

1. Titolo della ricerca

“Progetto per un diritto sull’organizzazione delle pubblica Amministrazione: ricerca in ordine all’ordinamento dei Paesi europei”

2. Direttore della ricerca

Avv. Goffredo Grassani

3. Assegnatario della borsa di ricerca

Dott. Luca Manoforte

4. Durata della borsa di ricerca

marzo-dicembre 2013

5. Descrizione sintetica della ricerca

La presente ricerca nasce dall’esigenza di studiare ed elaborare un progetto di riforma del sistema pubblico italiano.

Si analizzeranno i sistemi normativi, organizzativi ed esecutivi di altri paesi europei come Svizzera, Germania, Inghilterra e Francia e da tale indagine, potranno emergere quelle che sono le “eccellenze” di ciascun Paese.

In particolare si concentrerà l’attenzione sui seguenti ambiti:

- atti e provvedimenti amministrativi, nello specifico: Procedimenti dichiarativi, Procedimenti di secondo grado (conferma, riforma, annullamento e revoca), Procedimenti autorizzatori, Procedimenti concessori, Procedimenti ablatori, Procedimenti precettivi, Procedimenti organizzativi, Procedimenti sanzionatori, Procedimenti esecutivi, Silenzio rifiuto e il silenzio assenso;

- procedimenti deliberativi e procedimenti esecutivi.

Per tutti i suddetti ambiti si verificheranno, anche su base statistica e a campione, i tempi dell’istruttoria, della deliberazione e dell’esecuzione, le modalità di comunicazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione e tra Pubblica Amministrazione e cittadino, i costi e il contenzioso.

Si valuteranno le culture pregiuridiche degli ordinamenti in esame ed i principi etici sottostanti le normative richiamate.

6. Obiettivi della ricerca

La ricerca si prefigge di verificare i modelli normativi, organizzativi ed esecutivi delle pubbliche amministrazioni europee, cercando di far emergere quelle che sono le caratteristiche peculiari di ognuna di esse.

Da tale analisi si potranno enucleare le analogie e differenze con il modello organizzativo pubblico italiano, evidenziando i punti di criticità di quest'ultimo e verificando se alcuni modelli europei possono essere utilizzati anche in Italia.

Si potrà quindi procedere all'elaborazione di un progetto di riforma della pubblica amministrazione italiana in modo da renderla sempre più efficiente, trasparente e a contatto diretto con il cittadino.

7. Ambito di intervento (area geografica coinvolta e/o target di riferimento):
Svizzera, Germania, Inghilterra, Francia e Italia.

8. Metodi e tecniche di intervento

I soggetti di riferimento della suddetta ricerca saranno le Università italiane, i Centri Studio, i Magistrati e gli esperti del settore. Si raccoglieranno i dati mediante interviste con responsabili di Istituzioni (Regioni, Province, Comuni, Camere di Commercio, Associazioni di categoria e Sindacati), con alcuni funzionari della pubbliche amministrazioni straniere e italiane e con responsabili di Associazioni professionali (architetti, ingegneri, medici ecc.).

9. Conclusioni

Dall'analisi degli ordinamenti dei paesi europei esaminati sono emerse alcune peculiarità qui di seguito sintetizzate:

- Inghilterra: Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici inglesi

I pubblici dipendenti inglesi sono, al pari dei ministri, servitori della Corona¹.

Tale condizione è particolarmente sentita dal dipendente pubblico, per il quale è stato emanato sin dal 1996, *The Civile Service Code*, ossia un Codice dell'impiego pubblico.

Il codice ha come principi fondamentali quelli dell' *integrity* (integrità), *honesty* (onestà), *impartiality* (imparzialità) e *objectivity* (obiettività) .

Per ognuno di questi principi vengono definiti gli standard di comportamento attraverso una pratica elencazione dei doveri e delle azioni proibite al pubblico dipendente.

Nello specifico ci si rivolge direttamente al pubblico dipendente²:

1) *Integrity*

Lei deve:

- adempiere alle Sue mansioni e ai Suoi compiti responsabilmente;
- avere un atteggiamento professionale, rifiutando la troppa confidenza con chiunque si lavori;
- assicurarsi che le risorse pubbliche vengano spese in modo appropriato e coerentemente con i fini pubblici;
- rapportarsi con il cittadino in modo gentile, efficiente, interessato ai problemi al massimo delle proprie potenzialità;
- redigere degli accurati *report* del lavoro svolto, che siano il più possibile comprensibili nel rispetto dei requisiti formali legali;
- collaborare con la giustizia e con i suoi operatori;

Lei non deve:

- abusare della Sua posizione, per esempio utilizzando informazioni riservate apprese in occasione dello svolgimento delle Sue mansioni per scopi personali o di terzi;
- accettare regali o qualsiasi altro beneficio da chiunque possa ragionevolmente compromettere la Sua integrità o la Sua reputazione;

¹ Tomkinks A., *The Struggle to Delimit Executive Power in Britain*, in *The Executive and Public Law*, Oxford University Press, 2006, pag. 23.

² Civil Service Code, disponibile sul sito internet www.civilservicecommission.org.uk.

- rivelare a nessuno informazioni segrete, neppure successivamente al momento in cui lascerà l'incarico di pubblico dipendente;

2) *Honesty*

Lei deve:

- valutare i fatti e le circostanze così come esse appaiono senza, per quanto possibile, errori;
- utilizzare le risorse pubbliche solo per scopi pubblici;

Lei non deve:

- ingannare o fuorviare deliberatamente Ministri, Parlamentari o chiunque altro;
- essere influenzato da illegittime pressioni da altri o da possibili tornaconti personali.

3) *Objectivity*

Lei deve:

- far tesoro delle informazioni e dei consigli dei superiori;
- prendere decisioni dopo un attento studio della questione;
- chiedere consigli a tecnici e altri soggetti con competenze professionali;

Lei non deve:

- ignorare fatti sconvenienti o rilevanti quando prende decisioni;
- frustare le decisioni prese con comportamenti che di fatto sconfessano quanto deciso;

4) *Impartiality*

Lei deve:

- assumere le proprie responsabilità con dignità, in modo che il servizio pubblico sia votato alla equità e al risetto delle diversità.

Lei non deve:

- avere degli atteggiamenti sconvenienti o di favore nei confronti di determinati soggetti.

Political Impartiality

All'interno del codice dei dipendenti pubblici troviamo anche norme di comportamento attinenti alla posizione di neutralità che il pubblico dipendente deve mantenere indipendentemente dal suo "credo" politico.

Si legge, infatti:

Lei deve:

- servire il Governo, qualunque sia la sua appartenenza politica, al meglio delle Sue potenzialità in modo tale da mantenere un'"imparzialità politica" e in linea con i dettami del codice, indipendentemente dal Suo "credo" politico;
- comportarsi in modo tale da meritare e mantenere la piena fiducia dei Ministri, e allo stesso tempo assicurarsi che Lei sarà in grado di instaurare la stessa relazione con chi dovrà servire in futuro rispetto all'attuale governo;
- rispettare le restrizioni imposte sull'attività politica durante la permanenza in carica.

Lei non deve:

- agire in modo tale da attirare le attenzioni di un particolare schieramento politico, ovvero utilizzare soldi pubblici per finanziare progetto di un determinato partito politico;
- far in modo che le Sue idee politiche influenzino i suggerimenti che da' o il proprio operato.

Rights and responsibilities

L'ultima parte del codice dei dipendenti pubblici è dedicata alla modalità con cui il pubblico dipendente, qualora avesse dei dubbi sull'applicazione pratica dei dettami del codice, può rivolgersi ad figure di riferimento preposte alla spiegazione del codice stesso.

Se ciò non bastasse, oppure se le figure preposte dalla Pubblica amministrazione non fossero in grado di fornire le informazioni necessarie, il pubblico dipendente può direttamente rivolgersi ad un comitato (*Civil Service Commission*), di cui sono indicati l'indirizzo postale e quello di posta elettronica.

Inoltre il pubblico dipendente, qualora ritenga che suoi colleghi siano incorsi in comportamenti contrastanti con quanto prescritto dal codice, dovrebbe segnalare la questione alle autorità superiori.

Ciò che stupisce è che alla fine di queste prescrizioni il codice conclude dicendo che *“se non si riescono a risolvere le problematiche insorte, e Lei non si sente all'altezza o in grado di rispettare le regole a Lei imposte durante l'esercizio delle Sue mansioni, **Lei deve dimettersi dal pubblico servizio**”*.

Il pubblico dipendente, quindi, non può restare in servizio se non si sente in grado di svolgere al meglio e secondo i dettami del codice le proprie funzioni.

- Francia: il sentimento del pubblico dipendente

Negli ultimi 60 anni, il sistema amministrativo francese ha subito un'inversione di rotta circa la struttura dei propri apparati.

Il principio della libera amministrazione continua a essere esercitato nella forma del regolamento, soggetto al controllo statale: le collettività territoriali si amministrano liberamente *“dans les conditions prévues par la loi”*, mentre è sempre la legge a determinare *“les principes fondamentaux...de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources”*. Viene simbolicamente modificato l'art. 1, con l'affermazione che l'organizzazione dello Stato *“è decentralizzata”*, ma a tale assunto non fa seguito una radicale innovazione degli strumenti concreti attraverso cui la decentralizzazione può essere perseguita.

Pertanto, lo Stato mantiene non soltanto il potere di impulso relativamente a ciascuna sperimentazione, ma altresì il controllo sulle condizioni e sulle modalità di esercizio dell'attività di deroga legislativa.

Alle collettività territoriali è concessa solo la possibilità di intervenire attivamente nella definizione del diritto loro applicabile, qualora lo Stato ritenga, a propria discrezione, che sussistano le circostanze che giustifichino tale intervento. Lo Stato può compiere le proprie valutazioni sulla base dell'interesse generale, che non coincide necessariamente con quello delle collettività.

Nessun potere è riconosciuto alle collettività territoriali, rispetto alla valutazione statale circa l'opportunità di tale concessione, né la Costituzione indica alcun elenco di materie nelle quali esse possano vantare *a priori* una propria competenza.

Infine, vengono di fatto conservate le forme di controllo da parte del rappresentante dello Stato, dirette alla salvaguardia dell'interesse nazionale, del controllo amministrativo e del rispetto delle leggi.

Deve rilevarsi come forte sia il sentimento di appartenenza del pubblico dipendente all'apparato pubblico nel quale presta la propria mansione.

Il dipendente pubblico si sente parte integrante dell'apparato amministrativo, tanto che quando entra in contatto con il cittadino sente di parlare in nome e per conto della propria nazione. Questo atteggiamento porta ad un maggior senso di responsabilità del pubblico dipendente.

Inoltre, i vertici e i dirigenti amministrativi devono seguire obbligatoriamente un corso di alta formazione presso le scuole della pubblica amministrazione. In Francia la più famosa è la E.N.A. (*Ecole National d'Administration*)³. Attraverso tale formazione, il dipendente pubblico francese acquisisce le competenze e le professionalità richieste in ogni singolo comparto dell'Amministrazione.

Negli ultimi anni sono stati potenziati i procedimenti amministrativi in formato digitale: ad esempio se un cittadino francese necessita di un certificato sullo stato civile, può ottenerlo dall'anagrafe comodamente da casa collegandosi al sito internet dell'ufficio e inviando via mail i documenti necessari.

³ Per ulteriori dettagli sulla scuola si rimanda al sito internet www.ena.fr.

In questo modo non solo si rende più efficiente e rapido il contatto fra cittadino e pubblica amministrazione, il che porta ad un minor spreco di risorse da parte del governo centrale.

- **Germania: la legge tedesca sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz)**

La legge è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale tedesca il 29 maggio 1976 ed è entrata in vigore il 1 gennaio 1977.

Essa può essere associata, quanto ad alcuni dei contenuti, alla legge italiana sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.).

Secondo il § 9 della legge, è procedimento amministrativo l'attività esterna delle autorità che sia rivolta a valutare i presupposti, a preparare ed emanare un atto amministrativo o a stipulare un contratto di diritto pubblico.

Notevole interesse rivestono i seguenti paragrafi della legge:

§ 10 Informalità del procedimento amministrativo: si stabiliscono come principi fondamentali del procedimento amministrativo la semplicità, l'opportunità e la rapidità.

I principi di semplicità e opportunità implicano che l'Amministrazione debba astenersi dall'adottare misure inutili, non necessarie o inappropriate in relazione alla fattispecie concreta oggetto del procedimento.

Il principio di celerità è generalizzato a tutti i procedimenti amministrativi e ha un valore immediatamente precettivo: la P.A. deve concludere il procedimento amministrativo nel più breve tempo possibile. In questo modo sorge in capo all'Amministrazione inadempiente l'obbligo di risarcimento del danno per violazione dei suoi doveri d'ufficio, oltre che, in alcuni casi, anche l'illegittimità dell'atto adottato.

§ 21 Sospetto di parzialità: la norma prevede che se vi è motivo idoneo a giustificare la sfiducia di un esercizio imparziale delle funzioni, il funzionario del quale si sospetta deve informare il dirigente generale e, su ordine di quest'ultimo, deve astenersi dalla collaborazione. Se la sfiducia ricade sul dirigente generale, quest'ultimo può autonomamente astenersi dal collaborare ovvero la decisione è presa dall'autorità gerarchicamente sovraordinata.

Con questo sistema viene garantito un buon livello di imparzialità nello svolgimento dei compiti assegnati al pubblico dipendente.

§ 24 *Principio inquisitorio*: il paragrafo individua il principio guida nello svolgimento dell'istruttoria procedimentale. Tale principio sancisce l'obbligo per la P.A. di accertare d'ufficio i fatti nel modo più completo possibile, presupposto irrinunciabile e strettamente connesso con il principio di legalità dell'azione amministrativa sancito dal terzo comma dell'art. 20 della Grundgesetz⁴ (ossia la Legge Fondamentale per la Repubblica Federale Tedesca del 23 maggio 1949). Tuttavia, secondo il principio inquisitorio la P.A. non è vincolata all'utilizzo dei documenti e all'istanze di assunzione dei mezzi di prova richiesti dalle parti interessate.

§ 37 *Determinatezza e forma dell'atto amministrativo*: in questo paragrafo si prevede che l'atto amministrativo, oltre che per iscritto, possa avere anche la forma orale. Tale aspetto rappresenta una differenza con il diritto italiano, il quale non prevede la forma orale degli atti amministrativi, ma fa sempre riferimento ad un atto scritto od implicito della P.A.

Tuttavia, qualora il cittadino ne faccia richiesta, l'atto amministrativo orale deve venire confermato per iscritto.

§ 38 *Promessa*: il paragrafo introduce un singolare istituto quale quello della promessa con cui la P.A. si impegna nel futuro ad emanare o non emanare un determinato provvedimento amministrativo. Essa per certi aspetti potrebbe essere assimilata all'offerta al pubblico ex art. 1336 del codice civile italiano, in quanto è una promessa all'esterno che diviene vincolante per chi l'ha proposta.

Solo qualora mutino i presupposti giuridici da cui è scaturita la proposta, la stessa non sarà più vincolante per la P.A.

- Svizzera: i modelli della New Public Management, Total Quality Management e ISO

A partire dalla fine degli anni '90, contemporaneamente alla riorganizzazione dell'amministrazione statale a livello politico-costituzionale, sono state intraprese una serie di riforme nell'ambito dell'amministrazione federale, cantonale e locale attraverso l'applicazione dei principi del *New Public Management*, ossia:

⁴ *Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.*-La legislazione è soggetta all'ordinamento costituzionale, il potere esecutivo e la giurisdizione sono soggetti alla legge e al diritto.

- I. *Catalitic Government*- La p.a. deve indirizzare l'azione degli attori sociali piuttosto che intervenire direttamente;
- II. *Community-Owned Government* - La p.a. deve mettere I cittadini nelle condizioni di soddisfare autonomamente i propri bisogni piuttosto che soddisfarli al posto loro;
- III. *Competitive Government* – Necessità di aumentare il livello di competizione nella fornitura dei servizi pubblici, eliminando le inefficienze di tipo monopolistico;
- IV. *Mission-driven Government* – Passaggio da un sistema fondato sul rispetto di regole formali ad un sistema in cui sono ugualmente o più importanti gli obiettivi di *performance* delle organizzazioni pubbliche;
- V. *Result-oriented Government* – La p.a. deve adottare sistemi di *budget* definiti in base ai risultati da conseguire piuttosto che alle risorse da utilizzare;
- VI. *Enterprising Government* – La p.a. deve essere orientata alla creazione di valore più che al semplice rispetto dei tetti di spesa;
- VII. *Anticipatory Government* – La p.a. deve saper prevenire i problemi piuttosto che gestire le “crisi”;
- VIII. *Decentralised Government* – Passaggio da una struttura decisionale di tipo gerarchico ad una aperta alla partecipazione e al lavoro di gruppo, anche in considerazione del fatto che le nuove tecnologie dell'informazione richiedono e permettono modalità di lavoro improntate alla flessibilità e all'autonomia;
- IX. *Market-oriented Government* – Il mercato come stimolo al cambiamento e alla trasparenza della p.a., come nel caso degli appalti pubblici.

Considerando le enormi difficoltà che si sono incontrate nell'avviare e completare un processo di innovazione del tipo NPM, diverse amministrazioni svizzere hanno preferito adottare sistemi di qualità come alternativa, ed in alcuni casi a complemento, delle misure di riforma NPM.

Per sistemi di qualità si intendono sia i metodi e le tecniche del *Total Quality Management* (TQM), sia le certificazioni di qualità del tipo ISO.

Molti esperti definiscono il TQM come una metodologia che persegue la qualità complessiva in u n'attività e che si riferisce alla qualità come ad un concetto generale, mentre la certificazione ISO è vista come uno strumento più concreto, facente parte dell'approccio TQM, che può portare a ulteriori riforme ispirate al

concetto di “qualità” e di cui sia riconosciuta l'utilità e la praticità da parte delle amministrazioni interessate.

10. Prodotti realizzati

Sono in fase di elaborazione le relazioni dettagliate dei singoli paesi presi in esame che tengano conto anche degli studi statistici sui tempi del procedimento amministrativo di ogni paese, studi per cui si inizierà un'ulteriore ricerca che possa arricchire e completare la presente.

11. Bibliografia

- AA.VV, *La pubblica governance in Europa 4 Germania*- disponibile sul sito internet <http://biblioteca.formez.it/webif/media/Germania.pdf>, 2005;
- Angelone, *La riforma della pubblica amministrazione*, in P.Q.M., 2009, fasc. 3,15;
- Antonini, *Percorsi di riforma nella pubblica amministrazione: un'analisi comparata*, in *Riv. Trim. Scienze dell'Amministrazione*, 2010, fasc. 3, pag. 73;
- Astone, *Riforma della P.A. e ordinamento comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002;
- Bassanini, *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)*, disponibile sul sito internet <http://www.astrid-online.it>;
- Caruso, *La storia interna della riforma del P.I.: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2001;
- Clarich, *Come cambia la pubblica amministrazione*, in *Ragiusan*, 2010, fasc. 317,314;
- Fidone, *Efficacia e efficienza nella riforma della pubblica amministrazione- Dalle misure per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, all'azione per l'efficienza*, in *Foro Amministrativo TAR*, 2011, pag. 2180;
- Galetta (a cura di), *La legge tedesca sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz)*, Giuffrè, 2002;
- Gardini, *La riforma della pubblica amministrazione in Italia e negli Usa: esperienze a confronto*, Clueb, 2002;

- Gerotto, *Svizzera*, il Mulino, 2011;
- Grosso, *Francia*, il Mulino, 2006;
- Hinna e M. Marcantoni, *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della pubblica amministrazione*, Franco Angeli editore, 2011;
- Hinna e M. Marcantoni, *La riforma obliqua. Come cambiare la pubblica amministrazione giocando di sponda*, Donzelli editore, 2012;
- Napolitano, *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, 2007;
- Palermo e J. Woelk, *Germania*, il Mulino 2005;
- Passavanti, *Etica e riforma della pubblica amministrazione*, in *Nuova rass.*, 2011, pag. 923;
- Perez, *Il «Piano Brunetta» e la riforma della pubblica amministrazione*, ed. Maggioli editore, 2010;
- Salvatore, *La stagione delle riforme: it's a long way to...*, in *Giurisdiz. Amm. 2010, IV*, pag. 193;
- Salvi, *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il piano 2010-2012 (commento al piano per la semplificazione amministrativa per le imprese e per le famiglie 2010-2012, Roma, 7 ottobre 2010)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 781;
- Tomkinks A., *The Struggle to Delimit Executive Power in Britain*, in *The Executive and Public Law*, Oxford University Press, 2006;
- Torre, *Regno Unito*, il Mulino, 2005.