

Università degli Studi dell'Aquila

L'autonomia dell'università nel quadro delle riforme della P.A.

Antonino Di Guardo
Università degli Studi di Trieste
a.diguardo.diramm@units.it

L'Aquila 7.12.2007

Chi siamo?

- **D.P.R. 28 settembre 1987, n. 567, art. 11** (*D.P.R. n. 382/1980, art.84*)
 - > nell'ottava qualifica funzionale dell'area amministrativa-contabile è istituito il seguente profilo professionale: **segretario amministrativo del dipartimento**
 - > al segretario del dipartimento competono, sulla base delle direttive degli organi di governo del dipartimento, **funzioni** di:
 - a) **collaborazione** con il direttore del dipartimento per le attività volte al migliore funzionamento della struttura, ivi compresa **l'organizzazione di corsi, convegni e seminari**
 - b) **predisposizione** tecnica del **bilancio preventivo e consuntivo**, nonché della **situazione patrimoniale**
 - c) **coordinamento** delle attività amministrativo-contabili, assumendo la **responsabilità in solido**, con il direttore, dei conseguenti atti
 - d) **partecipazione** alle **sedute** del Consiglio e della Giunta del dipartimento con funzioni di **segretario verbalizzante**.

Quali gli obiettivi del percorso formativo?

- **Migliorare la capacità di analisi, programmazione e controllo dei processi di lavoro, puntando su:**
 - > **elevato livello di competenza e autonomia gestionale**
 - > **forte raccordo e integrazione interfunzionale.**

- **Migliorare la consapevolezza che è necessario sviluppare al massimo le capacità di ottimizzazione delle risorse assegnate:**
 - > **finanziarie, tecnologiche, informative e umane.**

- **Costituire una “comunità professionale” riconosciuta, in grado con continuità, di:**
 - > **operare – apprendendo; apprendere - operando**
 - > **scambiare esperienze**
 - > **favorire la diffusione e la replica di buone prassi gestionali e/o tecniche.**

Indice

- 1. Decentramento: autonomia decisionale e gestionale;
la burocrazia digitale**
- 2. La governance del sistema universitario**
- 3. L'università italiana e l'Europa: i nuovi ordinamenti
didattici**

1. Decentramento: autonomia decisionale e gestionale; la burocrazia digitale

1.1 Ouverture

1.2 Il caso Italia

Quattro domande e una consapevolezza

- 1. Perché riformare la pubblica amministrazione? (*)*
- 2. Cosa si intende per riforma della pubblica amministrazione?*
- 3. Quali fattori organizzativi sono stati oggetto di riforma nella pubblica amministrazione?*
- 4. Perché in molti paesi si è proceduto alla riforma delle amministrazioni pubbliche?*

()n.b. - Complesso di uffici/attività/servizi predisposti per la cura degli interessi della comunità di riferimento.*

1/4 Perché riformare la P.A.?

- **realizzare risparmi**
migliorando la **qualità** delle prestazioni e dei servizi
> *principi di economicità, efficacia(*) ed efficienza(**)*
- **adeguare l'organizzazione**
riducendo la distanza tra le amministrazioni e i **portatori di interessi**
(*stakeholders*)
> *principi di partecipazione e trasparenza*
- **ridisegnare gli ambiti di competenza e responsabilità**
> *principi di autonomia organizzativa e regolamentare.*

(*)n.b. - Capacità di perseguire le **finalità istituzionali**.

(**) - Capacità di impiegare razionalmente i **fattori produttivi** nel perseguire le finalità.

2/4 Cosa si intende per riforma della P.A.?

- è un percorso consapevolmente e intenzionalmente compiuto dal legislatore con gli obiettivi di:
 - > trasformare la P.A. da produttrice di atti a erogatrice di servizi
 - > modificare il rapporto tra amministrazione e cittadini, anche in coerenza con il principio di sussidiarietà. (*)

(*)n.b. - art. 4, c. 3, lettera a) della L.D. n. 59/’97: “attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative (*verticale*), attribuendo le responsabilità pubbliche, anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati” (*orizzontale*).

- art 118, c. 4 della Costituzione (come modificato dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3): “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.

3/4 Quali fattori organizzativi sono stati oggetto di riforma nella P.A.?

- **sistemi decisionali e delle responsabilità**
- **modelli di finanziamento**
- **sistemi di controllo e valutazione**
- **procedure e processi di lavoro**
- **modello delle relazioni sindacali**
- **sistemi di selezione e valorizzazione del personale**
- **ordinamenti professionali**
- **formazione.**

4/4 Perché in molti paesi si è proceduto alla riforma delle amministrazioni pubbliche?

- **realizzare risparmi**, ridimensionando l'intervento dello Stato(*)
- **integrazione in organismi sopranazionali**
- **processo di mondializzazione** dei sistemi produttivi e dei mercati
- **cambiamenti socio-demografici**
- **società della conoscenza.**

(*)n.b. - *Nuova Zelanda, Inghilterra e Australia* avviano il processo riformatore agli inizi degli anni '80.
- In *Inghilterra*, nel 1981, il governo riduce drasticamente il finanziamento pubblico alle università (media ca. 40%).

*Processi di riforma delle amministrazioni pubbliche:
classificazione per livelli*

- primo - **adattamento e affinamento dell'esistente**
- secondo - **adozione di nuovi modelli organizzativi e nuove tecnologie**
- terzo - **adozione di nuovi modelli organizzativi e nuove tecnologie, adeguamento delle competenze professionali** (*cambiamento culturale*).

il caso Italia

*un nuovo modello di amministrazione per una nuova coesione sociale:
dalla relazione gerarchica alla partecipazione e condivisione*

■ **L. 23 marzo 1853, n. 1483**

Elementi caratterizzanti il modello organizzativo dell'amministrazione Cavour.

a) Funzioni amministrative(*)

- spada

- toga

- scuola

- politica estera

- *Ministro = responsabilità etico-politiche e amministrative.*

(*)n.b. - L. 20 novembre 1859, n. 3870 (Rattazzi): *suddivisione del Regno in province e comuni.*

- L. 21 marzo 1865, n. 2248: *primo tentativo di unificazione politico- amministrativa del Regno (allegati 5: legge comunale e provinciale; legge sulla sicurezza; legge sulla sanità pubblica; legge istitutiva del Consiglio di Stato; legge sui lavori pubblici).*

- b) Corte dei Conti e Ragioneria Generale dello Stato
- istituite nel **1862** (*nasce la giurisdizione dei controlli*).
- c) Apparato amministrativo (*fattori caratterizzanti*)
- **selezione discrezionale**
 - **parcellizzazione del lavoro**
 - **rapporto di subordinazione**
 - *8 ore di lavoro nei giorni feriali e 4 ore nei giorni festivi.*

Torino 1863

Nella commedia “*Le miserie di Monsù Travet*” di Vittorio Bersezio, il protagonista è un impiegato ministeriale:

- > *mediocre*
- > *rassegnato*
- > *sottoposto.*

■ **L. 12 febbraio 1888, n. 5195**

Elementi caratterizzanti il modello organizzativo dell'amministrazione Crispi.

a) Funzioni amministrative (*ampliamento*)

- **assistenza e beneficenza**

- *Sottosegretario di Stato (di nuova istituzione), cerniera tra Ministro e vertice dell'amministrazione.*

b) IV sezione del Consiglio di Stato

- istituita nel **1889** (*nasce la giurisdizione amministrativa*).

c) Apparato amministrativo (*fattori caratterizzanti*)

- **selezione per titolo di studio**

- **primo raggruppamento professionale per carriera:**

> **d'ordine**

> **esecutiva**

> **concetto.**

▪ **L'età giolittiana** (1903/1913)

Elementi caratterizzanti il modello organizzativo dell'amministrazione Giolitti.

a) **Funzioni amministrative**

- **aziende autonome**, nuove forme organizzative pubbliche (*Ferrovie, Uffici del lavoro, Magistrato alle acque, INA*):
 - > **strutture leggere**
 - > **procedure interne semplificate**
 - > **valorizzazione delle competenze tecniche.**

b) Apparato amministrativo (*fattori caratterizzanti*)

- **relazione gerarchica e autoritaria**
- si affievolisce l'omogeneità geografica tra ceto politico e burocrazia (*dalla piemontesità alla meridionalizzazione*)
- difficile “comunicazione” tra amministrazione e sistema produttivo (*allocato prevalentemente nel nord*)
- primi conflitti tra Stato e propri dipendenti.

■ L. 25 giugno 1908, n. 290

Prima fonte normativa di regolazione del rapporto di pubblico impiego, in materia di **diritti e doveri**; **reclutamento** (*per concorso*); **carriera** (*avanzamento per anzianità e merito*); **funzioni direttive e dirigenziali** (*riservate ai laureati in giurisprudenza*).

> 1861:	50.000 dipendenti	
> 1891:	126.000	“
> 1910:	377.000	“
> 1915:	520.000	“ (sforzo bellico)

- **R.D. 11 novembre 1923, n. 2395** (*“Ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato”*).
Elementi caratterizzanti il modello organizzativo dell’amministrazione De Stefani.

a) Funzioni amministrative

- **proliferazione delle amministrazioni “parallele”**, nell’età giolittiana in un’ottica di efficienza; ora in un’ottica di ampliamento del **consenso**:
 - > **previdenza e assistenza**
 - > **assicurazioni**
 - > **turismo, spettacolo, sport e cultura.**

b) Apparato amministrativo (*fattori caratterizzanti*)

- **Sindaco** sostituito dal **Podestà**
- **apparato amministrativo in capo ai Direttori generali**
(*relazione gerarchica*)
- **1931: associazioni dei dipendenti pubblici**
(*sotto il controllo del segretario del Pnf*)
- **1938: tessera**
(*requisito per aspirare all'accesso agli impieghi pubblici*)
- **1939: riserva organici alle donne del 10%**
(*mansioni confacenti: dattilografia, telefonia, stenografia, operazioni di statistica, servizi di biblioteca, segreteria, assistenza sanitaria*).

- **R.D. 30 dicembre 1923, n. 2960** (*“Disposizioni sullo stato giuridico degli impiegati civili dell’amministrazione dello Stato”*):
 - **amplia il raggruppamento professionale crispino per carriere**(*),
in correlazione al **titolo di studio**
 - > **carriera ausiliaria** (*licenza di scuola elementare*)
 - > **carriera esecutiva** (*diploma di scuola media inferiore*)
 - > **carriera di concetto** (*diploma di scuola media superiore*)
 - > **carriera direttiva** (*laurea*)
 - introduce i **rapporti informativi** (*capacità, attitudini, impegno*)
 - introduce l’**atto di nomina in ruolo.**

> 1936: 650.000 dipendenti

(*)n.b.

L. 11 luglio 1980, n. 312

- *Modifica l'ordinamento professionale di De Stefani, sancendo un nuovo assetto ordinamentale, caratterizzato dal binomio **qualifiche funzionali-profili professionali** (requisiti di accesso e culturali, grado di responsabilità e autonomia).*
- *Colloca il personale in **otto livelli funzionali-retributivi** (nove: D.L. n. 9/1986).*
- *L'art. 17 **abolisce i rapporti informativi** e i giudizi complessivi annuali.*

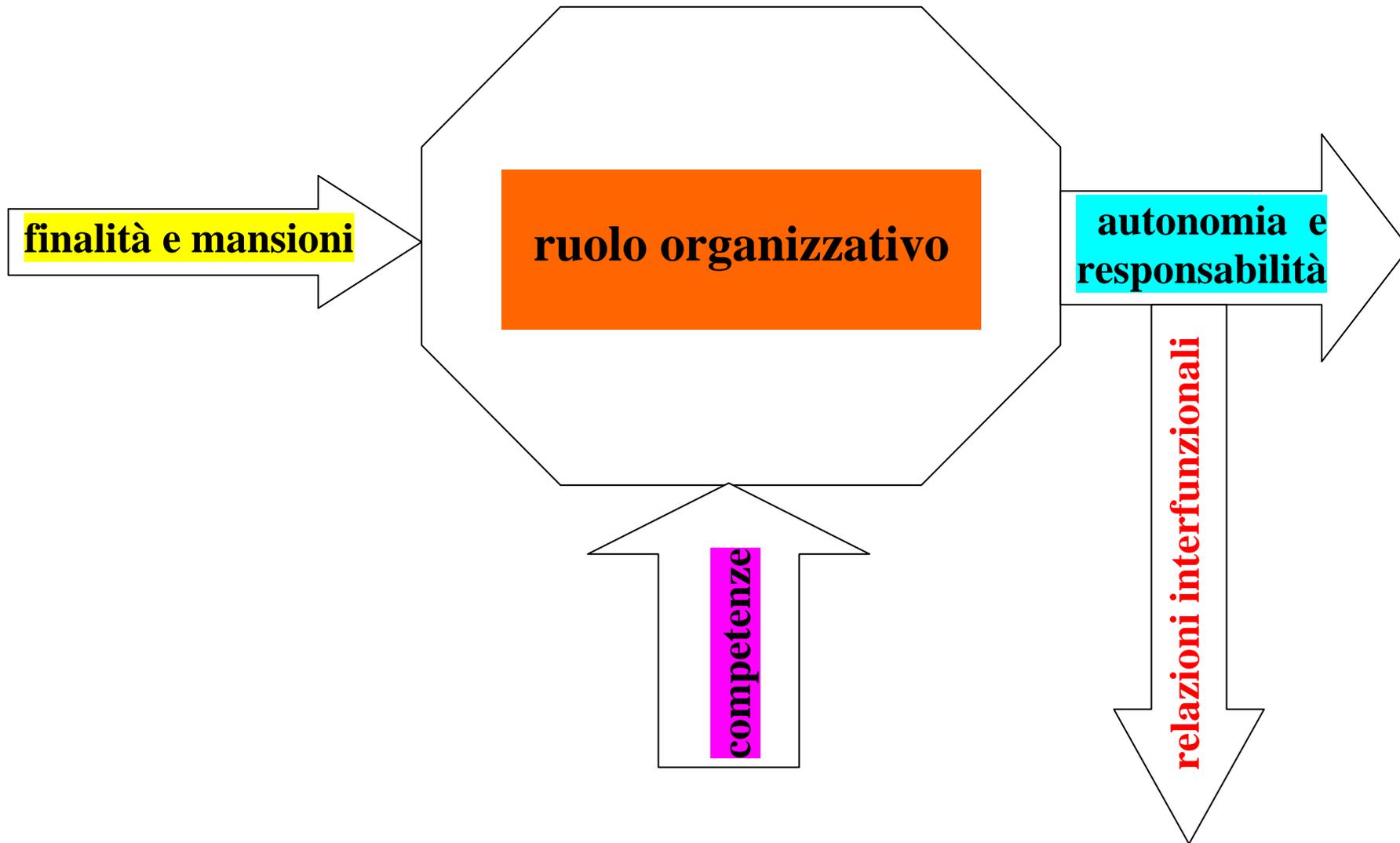
DPCM 24 settembre 1981

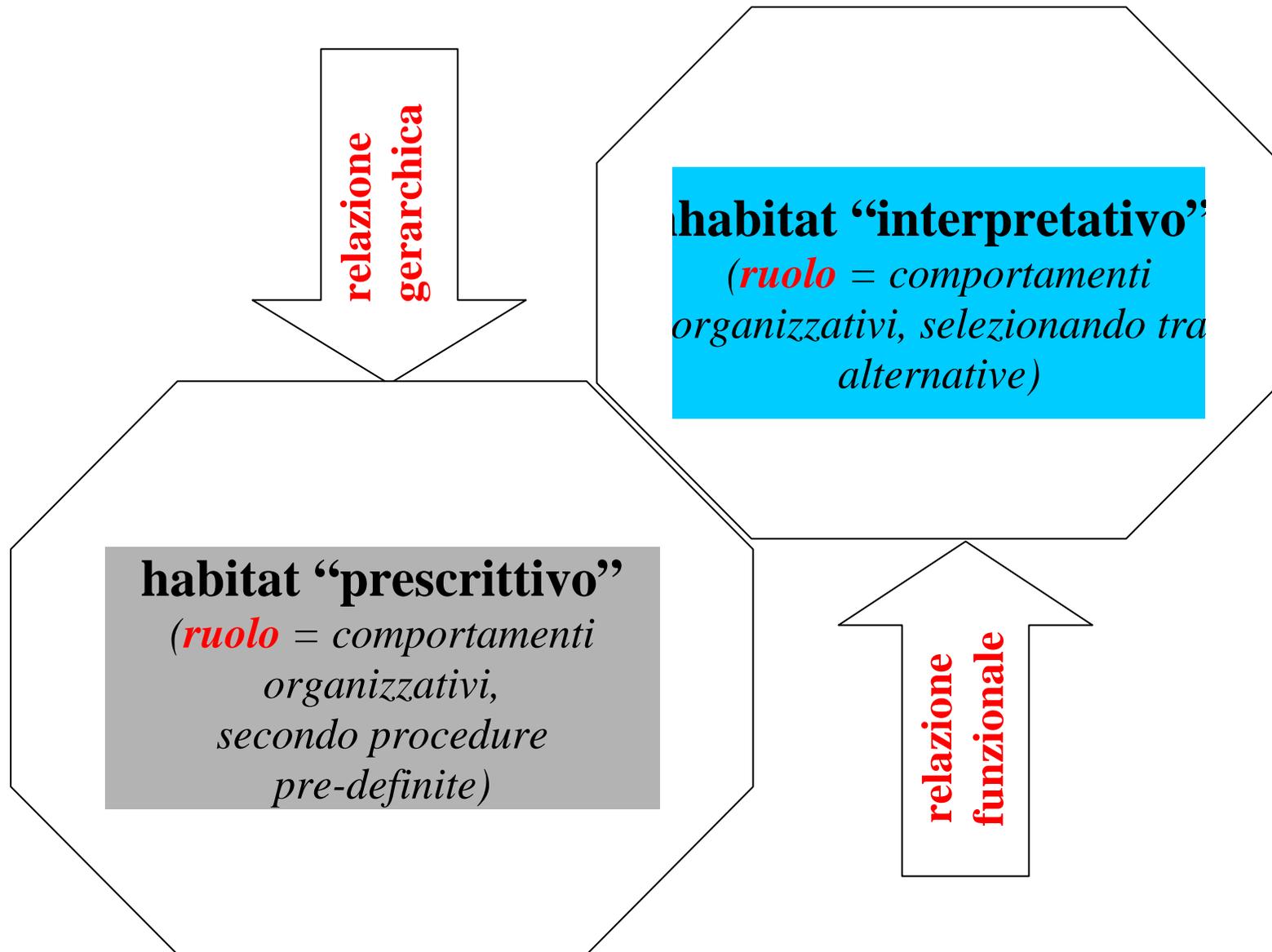
- *Declara le **qualifiche funzionali** e i **profili professionali** del personale non docente delle Università.*

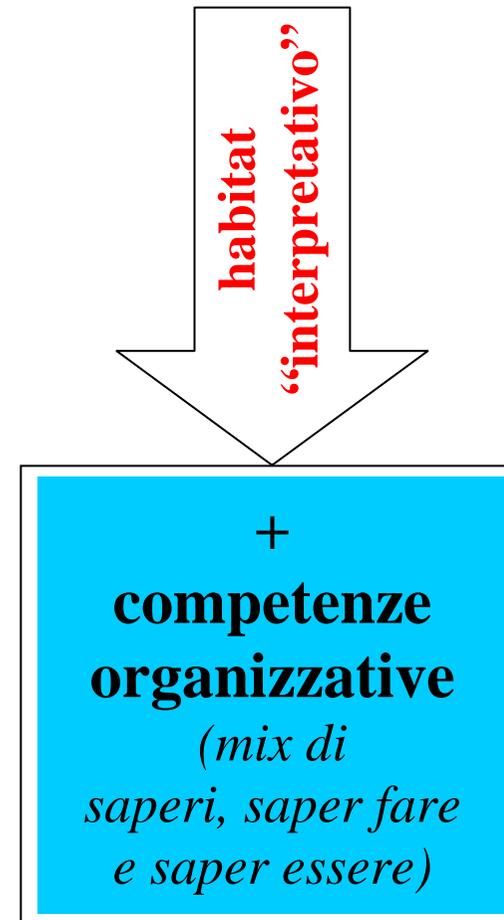
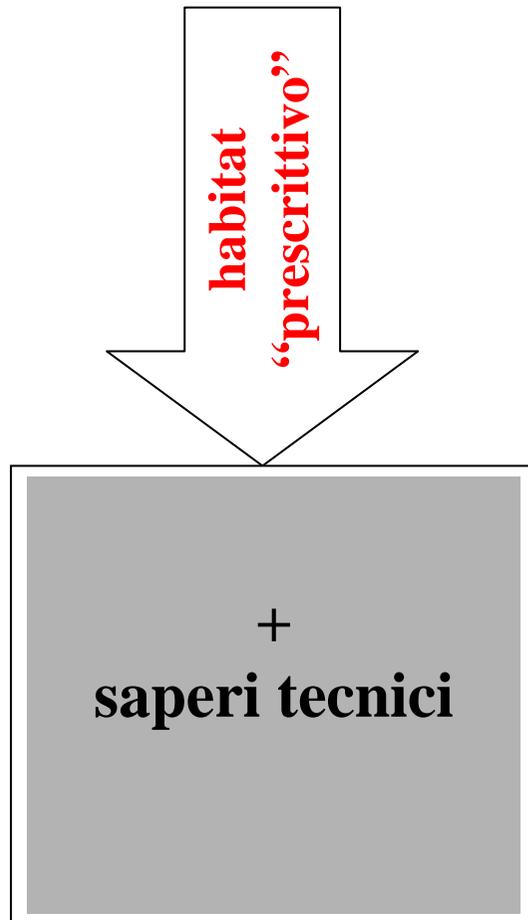
CCNL Comparto Università 9 agosto 2000

- *Riforma il sistema di classificazione del personale, articolandolo in **quattro categorie professionali**: insiemi affini di **competenze, conoscenze e capacità**, necessarie per l'espletamento di una **gamma di attività lavorative**, descritte secondo il diverso grado di **autonomia e responsabilità**.*

dall'organizzazione gerarchico-prescrittiva
all'**interpretazione dei ruoli organizzativi**



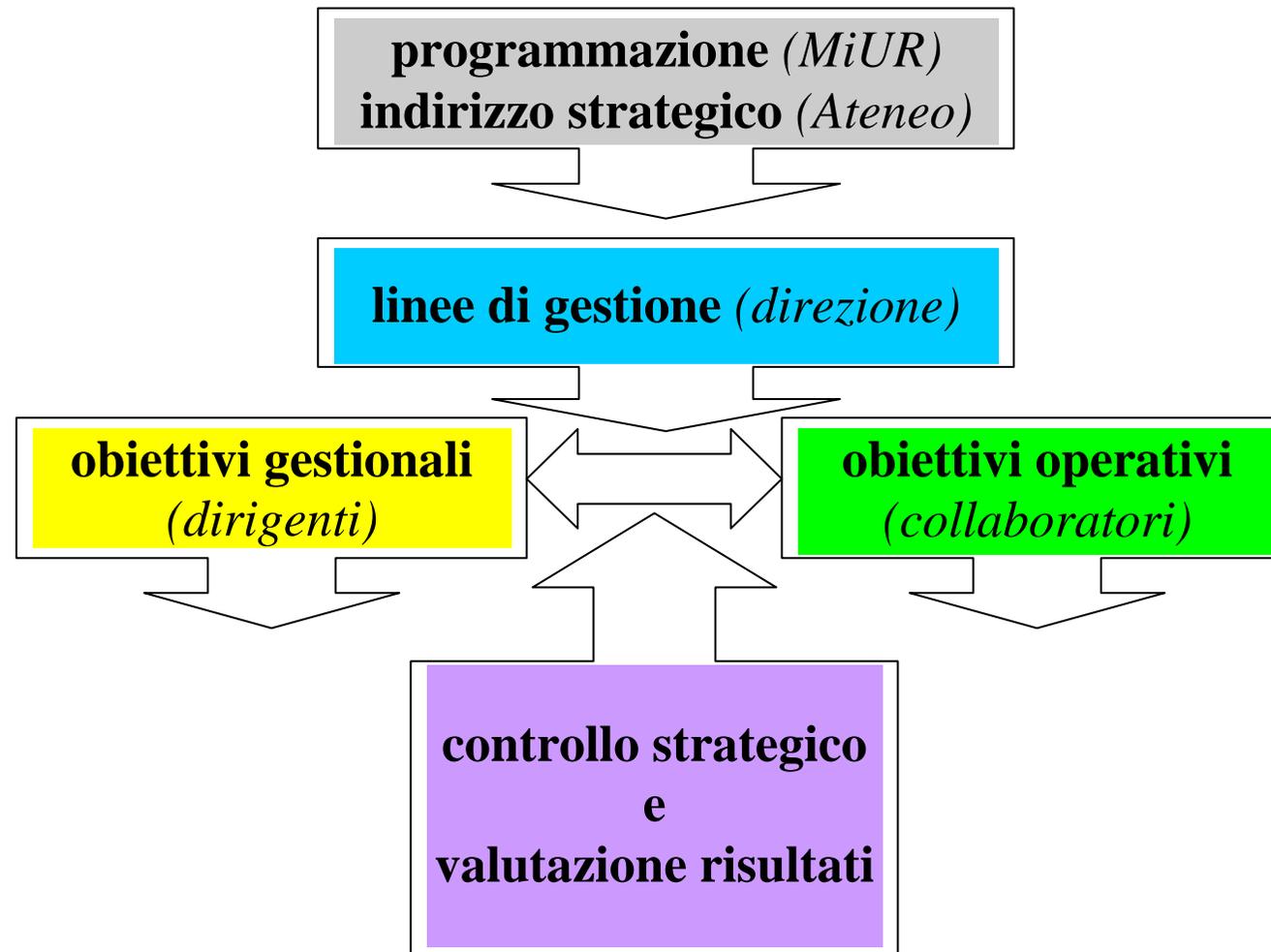




<i>le forme organizzative</i>	
<i>habitat “prescrittivo”</i>	<i>habitat “interpretativo”</i>
standard normativi	attenuazione dei vincoli normativi, interpretazione (<i>regolamenti</i>)
informatizzazione di singole procedure (<i>efficienza del servizio</i>)	flussi coordinati e integrati di informazioni (<i>a supporto di processi decisionali</i>)
sistemi di carriera basati sull’anzianità	percorsi di carriera basati sulle competenze professionali
sistemi retributivi predefiniti (<i>non correlati a prestazioni e risultati</i>)	sistemi retributivi e premianti (<i>correlati a prestazioni e risultati</i>)
comportamenti organizzativi sintonizzati su adempimenti e attività prescritte	comportamenti proattivi (<i>autogenerazione di soluzioni</i>)
controllo formale	controllo strategico, valutazione, certificazione, accreditamento



l'organizzazione del lavoro per obiettivi



n.b. “Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese” (art. 7, comma 5 del D.Lgs. n. 165/2001).

la Costituzione della Repubblica Italiana

<ul style="list-style-type: none"> • approvata dall'Assemblea Costituente (22.12.1947) promulgata dal Capo provvisorio dello Stato (27.12.1947) • entrata in vigore l'1.1.1948 (G.U. 27.12.1947, n. 298 ed. str.) 	<ul style="list-style-type: none"> • è strutturata in: 139 articoli 18 disposizioni transitorie e finali
<ul style="list-style-type: none"> • legge fondamentale dello Stato (<i>principio di gerarchia delle fonti</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • artt. 1/12 - <u>Principi fondamentali</u>
<ul style="list-style-type: none"> • votata • rigida o anelastica (<i>vedi art. 138</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte I[^] - <u>Diritti e doveri dei cittadini</u> <ul style="list-style-type: none"> - Rapporti civili (artt. 13/28) - Rapporti etico-sociali (artt. 29/34) - Rapporti economici (artt. 35/47) - Rapporti politici (artt. 48/54)
<ul style="list-style-type: none"> • unico articolo che non può essere oggetto di revisione è l'art. 1 (<i>vedi art. 139</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte II[^] - <u>Ordinamento della Repubblica</u> (artt. 55/139) <ul style="list-style-type: none"> - Titolo I Parlamento - Titolo II Presidente della Repubblica - Titolo III Governo (<i>Sez. II la P.A., artt. 97-98</i>) - Titolo IV Magistratura - Titolo V Regioni, Province, Comuni - Titolo VI Garanzie Costituzionali

<i>il contesto costituzionale di riferimento per la P.A. e gli ordinamenti degli studi</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • art. 51 “Tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici (...)”. 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 9 “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (...)”.
<ul style="list-style-type: none"> • art. 54 “Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore (...)”. 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 33 “L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione (...). Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabili dalle leggi dello Stato.”
<ul style="list-style-type: none"> • art. 97 “<u>I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizione di L., in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione.</u> Nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. • Agli <u>impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso</u>, salvo i casi previsti dalla legge” 	<ul style="list-style-type: none"> • art. 34 “I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi (...)”.
<ul style="list-style-type: none"> • art. 98 “I pubblici impiegati sono a <u>servizio esclusivo della Nazione</u> (...)”. 	

alcune evidenze sulla Legge Costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione

(G.U. n. 269 del 18.11.2005; sottoposta a referendum confermativo il 25 e 26/6/2006)

- istituiva il **Senato federale** della Repubblica
- riduceva il **numero dei parlamentari**
(518 alla Camera dei deputati, 252 al Senato federale)
- puntava a snellire l'**iter di approvazione delle leggi**:
il modello prevalente era quello dei procedimenti monocamerali
- puntava a valorizzare il ruolo delle autonomie regionali, attraverso l'attribuzione di **competenze esclusive** attinenti a: sanità, scuola e sicurezza pubblica
- modificava le modalità di elezione e le funzioni del **Presidente della Repubblica**
- rafforzava il **ruolo** dell'Esecutivo, sia attraverso l'indicazione diretta **del Primo ministro** da parte del corpo elettorale, sia attraverso il ruolo che questi assumeva all'interno del Consiglio dei ministri
- puntava a rafforzare il **principio di sussidiarietà** nei rapporti tra i diversi livelli di governo
- introduceva in Costituzione la figura delle **autorità amministrative indipendenti**

- Con l'avvento della **Costituzione** non si realizza il previsto **decentramento** territoriale.(*)
- Il valore della **continuità** preserva la **conservazione di uomini e modelli organizzativi**.
- **L. 14 maggio 1949, n. 326** revoca i provvedimenti di epurazione. Nell'**Italia liberata** la vita nei **Ministeri** riprende in piena **continuità**.

(*n.b. - **L'art 5 della Costituzione**: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le **autonomie locali**; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio **decentramento amministrativo**; adegua i principi e i metodi della sua legislazione **alle esigenze dell'autonomia e del decentramento**”.

- Negli **anni '50**, la **questione amministrativa** si identifica con la **questione meridionale**.
L'accesso all'amministrazione legittima l'**integrazione dei ceti medi meridionali**, a prevalente **competenza giuridica**.

- **T.U. 3 gennaio 1957, n. 3**
Conferma i **criteri organizzativi** consolidati:
 - > **rigidità**
 - > **gerarchia**
 - > **classificazione per carriere.**

- Tra la fine degli **anni '50** e l'inizio degli **anni '60** vive un “timido” **movimento riformista**, animato da **Roberto Lucifredi** (*Responsabile dell'Ufficio per la Riforma Burocratica, progenitore del Dipartimento della funzione pubblica*).
- Nel corso degli **anni '60** si struttura la **permeabilità tra ceto politico e amministrazione** (*parastato: INA-CASA, Cassa per il Mezzogiorno, ENI, etc.*).
La **L. 22 dicembre 1956, n. 1589** istituisce il Ministero delle partecipazioni statali.
- **D.P.R. 29 maggio 1962, n. 576**, prima disciplina dell'ordinamento della **Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione**, istituita nel 1957 (*su suggestione dell'Ecole nationale d'administration*).

- Nel corso degli **anni '70** vengono attivate diverse **commissioni di studio** per la modernizzazione dell'amministrazione.
Nel "**Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato**" (1979), **Massimo Severo Giannini** raccomanda, tra l'altro, la costituzione di **unità di lavoro** in grado di utilizzare e diffondere, nell'amministrazione, **tecniche di gestione aziendali**, in materia di:
 - > **flussi di attività**
 - > **modalità di lavoro**
 - > **definizione e rispetto dei tempi.**
- **DPR 30 giugno 1972, n. 748** scorpora la **dirigenza pubblica** dalla carriera direttiva, articolandola in **tre qualifiche** (*dirigente generale, dirigente superiore, primo dirigente*).

- **L. 11 luglio 1980, n. 312.**
 - > In luogo delle “**carriere**” vengono introdotte le “**qualifiche funzionali**”.

- **L. 29 marzo 1983, n. 93** (“*Legge quadro sul pubblico impiego*”):
 - > riconosce il **ruolo alle organizzazioni sindacali** (*trattamenti economici, stato giuridico*)
 - > i **dipendenti pubblici** vengono ricondotti a specifici **comparti di contrattazione**.

- Nel corso degli **anni '90** si avviano la **riforma della pubblica amministrazione e del sistema universitario**, condizionati dagli **eventi politici, economici e sociali** che interessano il nostro Paese.

> 1983: 2.274.600 dipendenti
> 1991: 4.200.000 “

le riforme della P.A.: le condizioni di contesto

<i>input</i>	<i>Output</i>
<ul style="list-style-type: none"> • integrazione con l'Europa • amministrazione costosa e inadeguata (a corrispondere ai bisogni dei cittadini e del mondo produttivo), nonché corrotta • crisi del sistema politico-istituzionale (collasso del sistema dei partiti) 	<ul style="list-style-type: none"> • consapevolezza e definizione dell'indebitamento pubblico • ridimensionamento dell'imprenditoria pubblica • ridefinizione della politica industriale (inedita attenzione alla piccola e media impresa) • ruolo del Ministero del Tesoro (nuova cultura del management pubblico; nuove parole d'ordine: <i>programmazione, valutazione e controllo</i>) • ridefinizione delle responsabilità e delle relazioni del sistema politico - amministrativo: <ul style="list-style-type: none"> > decentramento > riorganizzazione dell'amministrazione centrale > autorità indipendenti e agenzie > semplificazione e delegificazione > contrattualizzazione del pubblico impiego • <i>sistema elettorale</i> • <i>riforma della Costituzione</i> • <i>inedita visibilità del Presidente della Repubblica</i>

le riforme della P.A.: le filiere legislative

1988-1996	1997-2006
<ul style="list-style-type: none"> ● iniziative in materia di privatizzazioni (banche; assicurazioni) ● iniziative coerenti con la consapevolezza di un nuovo status dei diritti del cittadino - utente (accesso agli atti; uffici per le relazioni con il pubblico; carta dei servizi; protezione dati personali) ● iniziative in materia di pubblico impiego (contrattualizzazione; ridefinizione dei rapporti tra organi politici e dirigenza; dirigenza) ● iniziative finalizzate alla revisione del modello di finanziamento pubblico (riforma della Corte dei Conti) 	<ul style="list-style-type: none"> ● nuove iniziative in materia di privatizzazioni (ENEL; FS; ENI; Telecom) ● iniziative in materia di decentramento amministrativo, semplificazione (autocertificazione; sportello unico), delegificazione e informatizzazione (burocrazia digitale) ● iniziative finalizzate a disciplinare le attività di informazione e comunicazione ● nuove iniziative in materia di pubblico impiego (dirigenza; competenze relative alle controversie di lavoro) ● iniziative in materia di mercato del lavoro ● iniziative in materia di sistemi di controllo e valutazione (nuovi modelli di bilancio pubblico; controllo di gestione e strategico; sistemi di valutazione)

- Le prime norme di questa “**nuova e inedita stagione**”, approvate sotto la regia del Ministro della funzione pubblica **Sabino Cassese**, puntano a innovare profondamente i **rapporti tra P.A. e cittadino**:
 - > **L. 8 giugno 1990, n. 142**, in materia di ordinamento delle autonomie locali (*comuni e province*)
 - > **L. 7 agosto 1990, n. 241** e correlato **DPR 27 giugno 1992, n 352**, in materia di **diritto di accesso e partecipazione al procedimento amministrativo**, in coerenza con i principi di **buon andamento e imparzialità** dell'azione amministrativa, di cui all'**art. 97 della Costituzione**.

- I **criteri generali** che questa legge fissa nell'ordinamento sono rilevanti, anche sotto il **profilo organizzativo**, e anticipatori del più complessivo processo riformatore degli anni '90:
 - > “**economicità**” (*semplificazione*)
 - > “**efficacia**” (*sistema dei controlli*)
 - > “**pubblicità**” (*responsabilità dichiarata, motivazione, tempistica e partecipazione*)

 - > “**trasparenza**”
 - > “**ordinamento comunitario**”(*).

(*)n.b. - La **L. 11 febbraio 2005, n. 15** modifica e integra la **L. n. 241/1990**.

- *Le modifiche apportate rafforzano gli strumenti di tutela del cittadino e adattano i **principi generali** dell'azione amministrativa con quelli di **fonte comunitaria**;*
- *si riconosce alle pubbliche amministrazioni la generale possibilità di utilizzare anche i più agili **strumenti di diritto privato** per il perseguimento dei propri fini istituzionali;*
- *si distingue tra il momento stabilito per l'emanazione del provvedimento amministrativo e il momento nel quale, con la comunicazione ai destinatari, il provvedimento acquista efficacia;*
- *si rafforza l'**amministrazione telematica**;*
- *si modifica la disciplina della **conferenza dei servizi**;*
- *si modifica la disciplina della **Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi** confermandone ruolo e funzioni;*
- *si adattano le norme sulla trasparenza dell'azione amministrativa alla **riforma del titolo V della Costituzione**.*

■ **L.D. 23 ottobre 1992, n. 421**

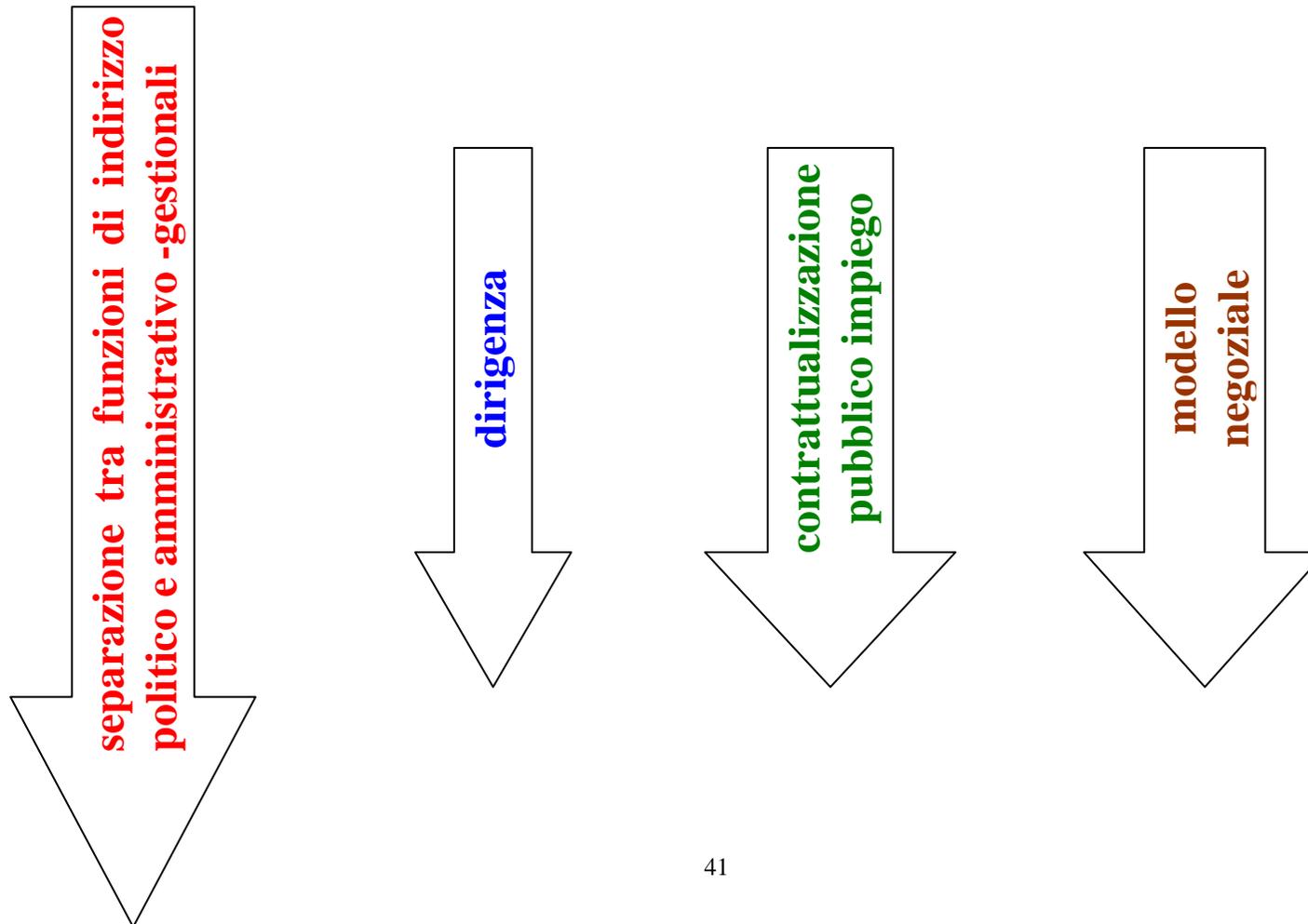
Nell'ambito del processo riformatore richiamato, occupa un ruolo primario per la revisione delle discipline in materia di sanità, **pubblico impiego** (art. 2), previdenza e finanza territoriale.

- Con questa norma il **Governo è delegato a emanare**, entro novanta giorni, **uno o più decreti legislativi** con le seguenti **finalità**:
- > **contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa per il settore del pubblico impiego**
 - > miglioramento dell'**efficienza** e della **produttività**
 - > **riorganizzazione** dei fattori organizzativi (**organi di direzione politica e amministrativa, dirigenza, sistemi di controllo e valutazione, informatizzazione, organizzazione degli uffici, dotazioni organiche, selezioni, flessibilità, trattamenti economici accessori, contrattazione nazionale e decentrata**)
 - > **competenza giurisdizionale** nelle controversie di lavoro.

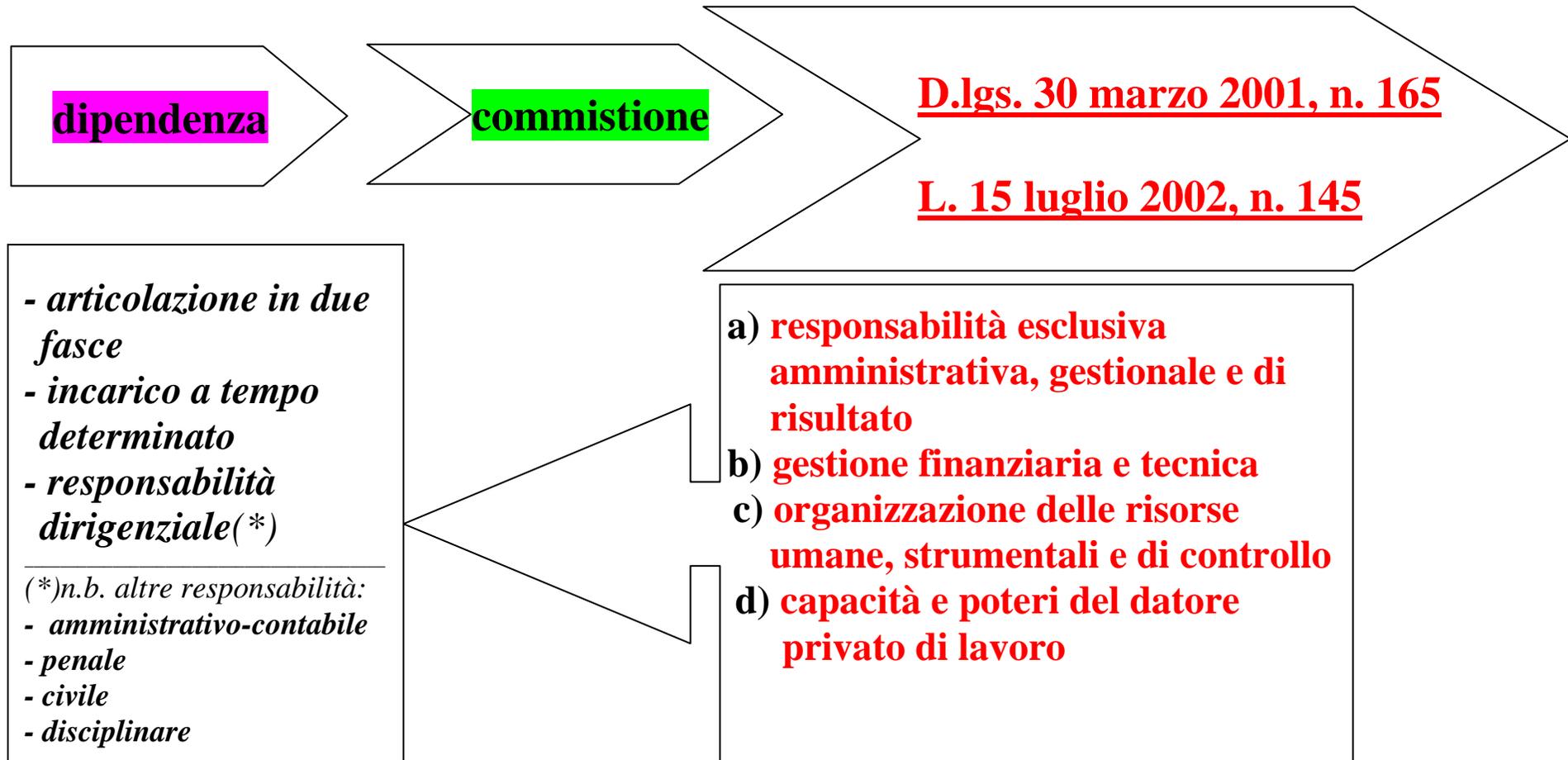
1.2 Il caso Italia (gli **anni '90 e seguenti**)

- Sulla base della su citata legge delega, vengono emanati una serie di decreti legislativi.

Tra questi, il **D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29** (oggi **D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165**) che disciplina gran parte delle suddette **materie**, in particolare:



■ Il riordino della **dirigenza pubblica**.



(*)n.b.

- *E' attualmente allo studio una revisione complessiva del **D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165**, per necessità di aggiornamento e adeguamento, mediante delega al governo, secondo le seguenti principali direttrici:*

> rapporti fra politica e amministrazione

> disciplina della dirigenza (incarichi di natura fiduciaria – spoils system e di direzione amministrativa; reclutamento e selezione; albo e mobilità; incarichi a soggetti esterni all'amministrazione; valutazione)

> procedure contrattuali; contrattazione nazionale e integrativa; ruolo dell'ARAN e dei Comitati di settore; procedure inerenti all'interpretazione autentica dei contratti collettivi

> mobilità del personale

> incompatibilità di incarichi e cumulo.

- Il percorso di modernizzazione dell'amministrazione prosegue con il Ministro **Francesco Bassanini**.
- **L.D. 15 marzo 1997, n. 59**
Si possono così riassumere le **materie** delegate che hanno trovato apposita disciplina in successivi decreti legislativi:
 - > **decentramento** (*c.d. federalismo amministrativo a costituzione invariata*),
semplificazione amministrativa e delegificazione
 - > **controllo e valutazione**
 - > **completamento del percorso di riforme del pubblico impiego, dirigenza, organizzazione del lavoro**
 - > **codice di comportamento dei dipendenti pubblici**
 - > **giurisdizione competente nelle controversie di lavoro**
 - > **informatizzazione per la gestione, trasmissione e archiviazione della documentazione amministrativa**
 - > **ricerca scientifica e diritto allo studio.**

■ **L. 15 maggio 1997, n. 127**

Articola su due piani il già avviato **processo di semplificazione**:

> **amplia** la portata del **processo di delegificazione**, introdotto **dall'art. 20 della L.D. 15 marzo 1997, n. 59**

> **semplifica** i rapporti tra cittadino e amministrazioni: funzione documentale dell'**autocertificazione** e principio di **validità dei documenti trasmessi in via telematica**.

■ **D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445** ("*Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa*").

Organizza in maniera organica, le **norme concernenti i documenti informatici da e verso la pubblica amministrazione** (*formazione, rilascio, tenuta, conservazione, gestione e trasmissione*), nonché, la **firma digitale**.(*)

(*)n.b. - Quadro normativo di riferimento **Direttiva 1999/93/CE**; **D.Lgs 23 gennaio 2002, n. 10**; **D.P.R. 7 aprile 2003, n. 137**.

- Inoltre, **Codice dell'Amministrazione Digitale D.Lgs n.82/2005** e **Direttiva n. 2/2007 della Presidenza Consiglio dei Ministri- Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie**.

(*)n.b.

- **AIPA** - D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 “Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche”, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della Legge 23 ottobre 1992, n. 421.
- **CNIPA** - l'art. 176 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 recita: “ È istituito il **Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione**, che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio.”

Finalità:

- a) **dare supporto alle P.A. nell'utilizzo dell'informatica, per consentire agli uffici pubblici di comunicare tra loro, con i cittadini e le imprese, anche al fine di contenere i costi dell'azione amministrativa**
- b) **dettare norme e criteri per la progettazione, realizzazione e gestione dei sistemi informatici delle amministrazioni ed emettere pareri di congruità tecnico-economica**
- c) **curare la formazione dei dipendenti pubblici nel settore informatico, utilizzando le nuove tecnologie per favorire l'apprendimento continuo.**

“Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004”

Direttiva 18 dicembre 2003 della Presidenza Consiglio dei Ministri

Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie

dieci obiettivi

- 1. tutti i servizi prioritari disponibili on-line**
- 2. 30 milioni di carte di identità elettroniche e carte nazionali dei servizi**
- 3. 1 milione di firme digitali diffuse entro il 2004**
- 4. 50% della spesa per beni e servizi tramite e-procurement**
- 5. tutta la posta interna alla pubblica amministrazione via e-mail**
- 6. tutti gli impegni e mandati di pagamento gestiti on-line**
- 7. alfabetizzazione certificata di tutti i dipendenti pubblici**
- 8. 1/3 della formazione erogata via e-learning**
- 9. 2/3 degli uffici della P.A. con accesso on-line all'iter delle pratiche**
- 10. tutti gli uffici che erogano servizi all'utenza, dotati di un sistema di customer satisfaction**

- **D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82** (*“Codice dell'amministrazione digitale”*)(*)
Con questa norma il legislatore ha sancito che:
 - > i **documenti trasmessi** a una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo, **telematico o informatico ivi compreso il fax**, **soddisfano il requisito della forma scritta**
 - > le **amministrazioni dello Stato**, le **Regioni** e le **autonomie locali** (*nel rispetto delle competenze di cui all'articolo 117 della Costituzione*) **devono assicurare all'informazione in modalità digitale**
 - **gestione**
 - **accesso**
 - **trasmissione**
 - **conservazione**
 - **fruibilità.**

- L'**art. 3** sancisce il **diritto all'uso delle tecnologie**, grazie al quale, i **cittadini** e le **imprese** hanno diritto di richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali.
- L'**art. 5** stabilisce che, **a decorrere dal 30 giugno 2007**, le pubbliche amministrazioni consentano l'effettuazione dei **pagamenti** ad esse spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, **con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione**.
- L'**art. 6** stabilisce che le pubbliche amministrazioni utilizzino la **posta elettronica certificata**, di cui al **DPR 11 febbraio 2005, n. 68**, per ogni **scambio di documenti e informazioni** con i soggetti interessati che ne facciano richiesta.

■ **Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica Roma, 17 Febbraio 2006**(*)

Il **bilancio sociale** è il documento (*realizzato volontariamente con cadenza periodica*) nel quale l'**amministrazione**, garante della **tutela degli interessi generali e della soddisfazione dei bisogni della comunità di riferimento**, “**rendiconta**” su:

- > **vision**
- > **piani, programmi e obiettivi**
- > **progetti realizzati, attività svolte e servizi resi**
- > **processi decisionali e operativi**
- > **risorse utilizzate e risultati conseguiti.**

(*)n.b. - **D.Lgs 8 giugno 2001, n. 231** "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica".

- Le **fasi**:

a) **definizione del sistema**

(si esplicita la vision e il programma dell'amministrazione per aree di rendicontazione, definendo gli elementi informativi e gli indicatori necessari)

b) **rilevazione e redazione**

(si raccolgono le informazioni e i dati, resi disponibili dal sistema informativo)

c) **approvazione**

(da parte dell'organo di governo dell'amministrazione)

d) **comunicazione**

(realizzazione delle azioni di diffusione e di "partecipazione" all'interno e all'esterno dell'amministrazione).

- Le **dimensioni coinvolte**:



- La mancata riforma della Costituzione ha stabilizzato il perdurare di un'**incertezza istituzionale** che induce **la riorganizzazione del sistema amministrativo**, non in una logica sistemica, bensì per successivi e non sempre coerenti **interventi settoriali**.
- L'irreversibile **processo di unificazione europea** ha facilitato l'avvio e il consolidarsi dell'importante "**stagione di riforme**" di cui stiamo discutendo.
- **Il trasferimento e la redistribuzione di funzioni e competenze dal centro alla periferia, in assenza di una complessiva riorganizzazione di tutte le componenti ordinamentali, può essere causa di duplicazioni e/o conflitti.**