dimensione di popolazione e quantità di risorse possono adempiere alle funzioni assegnate. Pertanto, in modo concreto e pragmatico, se l'ente più vicino al cittadino non ha le condizioni per rendere il servizio subentra immediatamente l'ente di livello superiore (es. la Provincia subentra al Comune).

## **PER UNA NUOVA PA**

Innanzitutto occorre ritornare a rileggere la Costituzione Italiana, in modo critico e alla luce delle esperienze della recente storia repubblicana.

In secondo luogo occorre considerare la necessità di procedere ad una riorganizzazione dei procedimenti amministrativi tramite l'utilizzo dei sistemi informativi che l'evoluzione tecnologica consente di adottare per migliorare il rapporto tra Stato e cittadini.

La riorganizzazione dei processi operativi tramite l'utilizzo dei sistemi informativi riveste un'importanza centrale, sia nel settore privato che nel settore pubblico. Lo sforzo di modernizzazione del management pubblico unitamente all'uso delle tecnologie virtuali, del telelavoro e di Internet, sono alcuni dei fattori che fanno parte di un insieme dinamico di cambiamenti tecnici, organizzativi e istituzionali.

Questi fenomeni (riassumibili nell'acronimo Public Sector Process Rebuilding - PPR) modificano il volto della PA e applicano i principi costituzionali che abbiamo esaminato.

La produttività dei funzionari pubblici non aumenta facendoli lavorare per più tempo ma dotandolo di mezzi e strumenti che consentano loro di erogare più servizi e/o servizi migliori nell'unità di tempo. Occorre pertanto investire in nuovi processi produttivi con l'impiego di nuove tecnologie. Ma fra gli investimenti, anche se non richiedono spese aggiuntive, gli economisti collocano anche i miglioramenti dell'organizzazione, con il fine molto semplice di riuscire a offrire lo stesso prodotto (o gli stessi servizi) con minore quantità di lavoro o, che è lo stesso, fornire più prodotto (o servizi) con la stessa quantità di lavoro.

Un miglioramento dell'organizzazione produce un innalzamento sia dell'efficacia che dell'efficienza !!!

Migliore organizzazione significa semplificazione normativa, la limitazione dei passaggi e delle competenze, riduzione ai minimi termini degli adempimenti burocratici.

Ma è necessario anche un cambio di atteggiamento da parte dei pubblici dipendenti che richiede una vera e propria rivoluzione culturale che porti la burocrazia ad essere rispondente ai bisogni dello Stato comunità.

Il dipendente pubblico non è il servitore del sovrano : oggi l'amministratore pubblico è innanzitutto servitore del cittadino.

## FONTI

### Bibliografia

ALPA GUIDO / CASSESE SABINO / CERNESI MAURO, PROSPETTIVA TURISMO 3, TRAMONTANA (RCS LIBRI), 2008

“La deriva” di Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo, ed.RCS Libri, 2008

### Sitografia

<http://www.camera.it/>

<http://www.senato.it>

<http://www.funzionepubblica.it/>

<http://www.italia.gov.it/>

<http://www.wikipedia.it>

<http://www.pubblicaamministrazione.net>

Rapporto Eurospes, "La Pubblica Amministrazione in Italia", Roma 2007:

[http://www.fps.cisl.it/RcercaEurispes\\_Cisl/laPubblicaAmministrazione.pdf](http://www.fps.cisl.it/RcercaEurispes_Cisl/laPubblicaAmministrazione.pdf)