

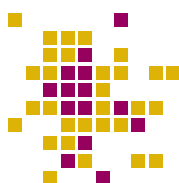
Paper

6/2008

**Strategia sull'innovazione e la
Buona governance.**

**Il quadro giuridico esistente
in Italia.**

Carmela Salerno



Comitato Scientifico:

Pierciro Galeone, Amministratore Delegato Cittalia – Fondazione Anci
ricerche

Alessandro Gargani, Direttore Operativo Associazione Nazionale Comuni
Italiani

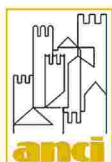
Silvia Scozzese, Direttore Scientifico Istituto per la Finanza e l'Economia
Locale

Carmela Salerno, laureata in Scienze politiche e delle relazioni internazionali e specializzata in Amministrazione pubblica presso la LUISS Guido Carli di Roma. Svolge attività di consulenza e ricerca nel settore delle pubbliche amministrazioni con particolare attenzione alle ultime innovazioni in materia di organismi di raccordo interistituzionale e conferenze di servizi. Si occupa di antidiscriminazione razziale nell'ambito delle attività dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Strategia sull'innovazione e la Buona governance.

Il quadro giuridico esistente in Italia.

Carmela Salerno
Ottobre 2008



Il presente Paper è stato redatto nell'ambito del progetto **“La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali”** realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Indice

INTRODUZIONE	5
1. Il quadro giuridico esistente in Italia	8
1.1 PRINCIPIO 1: Elezioni regolari, equa rappresentazione e partecipazione	8
1.2 PRINCIPIO 2: La reattività	11
1.3 PRINCIPIO 3: Efficacia e efficienza	12
1.4 PRINCIPIO 4: Apertura e trasparenza	14
1.5 PRINCIPIO 5: Stato di diritto	17
1.6 PRINCIPIO 6: Comportamento etico	18
1.7 PRINCIPIO 7: Competenze e capacità	20
1.8 PRINCIPIO 8: Innovazione e (atteggiamento di) apertura nei confronti del cambiamento	22
1.9 PRINCIPIO 9: Sostenibilità e progettualità a lungo termine	24
1.10 PRINCIPIO 10: Gestione finanziaria sana	25
1.11 PRINCIPIO 11: Diritti dell'uomo, diversità culturale e coesione sociale	27
1.12 PRINCIPIO 12: Responsabilità	28
Riferimenti bibliografici	29

Introduzione

I cittadini parteciperanno alla vita pubblica e avranno fede nelle loro istituzioni se vedranno che la democrazia è in marcia – inizialmente e prima di tutto nei quartieri, nelle città e nei villaggi in cui vivono. (...) Per ottenere la fiducia e il sostegno dei cittadini è essenziale una buona governance: una governance che sia democratica, efficace, trasparente, reattiva e responsabile.

Terry Davis

Il concetto di governance ha riscosso negli ultimi decenni un'indiscutibile successo delineandosi quale termine più adatto a descrivere un «nuovo modo di organizzare e amministrare popolazioni e territori»¹, conseguente ai profondi cambiamenti di natura politica, economica e sociale che hanno investito le società occidentali negli ultimi decenni.

A livello europeo è stato avviato un intenso dibattito sul tema in questione che ha preso avvio con la pubblicazione, da parte della Commissione europea, del Libro Bianco sulla governance europea² teso a promuovere, attraverso un coinvolgimento di tutti gli attori (istituzioni europee, Stati membri e loro articolazioni territoriali, cittadini), una ridefinizione del processo politico europeo, nell'ottica di favorire una maggiore “fidelizzazione” dei cittadini all'Unione ed alle sue politiche.

È in questo quadro che si colloca l'azione del Consiglio d'Europa che si propone quale sede privilegiata di confronto tra i governi europei «per esaminare le questioni relative alla democrazia locale e regionale» e luogo di

1 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), *Cities for citizens. Improving metropolitan governance*, 2001, pag. 36; cfr. B. Borlini, *Governance e governance urbana: analisi e definizione del concetto*, Università Milano “Bicocca, Milano; L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2002; J. Kooiman, *Modern governance: new government-society interactions*, Sage, London 1993; R. Rhodes, *The new governance: governing without government*, in *Political Studies*, vol. 44, 1996; E. D'Albergo, *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità*, in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano 2002.

2 Commissione delle Comunità Europee, *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles, 2001, reperibile sul sito internet http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/recent/index_2001.html.

«dialogo a livello europeo con i rappresentanti eletti delle collettività locali e regionali come rappresentati nel Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE)»³. In particolare, nella Dichiarazione della Conferenza di Budapest del febbraio 2005⁴, i ministri responsabili delle collettività regionali e locali individuano nello «sviluppo della buona governance locale e regionale un obiettivo essenziale che gli Stati membri devono perseguire al fine di rispondere ai bisogni con i quali le società si confrontano e rispondere alle legittime attese dei cittadini», adottando altresì un'apposita Agenda (Agenda di Budapest) in cui vengono indicate le sfide sulle quali gli Stati membri devono confrontarsi in materia di buona governance a livello locale e regionale, nonché le relative azioni da intraprendere. Nella Dichiarazione finale del terzo Summit del Consiglio d'Europa, svoltosi a Varsavia nel maggio 2005⁵, i capi di Stato e di governo hanno così deciso di adottare, tra le altre cose, le misure necessarie volte alla definizione del Programma sullo sviluppo della buona governance locale e regionale, promuovendo norme e buone pratiche e aiutando gli Stati membri a rafforzare le proprie capacità a livello locale e regionale, in stretta cooperazione con il Congresso: «una vera democrazia e il buon governo a ogni livello – hanno dichiarato – sono essenziali per prevenire conflitti, promuovere stabilità, favorire il progresso economico-sociale e per conseguire la creazione di comunità durevoli nel tempo, luoghi di vita e di lavoro non solo per il presente ma anche per il futuro».

È in questo quadro che si colloca il presente lavoro concernente il Progetto di Strategia sull'innovazione e la buona governance a livello locale, approvato nell'ambito della quindicesima Conferenza dei ministri europei responsabili delle collettività locali e regionali, svoltasi a Valencia nell'ottobre 2007⁶, teso a promuovere, attraverso un coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali, in

3 Déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale, Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, 13e Session, Helsinki, 27 - 28 juin 2002, reperibile sul sito internet
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/A938C21D7CD0350BC2256BE6003DF7B4/\\$file/declaration_fra.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/A938C21D7CD0350BC2256BE6003DF7B4/$file/declaration_fra.pdf) .

4 Déclaration de la Conférence ministérielle de Budapest pour une bonne gouvernance locale et régionale, Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, 14e Session, Budapest, 24 - 25 février 2005, reperibile sul sito internet
http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/d%E9mocratie_locale_et_r%E9gionale/principaux_organes/conference_des_ministres_europeens/budapest_2005/DeclarationFinaleF.pdf .

5 Consiglio d'Europa, Summit dei capi di Stato e di governo, Varsavia, 16 - 17 maggio 2005 reperibile sul sito internet
http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_FR.asp.

6 Déclaration de Valencia, La bonne gouvernance locale et régionale – le défi européen, Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales, 15e Session, Valencia, 15 - 16 octobre 2007, reperibile sul sito internet
http://www.coe.int/t/dc/files/ministerial_conferences/2007_collectivites/default_FR.asp.

particolare degli enti locali, un buon governo a livello locale. Le amministrazioni locali, infatti, quali enti più vicini al cittadino, rappresentano il vettore principale attraverso cui realizzare un'effettiva buona governance europea. La Strategia definisce dodici Principi di buona governance democratica, indicando altresì le modalità di implementazione degli stessi all'interno degli Stati membri. Questi ultimi, infatti, per l'attuazione della Strategia, sono chiamati ad adottare, con il concorso degli enti locali, dei piani d'azione nazionali. Nell'ottica di «incoraggiare i governi centrali e locali a intraprendere azioni congiunte al fine di favorire il miglioramento della qualità del governo a tutti i livelli» si prevede altresì l'istituzione di un attestato europeo d'innovazione e di buon governo e un premio di eccellenza europeo «come riconoscimento per le autorità locali europee che si saranno distinte nell'attuazione della Strategia».

L'Italia, insieme a Spagna, Norvegia, Bulgaria e Belgio è stata inserita nel gruppo pilota appositamente istituito per l'implementazione dei contenuti della Strategia.

Il presente elaborato, contenente una ricognizione prevalentemente normativa dei dodici principi di good governance nell'ordinamento italiano, si propone di dare un primo quadro schematico d'insieme dell'assetto normativo italiano in materia di buona governance. Esso è stato realizzato prendendo in considerazione l'Allegato 1 alla Strategia (contenente una declinazione più articolata dei dodici principi di buona governance democratica) nonché il documento predisposto in materia dalla Regione Vallonia, nella prospettiva di permettere agli Stati membri coinvolti nel processo di implementazione un primo confronto tra i rispettivi ordinamenti.

Si tratta di un primo contributo, realizzato con la partecipazione diretta dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) che, a testimonianza del grande interesse con cui si guarda alla Strategia da parte del mondo degli enti locali italiani, si spera possa contribuire a rendere effettiva la piena attuazione della Strategia, favorendo un processo reale di miglioramento della governance anche nel nostro Paese.

Il quadro giuridico esistente in Italia

PRINCIPIO 1: Elezioni regolari, equa rappresentazione e partecipazione

La Costituzione italiana sancisce che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (art. 114, c. 1 Cost.).

a) I principi fondamentali per la disciplina e l'esercizio del diritto di voto sono definiti all'art. 48 della Costituzione. In particolare, gli elementi essenziali sono:

- il suffragio universale;
- i caratteri del voto che è personale ed eguale, libero e segreto;
- l'esercizio del voto è un dovere civico;
- garanzia del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero per l'elezione dei rappresentanti delle Camere (con la previsione di istituzione di una circoscrizione Estero);
- le limitazioni all'esercizio del diritto di voto.

Elezioni politiche nazionali

- sono indette ogni 5 anni;
- la disciplina concernente il sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica è contenuta sia in Costituzione (art. 56 e art. 57 Cost.) sia in specifiche leggi e regolamenti nazionali (tra cui D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modifiche ed integrazioni intitolato «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati» e d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 e successive modifiche ed integrazioni intitolato «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica»).

Elezioni regionali

- sono indette ogni 5 anni;
- la disciplina concernente il sistema elettorale regionale è stata oggetto di una profonda riforma (l. cost. 22 novembre 1999, n. 1 intitolata «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni») che ha ridefinito in maniera significativa la competenza in materia dello Stato e delle

Regioni. In particolare, in virtù del novellato art. 122 Cost., il sistema di elezione del presidente della Regione e dei consiglieri regionali (nonché i casi di incompatibilità e di ineleggibilità anche dei componenti della giunta regionale) è disciplinato con legge da parte di ciascuna Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi (l. 2 luglio 2004, n. 165 intitolata «Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione»). Per le Regioni che non hanno ancora adottato una propria legge elettorale si applicano le disposizioni contenute nella legislazione statale vigente in materia (art. 5 della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1; l. 23 febbraio 1995, n. 43 intitolata «Nuove norme per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario»).

Elezioni amministrative comunali e provinciali

- sono indette ogni 5 anni;
- il sistema di elezione del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e provinciale nonché i casi di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità sono disciplinati rispettivamente al Capo III e al Capo II del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 intitolato «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (T.U.E.L.). Tali disposizioni sono completate da leggi e regolamenti nazionali.

b) La Costituzione italiana sancisce e promuove il principio di pari opportunità tra uomo e donna nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.). Tale principio è altresì richiamato all'art. 6, comma 3 del T.U.E.L. in cui si dispone che:

«gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna (...) e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni ad essi dipendenti».

c) La Costituzione italiana, conformemente al principio democratico, sancisce il diritto di riunione (art. 17 Cost.), di associazione (art. 18 Cost.) e di libertà di espressione (art. 21 Cost.) disponendo altresì, in virtù del principio di sussidiarietà, che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 118 Cost.).

La legge 7 agosto 1990, n. 241 concernente «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti

amministrativi» contiene il quadro sistematico delle norme dell'azione amministrativa prevedendo, tra le altre, specifiche garanzie di partecipazione degli interessati alle decisioni amministrative. La ponderazione dei diversi interessi in gioco, infatti, rileva non soltanto sotto il profilo dell'imparzialità ma anche come strumento fondamentale per una migliore individuazione dell'interesse pubblico da parte degli amministratori (ai diversi livelli di governo).

Il T.U.E.L dedica un apposito articolo (art. 8) alla partecipazione popolare (singola e associata) prevedendo un espresso riferimento alla legge citata nonché le ulteriori forme di partecipazione popolare. In particolare si dispone:

- la necessaria previsione, nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive, di forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241;
- il compito in capo ai comuni di valorizzare, anche su base di quartiere o di frazione, le libere forme associative e quello di promuovere organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale;
- la possibilità, da parte di cittadini singoli e associati, di presentare istanze, petizioni e proposte nonché la garanzia di un loro tempestivo esame;
- la possibilità di richiedere, da parte di un adeguato numero di cittadini, referendum.

La disciplina di tali istituti di partecipazione popolare è contenuta negli statuti ed in appositi regolamenti degli enti locali che possono altresì prevedere ulteriori forme di consultazione popolare.

L'art. 9 del T.U.E.L sancisce la possibilità, da parte di ciascun elettore, di far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia (azione popolare e delle associazioni di protezione ambientale).

PRINCIPIO 2: La reattività

Nella Costituzione italiana (art. 5 e art. 114, c. 2 Cost.) nonché nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (art. 3, c. 4) si sancisce il principio di autonomia degli enti locali. In particolare quest'ultima normativa dispone che:

«I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica».

In virtù dell'autonomia riconosciuta, ciascun ente locale, alla luce di obiettivi predefiniti, organizza la propria struttura (potere di autorganizzazione) e la propria attività, in modo tale da soddisfare le legittime attese e i bisogni dei cittadini.

In particolare, sotto quest'ultimo profilo, il legislatore, nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241 del 1990), ha sancito, tra gli altri, il principio di non aggravamento del procedimento (salvo che per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria) definendo altresì appositi strumenti finalizzati ad assicurare una piena partecipazione degli interessati allo stesso, nonché ulteriori forme di garanzia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. In tale quadro si colloca la previsione dell'obbligo in capo a ciascuna amministrazione di definire (qualora non direttamente previsto dalla legge) il termine di conclusione del procedimento che, se non indicato, il legislatore prevede essere di novanta giorni (art. 2); l'istituzione della figura del responsabile del procedimento quale soggetto responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento, nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale (art. 4); la previsione della partecipazione al procedimento (mediante la comunicazione di avvio del procedimento) dei soggetti destinatari del provvedimento, di coloro che per legge devono intervenire e dei soggetti, individuati o facilmente individuabili, che possono subire un pregiudizio dal provvedimento finale (art. 7), nell'ottica di garantire una migliore ponderazione dei diversi interessi in gioco e ridurre il possibile contenzioso.

Per quanto concerne la garanzia dei servizi pubblici locali, l'art. 112 del T.U.E.L sancisce che:

«Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la

produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali».

L'art. 11 del T.U.E.L dispone la facoltà per i comuni e le province di prevedere, nell'ambito del proprio statuto, l'istituzione di un difensore civico quale garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale, segnalando su richiesta degli interessati o anche di propria iniziativa gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

PRINCIPIO 3: Efficacia e efficienza

L'art. 97 della Costituzione sancisce il principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni:

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

Tale principio viene altresì richiamato nella legge n. 241 del 1990 nella parte contenente i principi generali dell'attività amministrativa:

«L'attività amministrativa (...) è retta da criteri di economicità, di efficacia (...)».

Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali prevede diversi strumenti (anche di natura economico-finanziaria) funzionali a garantire da un lato una chiara definizione degli obiettivi che l'ente locale intende perseguire (programmazione) e dall'altro un adeguato sistema di controllo, monitoraggio e valutazione dell'attività e degli obiettivi raggiunti (controllo interno di gestione e valutazione e controllo strategico), nell'ottica di garantire un'azione sempre più efficiente ed efficace delle amministrazioni locali. In particolare:

- il Programma di mandato redatto e presentato dal sindaco e dal presidente della provincia ai rispettivi consigli (comunale e provinciale) contenente le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato (art. 46, c. 3 T.U.E.L);
- il Piano generale di sviluppo (PGS), approvato dal Consiglio comunale, è un documento di programmazione generale pluriennale e strategica, nel quale vengono indicate, conformemente al Programma di mandato del sindaco, le linee strategiche su cui impostare l'attività di programmazione di bilancio dell'ente (art. 165, c. 7 T.U.E.L);

- la Relazione previsionale e programmatica (allegata al bilancio annuale di previsione) predisposta dalla Giunta e approvata dal Consiglio contiene, oltre ad elementi a natura finanziaria, un quadro generale delle caratteristiche dell'ente (popolazione, territorio, economia insediata, servizi dell'ente con l'indicazione delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie per la loro erogazione), delle priorità fondamentali e delle strategie indicando «gli obiettivi che si intendono raggiungere, sia in termini di bilancio che in termini di efficienza, efficacia ed economicità del servizio» (art. 170 T.U.E.L.);
- il Piano esecutivo di gestione (Peg) disposto dalla Giunta, sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio e su proposta del direttore generale (se nominato), definisce «gli obiettivi di gestione affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi» (art. 169 T.U.E.L.);
- il Piano dettagliato di obiettivi (P.D.O.), predisposto dal direttore generale, individua in maniera dettagliata i diversi tipi di obiettivi (di servizio o comuni a più servizi, obiettivi di mantenimento, sviluppo e miglioramento) da perseguire nonché la completa attribuzione delle risorse affidate ai responsabili dei servizi (art. 197 T.U.E.L.).

Tali strumenti di programmazione sono fondamentali ai fini dell'applicazione negli enti locali del controllo interno di gestione nonché della valutazione e controllo strategico (art. 147 T.U.E.L.):

«il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e la qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi». Esso ha come finalità quella «di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa». Il controllo strategico, invece, è finalizzato a «valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti» (art. 196 e art. 147 T.U.E.L.).

L'art. 198-bis del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali dispone l'obbligo, in capo alla struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione, di comunicare la conclusione dello stesso agli amministratori, ai responsabili dei servizi e alla Corte dei Conti.

La disciplina delle modalità di applicazione del controllo interno di gestione e della valutazione e controllo strategico è contenuta nel Testo unico delle leggi

sull'ordinamento degli enti locali (artt. 196 – 198 bis), negli statuti e nei regolamenti degli enti locali.

Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, anche attraverso un ruolo attivo delle regioni (art. 33), favorisce l'esercizio coordinato o associato di funzioni e servizi di competenza degli enti locali individuando diverse modalità di collaborazione quali convenzioni (art. 30), consorzi (art. 31), unioni di comuni (art. 32) ed accordi di programma (art. 34).

PRINCIPIO 4: Apertura e trasparenza

La legge n. 241 del 1990, in virtù dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buona amministrazione (art. 97 Cost.), sancisce tra i principi generali dell'azione amministrativa quello di pubblicità e di trasparenza (art. 1, c. 1) disciplinando altresì, quale diretta espressione di questi ultimi, le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 25, c. 1 e 2), i limiti di segretezza e riservatezza all'esercizio dello stesso (art. 24), nonché le modalità di tutela (art. 25, c. 4) giurisdizionale (organi di giustizia amministrativa Tribunali Amministrativi Regionali e Consiglio di Stato) o giustiziale innanzi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (art. 27), ove si tratti di atti delle amministrazioni statali centrali e periferiche dello Stato, o al difensore civico, ove si tratti di atti delle amministrazioni comunali provinciali e regionali.

Ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990:

L'accesso ai documenti amministrativi è consentito a «tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso»; esso «costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze di garantire livelli ulteriori di tutela».

La disciplina concernente l'accesso ai documenti amministrativi contenuta nella legge n. 241 del 1990 è stata integrata da un apposito regolamento (D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184) che regola in maniera più dettagliata l'istituto.

Il Ministro della Funzione pubblica, nell'ottica di promuovere «strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti», ha emanato una apposita direttiva sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche (17 febbraio 2006):

«Lo scopo di questa direttiva è di promuovere, diffondere e sviluppare nelle amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del bilancio sociale. Il bilancio sociale è definibile come il documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi».

A livello locale, in conformità alla disciplina generale, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali sancisce il principio generale di pubblicità nonché il diritto di accesso (agli atti amministrativi) e di informazione.

a) Principio di pubblicità

- di tutti gli atti delle amministrazioni comunali e provinciali, salvo per quelli riservati per espressa previsione di legge ovvero di cui, conformemente al regolamento, ne è vietata l'esibizione per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi e delle imprese (art. 10, c. 1);
- delle sedute del consiglio comunale e provinciale e delle relative commissioni, salvi i casi previsti dal regolamento (art. 38, c. 1).

L'art. 124 del T.U.E.L. dispone l'obbligo di pubblicazione di tutte le deliberazioni del comune e della provincia, mediante affissione all'albo pretorio, nella sede degli stessi, nonché di tutte le deliberazioni degli altri enti locali mediante affissione all'albo pretorio del comune ove ha sede l'ente.

b) Diritto di accesso agli atti amministrativi e di informazione

L'art. 10, c. 2, del T.U.E.L. sancisce che gli enti locali (comuni e province) sono tenuti ad emanare un apposito regolamento finalizzato a:

- garantire ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi, disciplinando modalità e limiti dello stesso;

- individuare (con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi) i responsabili dei procedimenti;
- dettare norme per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino;
- assicurare il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

L'art. 10, c. 3, del T.U.E.L., al fine di garantire una partecipazione effettiva dei cittadini all'attività degli enti locali, stabilisce che gli stessi assicurino l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni.

Accanto alle disposizioni concernenti il diritto di accesso dei cittadini agli atti e alle informazioni detenute dagli enti locali, il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali prevede altresì specifiche norme concernenti l'accesso in favore dei consiglieri comunali e provinciali. In particolare, l'art. 43, c. 2, in deroga alla disciplina generale dell'accesso, attribuisce a questi ultimi una più ampia facoltà di accedere agli atti amministrativi locali, quale espressione del principio di autonomia nonché di rappresentanza esponentiale della collettività, essendo funzionale a garantire la tutela degli interessi pubblici connessi all'espletamento del mandato loro conferito:

«i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge».

L'art. 76 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, nell'ottica di garantire la massima trasparenza, riconosce a chiunque il diritto di prendere visione ed estrarre copia dei dati relativi agli eletti a cariche locali e regionali contenuti nell'Anagrafe degli amministratori locali e regionali presso il Ministero dell'interno (un apposito ufficio si occupa della raccolta dei dati e dell'aggiornamento degli stessi anche in corso di mandato).

PRINCIPIO 5: Stato di diritto

L' art. 97, c. 1, della Costituzione sancisce il principio di legalità, quale principio cardine dell'organizzazione e dell'attività amministrativa:

«i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge».

La legge n. 241 del 1990, conformemente alla Costituzione, richiama suddetto principio disponendo che:

«l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge» (art. 1 , c. 1).

Il principio di legalità si esplica anche come strumento di garanzia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione (legalità-garanzia). La Costituzione, infatti, oltre a sancire il diritto di difesa (art. 24 Cost.), all'art. 113, c. 1 dispone altresì il principio di giustiziabilità degli atti amministrativi:

«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».

Alla luce del disposto costituzionale, la tutela giurisdizionale avverso gli atti delle pubbliche amministrazioni è affidata agli organi di giurisdizione amministrativa (Tribunali Amministrativi Regionali – I grado -; Consiglio di Stato – II grado -) per la tutela degli interessi legittimi e agli organi di giurisdizione ordinaria (Giudice di I grado; Corte d'appello; Corte di Cassazione) per la tutela dei diritti soggettivi.

A livello locale, nell'ottica della partecipazione e della tutela dell'interesse pubblico, l'art. 9 del T.U. n. 267 del 2000 sancisce la possibilità da parte di ciascun elettore di far valere in giudizio le azioni e i ricorsi spettanti al comune e alla provincia (cfr. Principio 1).

Accanto alla tutela di natura giurisdizionale, il legislatore ha introdotto una ulteriore forma di tutela di natura amministrativa (ricorsi amministrativi) attivabile dai soggetti interessati, finalizzata ad un riesame da parte dell'autorità

amministrativa del provvedimento ritenuto viziato sotto il profilo della legittimità e, in taluni casi, anche del merito (D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 che distingue tre tipi di ricorsi amministrativi: il ricorso gerarchico, il ricorso in opposizione ed il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Al fine di garantire ulteriori strumenti garanzia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, l'art. 11 del T.U. n. 267 del 2000 ha previsto la possibilità, per le amministrazioni locali, di istituire la figura del difensore civico (cfr. Principio 2) quale garante della corretta attività dell'amministrazione locale.

PRINCIPIO 6: Comportamento etico

L'art. 98, c. 1, della Costituzione sancisce che:

«i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

Ai sensi dell'art. 54 del d. lgs. n. 165 del 2001 recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», il Ministro del Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ottica di favorire una piena adesione ai valori portanti dell'azione amministrativa ha emanato il Codice dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (D.M. 28 novembre 2000) contenente i principi di condotta cui i dipendenti delle pubbliche amministrazioni devono conformarsi non solo nello svolgimento della prestazione lavorativa ma anche nei rapporti sociali (art. 2) prevedendo altresì specifici doveri di comportamento nella vita sociale (art. 9) nonché nei rapporti con il pubblico (art. 11).

L'art. 54, c. 5, del d. lgs. n. 165 del 2001 prevede altresì che ciascuna amministrazione adotti un proprio codice etico, al fine di garantire una maggiore sensibilizzazione ai valori dell'amministrazione, in coerenza con le relative specificità.

Il Ministro della Funzione Pubblica ha recentemente emanato un'apposita Nota Circolare (UPPA N. 41 del 12 giugno 2008) con l'intento, tra le altre cose, di richiamare le amministrazioni pubbliche interessate a promuovere adeguate forme di pubblicità e osservanza del codice di comportamento (nonché del codice di disciplina).

Per quanto concerne gli enti locali, ai sensi della normativa succitata, oltre alle disposizioni contenute nei singoli codici di comportamento concernenti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni locali, l'art. 78 del T.U. n. 267 del 2000 sancisce specifici doveri di condotta afferenti agli amministratori locali (cittadini eletti o con incarico politico) al fine di prevenire forme di corruzione nell'espletamento del mandato loro conferito. In particolare si dispone che

«il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori (...) e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni».

Accanto a suddetta disposizione di principio l'art. 78 del T.U.E.L. individua ulteriori doveri degli amministratori locali:

- dovere di astensione: gli amministratori locali devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado, prevedendosi altresì, per i componenti la Giunta comunale competente in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici, un ulteriore dovere di astensione dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato;
- divieto in capo al sindaco e al presidente della provincia nonché agli assessori comunali e provinciali di ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o sottoposti al controllo e alla vigilanza dei relativi comuni e province;
- obbligo di segretezza: i consiglieri comunali e provinciali, nell'esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge (art. 43, c. 2).

Gli amministratori locali non godono di alcuna immunità e sono dunque responsabili degli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali prevede apposite norme concernenti una specifica attività di controllo riservata allo Stato sugli organi degli enti locali (controllo sugli organi), finalizzate a verificare che questi ultimi perseguano le finalità pubbliche nel rispetto dei principi e dei valori generali dell'ordinamento. In particolare si dispone che:

- gli amministratori locali possono essere rimossi con decreto del Ministro dell'interno quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico e, qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità, in

attesa del decreto, il prefetto può disporre la sospensione (art. 142 T.U.E.L.);

- i consigli comunali e provinciali sono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi; c) quando emergano elementi di collegamento diretto o indiretto con la criminalità organizzata tali da pregiudicare la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Il prefetto, qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità, in attesa del decreto, può disporre la sospensione degli organi dalla carica ricoperta (artt. 141 e 143 T.U.E.L.).

L'art. 52 del T.U. n. 267 del 2000 sancisce la responsabilità politica del sindaco e del presidente della provincia nonché delle relative giunte davanti rispettivamente al consiglio comunale e provinciale che può essere fatta valere attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia.

PRINCIPIO 7: Competenze e capacità

L'art. 97, c. 3, della Costituzione sancisce il principio generale del concorso per l'accesso ai pubblici impieghi:

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

Nel quadro del processo di riforma delle pubbliche amministrazioni avviato concretamente nel corso degli anni Novanta teso, tra le altre cose, ad una valorizzazione delle autonomie territoriali nonché ad una modernizzazione dell'assetto organizzativo e delle modalità d'azione delle pubbliche amministrazioni, le attività di formazione e riqualificazione del personale hanno assunto un ruolo determinante per l'implementazione di suddetto processo di rinnovamento. A tal proposito, l'art. 7-bis, c. 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che le amministrazioni pubbliche (con esclusione delle università e degli enti di ricerca), nell'ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, predispongono annualmente un piano di formazione del personale (compreso quello in posizione di comando e fuori ruolo), tenendo conto dei

fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi definiti, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche:

«il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle, a tale scopo, disponibili, prevedendo l'impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari».

Il Ministro della Funzione Pubblica, al fine «di promuovere in tutte le amministrazioni la realizzazione di un'efficace analisi dei fabbisogni formativi e la programmazione delle attività formative, per assicurare il diritto individuale alla formazione permanente in coerenza con gli obiettivi istituzionali delle singole amministrazioni», ha emanato un'apposita direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni (13 dicembre 2001) indicando le linee direttrici per la programmazione e la gestione delle attività formative nelle pubbliche amministrazioni. Alla luce di suddetta direttiva, è stata realizzata un'apposita Guida all'orientamento (La formazione degli enti locali. Un contributo all'orientamento) per la redazione dei Piani di Formazione nelle specifiche realtà degli enti locali.

Nell'ottica di promuovere la valorizzazione delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni, oltre alle Scuole della Pubblica amministrazione (SSPA e SSPAL), nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, è stato istituito l'Ufficio per la formazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni (Ufppa) con il compito precipuo di favorire e coordinare programmi e azioni tesi a rafforzare la capacità amministrativa e istituzionale delle pubbliche amministrazioni, monitorando altresì (in raccordo con la Commissione Europea, le Autorità di Gestione regionali e nazionali, gli organismi intermedi e gli enti attuatori) gli interventi effettuati nei diversi settori (D.M. 5-11-2004).

A seguito del processo di aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni, sono stati introdotti dei meccanismi tesi ad incoraggiare e migliorare le performance dei dirigenti. Per questi ultimi, infatti, conformemente a quanto disposto nei contratti collettivi per le aree dirigenziali, il trattamento economico accessorio è strettamente collegato al livello di responsabilità attribuito, nonché ai risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione (art. 24 d. lgs. n. 165 del 2001). Al fine di garantire una effettiva valutazione delle prestazioni,

l'art. 147 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali individua tra le diverse tipologie di controllo interno la valutazione dei dirigenti:

«gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a (...) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale».

PRINCIPIO 8: Innovazione e (atteggiamento di) apertura nei confronti del cambiamento

Questo principio si colloca pienamente nel quadro giuridico esistente rappresentando uno dei vettori principali del profondo processo di rinnovamento delle pubbliche amministrazioni italiane.

Nell'ottica di migliorare la qualità dei servizi, di favorire il contenimento dei costi, la trasparenza e la semplificazione dell'azione amministrativa nonché di potenziare i supporti conoscitivi e di partecipazione alle decisioni pubbliche, è stato avviato un processo di informatizzazione e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni (e-government). A tal proposito sono state emanate diverse normative tra le quali il Regolamento che disciplina l'utilizzo della posta elettronica certificata (D.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68), quella finalizzata all'istituzione e alla disciplina della rete telematica di collegamento tra tutte le amministrazioni centrali e locali ovvero istitutiva del Sistema pubblico di Connettività (d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42), il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) contenente le norme di condotta nell'attività amministrativa informatica della pubblica amministrazione. Inoltre, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato istituito il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) per l'attuazione delle politiche del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione nonché per supportare ciascuna amministrazione nell'utilizzo efficace dell'informatica (d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

A partire dal 2000, nell'ambito dell'avvio del Piano Nazionale sull'e-government definito dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono stati sviluppati numerosi progetti di e-government a livello regionale e locale, coordinati e cofinanziati dal CNIPA tesi principalmente allo sviluppo di servizi infrastrutturali e di servizi on-line per cittadini ed imprese,

all'istituzione della rete dei Centri Regionali di Competenza (CRC) con il compito precipuo di supportare gli enti locali nella definizione e attuazione di programmi e progetti per la diffusione dell'e-government e lo sviluppo della società dell'informazione, nonché allo sviluppo di servizi on-line per promuovere la cittadinanza digitale (e-democracy). In particolare, nell'ottica di garantire la diffusione di servizi di e-government anche nei piccoli comuni, il CNIPA (in conformità a quanto disposto per l'attuazione della fase 2 del Piano Nazionale di e-government) ha finanziato numerosi progetti tesi a favorire la costituzione dei Centri Servizi Territoriali (CST), associazioni stabili di comuni (con prevalenza di quelli con popolazione inferiore a cinquemila abitanti) finalizzate a garantire una gestione cooperativa delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

L'introduzione delle ICT ha modificato in maniera significativa anche le modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Nel 2002 è stato emanato un apposito "Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi" (D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101). Alla luce della disciplina regionale concernente i sistemi di e-procurement, a livello locale molti enti hanno introdotto e disciplinato con appositi regolamenti l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto. Sono state stipulate apposite convenzioni tra gli stessi per la gestione integrata dei processi di approvvigionamento, nell'ottica di razionalizzare la spesa pubblica.

L'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio tra le pubbliche amministrazioni attraverso le ICT ha permesso un miglioramento dei servizi offerti dagli enti locali ai cittadini e alle imprese, attraverso una riduzione significativa dei tempi per la loro erogazione nonché degli adempimenti burocratici per ottenerli. In tale contesto si colloca la promozione, a livello nazionale, della Carta d'Identità Elettronica (CIE) e della Carta Nazionale dei Servizi (CNS) al fine, tra l'altro, di favorire maggiore facilità di accesso ai servizi erogati in via telematica dalle pubbliche amministrazioni.

Il CNIPA, nell'ottica di favorire l'interscambio tra le amministrazioni e avviare un mercato del riuso di software applicativi (applicazioni) tra le amministrazioni pubbliche centrali e locali, ha istituito il Centro di competenza per il riuso del software nella pubblica amministrazione centrale che ha attivato un apposito portale (Portale del riuso) quale punto di riferimento per le amministrazioni interessate ad avviare esperienze di riuso.

PRINCIPIO 9: Sostenibilità e progettualità a lungo termine

Questo principio si colloca pienamente nel quadro giuridico esistente rappresentando la base del *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni.

A livello locale, l'art. 13 del T.U. n. 267 del 2000 attribuisce al comune la generalità delle funzioni amministrative concernenti la popolazione ed il territorio. In particolare si dispone che:

«Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Alla luce di suddette attribuzioni, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali attribuisce al comune importanti funzioni pianificatorie a valenza generale (cfr. Principio 3) oltre che di pianificazione settoriale (urbanistica, trasporti e circolazione stradale, commercio, etc.).

Accanto alla funzione di pianificazione riconosciuta ai comuni, il T.U. n. 267 del 2000 attribuisce alla provincia, quale ente locale intermedio tra comune e regione, importanti competenze in materia di programmazione (art. 20). In particolare, la provincia si colloca come strumento di raccolta e coordinamento delle proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale e ambientale della regione; concorre, secondo le norme stabilite dalla legge regionale, alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali; formula e adotta, in base al programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali, sia a carattere generale che settoriale nonché il piano territoriale di coordinamento (secondo il procedimento definito dalla legge regionale che deve comunque assicurare il concorso dei comuni nella fase di formazione di suddetti piani e programmi). Inoltre, ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione comunale, la provincia oltre ad esercitare le funzioni attribuite dalla regione, è tenuta ad accertare la compatibilità di tali strumenti di pianificazione territoriale con le previsioni contenute nel piano territoriale di coordinamento.

Nel quadro del processo di promozione a livello nazionale ed internazionale dello sviluppo sostenibile, numerosi enti locali (in particolare comuni) hanno aderito a diversi progetti (tra i quali Agenda 21 locale e Progetto CLEAR) tesi ad introdurre strumenti innovativi di gestione e rendicontazione tra i quali:

- il bilancio ambientale che è un documento con cui l'amministrazione, attraverso il coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi, dà conto della propria attività a sostegno dell'ambiente valutando altresì gli effetti delle proprie politiche sullo stesso;
- il bilancio di sostenibilità che è uno strumento di pianificazione e controllo strategico teso ad analizzare l'attività dell'ente sotto il profilo dell'efficienza economica, della tutela ambientale e della tutela sociale.

Nell'ambito dei diversi progetti di sviluppo locale (Patti territoriali, Accordi di Programma, Contratti d'area, etc.) numerosi comuni hanno elaborato politiche di medio e lungo periodo tese precipuamente alla valorizzazione del territorio sotto il profilo economico-produttivo, sociale e culturale, tenendo in debita considerazione gli aspetti ambientali nella definizione ed attuazione delle stesse, nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile del territorio.

PRINCIPIO 10: Gestione finanziaria sana

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma complessiva del sistema delle autonomie territoriali delinea, tra le altre cose, un nuovo sistema di finanza degli enti territoriali. Il novellato art. 119 della Costituzione (la cui legge attuativa non è stata ancora adottata) sancisce il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni) aggiungendo altresì che hanno «risorse autonome». Essi stabiliscono ed applicano tributi ed entrate proprie (in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario); godono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio e delle quote del fondo perequativo istituito dallo Stato, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità contributiva per abitante. Tali fonti, in virtù del disposto costituzionale, devono garantire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Inoltre, nell'ottica di garantire una gestione finanziaria sana si sancisce il divieto di ricorso all'indebitamento, salvo che per il finanziamento di spese di investimento, escludendo ogni garanzia da parte dello Stato sui prestati contratti.

Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali definisce i principi generali in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali tra i quali quello di pubblicità e pareggio finanziario (art. 150 e art. 151 T.U.E.L), adottando il metodo della programmazione (relazione revisionale e programmatica, bilancio pluriennale, lettura dei documenti di bilancio per

programmi, servizi ed interventi) nonché un'impostazione anche economica del bilancio, nell'ottica di garantire altresì una valutazione dell'efficacia dell'azione condotta nell'ambito di ciascun ente.

Il T.U. 267 del 2000 prevede regole particolari per l'assunzione di mutui e per l'accesso ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato da parte degli enti locali. In particolare questi ultimi possono accendere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi passivi, sommato a quello dei mutui contratti in precedenza, a quello di eventuali prestiti obbligazionari emessi, delle aperture di credito stipulate e a quello derivante dalla prestazione di garanzie fideiussorie, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non abbia superato il 15% delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto relativo al penultimo anno precedente quello in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo (art. 204 T.U.E.L.).

Al fine di garantire una gestione finanziaria sana, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali sancisce la necessità di specifici controlli. In particolare si prevede, nell'ambito dei controlli interni, un controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 147 T.U.E.L.), appositamente disciplinato da ciascun ente locale nel proprio regolamento di contabilità (art. 152 T.U.E.L.), teso a verificare la copertura finanziaria degli impegni di spesa nonché, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, un controllo esterno sulla gestione esercitato dalla Corte dei Conti (art. 148 T.U.E.L; art. 7, c. 7, della l. n. 131 del 2003) teso ad accertare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Inoltre, nell'ottica di migliorare le forme di autocontrollo, la legge 5 giugno 2003, n. 131, dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, «nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione», verificano, tra l'altro, la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni riferendo sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli (organi di indirizzo e di controllo politico-amministrativo) degli enti controllati.

PRINCIPIO 11: Diritti dell'uomo, diversità culturale e coesione sociale

L'art. 3 della Costituzione italiana sancisce il principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, «senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», disponendo altresì che:

«è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, nell'ottica di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza e garantire una piena ed equa partecipazione di tutti i cittadini alla vita dell'ente locale, prevede che gli statuti comunali e provinciali contengano forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze (art. 6), norme tese ad assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna (cfr. Principio 1) nonché a promuovere forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti (art. 8, c. 5). A tal fine, in alcuni enti locali sono stati istituiti i consigli di immigrati, quali organismi eletti direttamente dagli immigrati, con funzioni consultive e propositive nei confronti degli organi comunali ovvero è stato inserito un consigliere aggiunto nel consiglio comunale, parimenti eletto dagli immigrati, con diritto di parola e di iniziativa.

In conformità alle disposizioni costituzionali (art. 119, c. 5) e comunitarie (Reg. CE 1083/2006) concernenti le politiche di coesione, è stato elaborato il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007), risultato di un intenso confronto tra amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato economico-sociale e rappresentanze degli enti locali, teso precipuamente a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a promuovere lo sviluppo, la competitività e l'innovazione delle aree sottoutilizzate (Centro-Nord e Mezzogiorno).

PRINCIPIO 12: Responsabilità

L'art. 28 della Costituzione italiana sancisce il principio generale di responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici per gli atti compiuti in violazione di diritti:

«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».

Si prevede altresì una specifica responsabilità in capo ai soggetti che svolgono funzioni dirigenziali (responsabilità dirigenziale) per il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati (art. 107 T.U.E.L; art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001) nonché in capo a coloro che rivestono la qualità di agenti contabili (responsabilità contabile) che abbiano il maneggio di pubblico denaro o siano incaricati della gestione dei beni degli enti locali (art. 93 T.U.E.L; art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001). I dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono sottoposti a responsabilità disciplinare per le infrazioni (individuate nei contratti collettivi di lavoro nazionali) commesse nello svolgimento delle loro funzioni.

Nel quadro del principio di responsabilità si colloca l'art. 3 della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241 del 1990) che, in funzione garantista, sancisce tra i principi generali dell'azione amministrativa l'obbligo di motivazione di tutti gli atti amministrativi (tranne per quelli normativi e a contenuto generale):

«ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato».

L'art. 52 del T.U. n. 267 del 2000 sancisce la responsabilità politica del sindaco e del presidente della provincia nonché delle relative giunte davanti rispettivamente al consiglio comunale e provinciale che può essere fatta valere mediante l'approvazione di una mozione di sfiducia. Quest'ultima deve essere votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio, deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati (senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia) e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia comporta lo scioglimento del consiglio e la nomina di un commissario che resta in carica sino allo svolgimento delle elezioni.

Riferimenti bibliografici

Codice dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, D.M. 28 novembre 2000

Codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82

Costituzione della Repubblica italiana

Déclaration de la Conférence ministérielle de Budapest pour une bonne gouvernance locale et régionale, Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, 14e Session, Budapest, 24 - 25 février 2005

Déclaration de Valencia, La bonne gouvernance locale et régionale – le défi européen, Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales, 15e Session, Valencia, 15 - 16 octobre 2007

Dichiarazione finale del terzo Summit del Consiglio d'Europa, Consiglio d'Europa, Summit dei capi di Stato e di governo, Varsavia, 16 - 17 maggio 2005

Legge 7 agosto 1990, n. 241, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

CITTALIA

00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it

ISBN 978-88-6306-005-8