Roma 7 /8 ottobre 2016 - AIPDA

Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme.

Sabino Cassese

Sulla buona amministrazione e sulle riforme[1]

* * *

Abbiamo discusso di cattiva amministrazione e di riforme amministrative con contributi di tipo giuridico, politologico e di scienze dell'amministrazione, affrontando i temi "de iure condito" e "de iure condendo".

Mi limiterò a cinque punti: buona amministrazione, morfologia della cattiva amministrazione, sua quantificazione, cause, effetti e rimedi.

Buona e cattiva amministrazione: è un'alternativa generica e pericolosa; tuttavia il principio di buona amministrazione è fissato nell'articolo 41 della Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea, che si collega all'articolo 97 sul buon andamento e all'articolo 317, primo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione che regola la buona gestione finanziaria. Inoltre, quello di buona amministrazione da principio è diventato diritto: non è una norma programmatica, ma disposizione che crea una situazione giuridica soggettiva a cui corrisponde un obbligo della pubblica amministrazione. Da norma di azione è diventata norma di relazione. Infine, esso ha contenuti diversi, perché può riguardare trasparenza, partecipazione, obbligo di motivazione, imparzialità, proporzionalità, i destinatari sono tutti gli individui, non è più limitato ad alcuni settori, riguarda provvedimenti e atti che hanno efficacia giuridica diversa (da leggi a codici di condotta o codici etici e altre forme di così detto "soft law"), ha declinazioni diverse perché è sia in funzione dell'efficienza della pubblica amministrazione, sia in funzione della tutela dei singoli cittadini, qualche volta è azionabile e qualche volta non è azionabile. Questo per quanto riguarda

[1] Conclusioni del Convegno annuale Aipda su "Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme", 8 ottobre 2016, Roma, Università di Romatre.

l'importanza acquisita dal principio di buona amministrazione, il contenuto, l'ambito soggettivo, l'ambito oggettivo e l'ambito di applicazione.

La morfologia della cattiva amministrazione è ben nota nel mondo. Nella storia della Cina, la corruzione era considerata come un modo per recuperare, a spese della società, ciò che lo Stato rifiutava ai dipendenti pubblici. In Francia, per secoli hanno avuto la venalità degli uffici. Il "political patronage" inglese è stato eliminato solamente con il rapporto Northcote-Trevelyan a metà XIX secolo. Uno studioso di scienza dell'amministrazione americano si è divertito a valutare il numero delle buropatologie giungendo a contarne 160 tipi. Questi riguardano l'uso di risorse pubbliche e l'esercizio di poteri pubblici e sono di difficile definizione.

Il termine corruzione è ambiguo: lo usiamo per indicare un tipo di reato, un insieme di reati, fatti di malcostume, fatti di cattiva gestione.

Quindi, la mia conclusione sul secondo punto è che sia i tipi di patologia, sia la corruzione richiedono una maggiore definizione.

Passo al terzo punto, quello sulla quantificazione. Coltiviamo – come è stato detto - la retorica della scontentezza. Invece, abbiamo un enorme bisogno di conoscere. Si sono fatti pochi sforzi per cercare di capire se l'Italia è veramente un paese corrotto. La commissione che lavorò nel 1995-96 sulla corruzione, presso la Camera dei Deputati, identificò il numero di condanne come metro di misura, giungendo alla conclusione che la corruzione italiana era sei volte superiore a quella del Regno Unito.

Dopo, si è valutata la corruzione sulla base della percezione. L'Italia così sarebbe al sessantunesimo posto su 167 paesi, dietro l'Ungheria e l'Arabia Saudita e il valore della corruzione sarebbe di molti miliardi di euro.

Studi recenti hanno cercato di calcolare non la corruzione percepita, ma quella sperimentata. L'Eurobarometro ha fatto un calcolo di questo tipo, che permette di concludere che l'Italia è collocata al diciannovesimo posto su 152 paesi (la Germania è all'undicesimo posto).
La conclusione di questo terzo punto è: cerchiamo di misurare meglio livello e diffusione della corruzione.

Quarto: le cause e gli effetti. Una causa è la scarsa cultura organizzativa diffusa nel nostro paese. Non abbiamo avuto i grandi educatori di cultura organizzativa, le caserme e le fabbriche, nelle quali si insegnano gerarchia, ordine, sequenze.

Poi c'è la legislazione. Un legislatore iperattivo che gonfia le norme, perché non si fida dell'amministrazione. Così piccole decisioni amministrative vengono prese con atti legislativi.

In terzo luogo, la nostra amministrazione dipende da terzi, non ha tecnici interni dell'amministrazione, non sa progettare, per ogni decisione deve chiedere all'esterno. Si aggiunga il numero degli assunti senza concorso e quindi non selezionati, spesso senza laurea.

In quarto luogo, vi sono troppi e nessun controllo. Qui va segnalato il fallimento della Corte dei conti perché essa avrebbe dovuto principalmente correggere i fenomeni di cattiva amministrazione. Invece, non l'ha fatto e non è neppure intervenuta per rivendicare le nuove funzioni che vengono periodicamente attribuite all'Anac.

Poi ci sono i vincoli di fonte giudiziaria, che producono meno risultati concreti e più sconcerto. Così, quella italiana è un'amministrazione spaventata.

Infine, ci sono gli incentivi sbagliati ciò che produce diseguaglianze, distorsioni nell'uso delle risorse pubbliche e aumento del costo dei servizi.

L’ultimo punto è quello dei rimedi. Innanzitutto, sarebbe auspicabile una sospensione dell’attività normativa, da attuare con leggi delegificanti, per liberarci dei vincoli del passato.

Poi, bisogna interessarsi delle autocorrezioni, perché, se l’amministrazione funziona male, non si deve ricorrere sempre a un soggetto esterno: è l’amministrazione stessa che deve correggersi. Per questo dovremmo avere tecnici nell’amministrazione. Ingegneri, esperti in farmacologia, biologi, idraulici, e così via.

Aggiungo che bisogna procedere con proporzionalità, evitare che organismi come l’Anac chiedano piani anti corruzione a entità senza dipendenti e risorse, come alcuni consigli provinciali di ordini professionali. L’Anac è un altro fattore di timore, ma che non risolutiva, perché si è caricata di troppi compiti.

Infine, vengono le riforme. Innanzitutto, gli agenti. Perché l’amministrazione non riforma se stessa? Perché si attendono i governi – riformatori, che a loro volta si rivolgono all’esterno? L’amministrazione stessa dovrebbe avere competenze e forza per promuovere e realizzare riforme. Se non lo fa, gli esterni, noi professori, lavoriamo con conoscenze limitate raccolte in quanto consulenti o avvocati, come Giannini ad esempio. Ma questa è una conoscenza insufficiente per intraprendere un’azione così importante come la riforma dell’amministrazione.

Alcune riforme sono necessitate, imposte dall’Unione o da obblighi internazionali, da trasporre in Italia, con una duplice difficoltà perché dobbiamo sia superare le difficoltà dell’ambiente, del contesto in cui devono essere introdotte, sia superare i problemi dell’interpretazione delle indicazioni che ci vengono dall’Ue. Si pensi soltanto alle difficoltà incontrate nel trasporre l’istituto “organismo di diritto pubblico”.

Poi c'è il problema dei tempi delle riforme. Queste hanno alti costi immediati e benefici posticipati. Se un governo adotta all'inizio della sua vita una riforma amministrativa importante, massimizza i suoi danni.

Infine, nell'Unione europea abbiamo rimedi comuni (ad esempio, il "new public management"), una cassetta degli attrezzi condivisa. Ma la maggiore ricerca compiuta in ambito europeo, "COCOPS - Coordinating for Cohesion on the Public Sector", ha mostrato la comune ispirazione, i progetti di riforma hanno avuto esiti diversi. Lo stesso istituto o la stessa procedura, in Francia diventa diversa dall'Italia, o dal Regno Unito o dalla Spagna. Questo perché contano i contesti, da una parte c'è una preparazione e una cultura più legalistica o una presenza maggiore o minore della politica, da un'altra questo non accade. Quindi un'avvertenza: possiamo avvalerci delle esperienze degli altri, ma dobbiamo sapere che le immettiamo in sistemi amministrativi diversi, e così diventano diverse.