

Atti III Seminario

“Infiltrazioni mafiose, controlli nella Pubblica amministrazione e semplificazioni”

Trascrizione dell'intervento del Professore Guido Corso

Ringrazio innanzitutto il Presidente Lo Monaco per l'opportunità offertami, di spiegare ad un pubblico, che è soprattutto un pubblico giovanile e quindi mi giustifico del tono un po' didascalico che queste parole rivestiranno, la relazione che io ritengo sussista tra la semplificazione amministrativa e la lotta alla corruzione.

Dico subito che la semplificazione amministrativa, che evoca un concetto generico di riduzione dei tempi dell'attività amministrativa, si articola tuttavia in istituti specifici che sono previsti dalla legge sulla trasparenza amministrativa del 1990 poi successivamente più volte modificata sino all'anno 2005 con le leggi 15 e 80 di quest'anno.

Quali sono questi istituti di semplificazione?

Innanzitutto, una nuova disciplina della funzione consultiva.

Il provvedimento amministrativo, la decisione amministrativa è preceduta, spesso, perché la legge lo prevede, da un parere. Il ritardo nella emissione del parere determinava in passato la paralisi del procedimento, quindi la impossibilità di pervenire ad una decisione, proprio perché un suo presupposto necessario mancava.

Cosa fa la legge 241 del '90? Stabilisce un termine, prima di novanta giorni (oggi di quarantacinque giorni), decorso il quale,

l'organo di amministrazione attiva è libero di provvedere sia o non sia intervenuto il parere. In altre parole, la facoltà dell'organo consultivo di esprimere il suo parere, che è anche un dovere, si esaurisce in un arco temporale di quarantacinque giorni.

Secondo istituto è la conferenza dei servizi.

Oggi la conferenza dei servizi forma oggetto di una disciplina molto complicata, ma l'aspirazione originale è rimasta.

Cos'è la conferenza dei servizi?

Il procedimento amministrativo presuppone, normalmente, l'apporto e il contributo di numerosi uffici, spesso di enti diversi, di autorità diverse, di livelli territoriali di governo diversi, atti che, tradizionalmente, si collocano in una sequenza, uno precede l'altro, spesso l'uno condiziona l'emissione dell'altro. L'altro non può intervenire se non interviene l'atto precedente. La conferenza dei servizi è un congegno escogitato per riunire in un'unica sede, quindi diciamo all'interno di un collegio, unità organizzative che in passato procedevano, decidevano, si esprimevano isolatamente e in tempi diversi. Cioè, la conferenza sostituisce, sostanzialmente, un collegio a un procedimento, non solo, ma la conferenza, per effetto di una serie di modifiche sopravvenute rispetto alla legge 241 del 1990, procede a maggioranza, salve alcune varianti sulle quali non mi soffermo. In altre parole, quel potere di veto che ciascuno degli uffici intervenuti nel procedimento poteva esercitare, oggi viene temperato dal fatto che deve confrontarsi con gli altri attori o coattori della vicenda amministrativa. Sicché, laddove ci sia una maggioranza, in un senso o nell'altro, è la determinazione della maggioranza che prevale, prevale sull'eventuale dissenso del soggetto minoritario.

Terzo congegno è la denuncia di inizio dell'attività.

Ci sono, il nostro ordinamento è costellato di previsioni di autorizzazioni, licenze, nullaosta, atti d'assenso più o meno vari,

molti dei quali devono essere rilasciati una volta che si è accertata la presenza di determinati presupposti o il possesso di determinati requisiti. Ebbene, laddove di questo si tratti, cioè a dire, laddove manchi nell'autorità decidente ogni potere discrezionale in ordine al rilascio o al diniego dell'atto, il privato può limitarsi a notificare all'amministrazione la sua intenzione di avviare una certa attività subordinata a quell'atto d'assenso e intraprenderla decorsi trenta giorni dalla presentazione della domanda. In altre parole, la denuncia di inizio di attività sostituisce l'autorizzazione, o se preferiamo, l'autorizzazione viene rilasciata tacitamente laddove entro i trenta giorni non intervenga una inibizione dell'attività stessa.

Silenzio assenso.

Silenzio assenso è una tecnica che il nostro ordinamento conosce da tempo ma limitatamente a pochissimi atti. Per effetto della legge del 1990 e poi soprattutto per effetto della modifica sopravvenuta nel 2005 con la legge 80 (la legge sulla competitività), il silenzio assenso diventa una forma generalizzata di regolazione dell'attività amministrativa avviata su iniziativa di parte. Ovvero, colui che richiede un provvedimento amministrativo, un'autorizzazione, una licenza, un nullaosta, un'autorizzazione, un atto d'assenso che non rientri nella categoria della denuncia di inizio dell'attività, decorso il termine per la conclusione del procedimento senza che l'amministrazione abbia assunto alcuna determinazione, l'autorizzazione, il nullaosta, l'atto d'assenso si intende rilasciato. Anche qui, il potere amministrativo viene circoscritto in un arco temporale predeterminato esaurito il quale il privato può comportarsi come se l'atto positivo, o affermativo, o di assenso lo avesse avuto rilasciato.

L'ultima ipotesi è quella dell'autocertificazione.

L'autocertificazione, consente al privato che si imbatte in una P.A.

nell'ambito di un procedimento, di auto dichiarare il possesso dei requisiti, dei presupposti, degli stati di fatto, che in passato dovevano formare oggetto d'apposita certificazione. Non solo, ma laddove la certificazione sia necessaria, ma sia già nel possesso dell'amministrazione, o meglio, possa risultare da atti o documento in possesso dell'amministrazione interlocutrice o di altre amministrazioni, il privato può limitarsi a fare riferimento a questa documentazione, senza essere gravato dall'onere di produrla egli stesso.

Le misure di semplificazione si iscrivono in un contesto più generale che riguarda tutta la disciplina del procedimento amministrativo, che è fatto anche di principi che, per così dire, fanno anche da cornice agli istituti di semplificazione ai quali ho fatto cenno. La legge 241 contiene all'art. 1 ultimo comma, il divieto dell'amministrazione di aggravare il procedimento, cioè a dire, l'amministrazione non può richiedere o esigere ulteriori atti rispetto a quelli che la legge prevede, o il regolamento prevede, se non nella ipotesi in cui questo tipo di esigenza sia resa evidente a fini istruttori. Si tratta di una norma molto importante ai fini del discorso che noi andremo a fare sulla corruzione o collusione. Altra norma, la norma la quale prevede che tutti i procedimenti amministrativi abbiano un termine predeterminato. Predeterminato dalla legge in certi casi, predeterminato dai regolamenti in altri casi, predeterminato dalla stessa amministrazione, laddove né la legge né il regolamento lo prevedono e nell'ipotesi in cui nessuna di queste fonti provveda, il termine è oggi di novanta giorni dall'avvio del procedimento. Cioè, il procedimento deve essere concluso, in assenza di diversa determinazione, entro novanta giorni. Vedremo la rilevanza di questo principio. Ancora, il diritto d'accesso. Il diritto d'accesso è riconosciuto largamente dalla legge 241, oggi in parte ridimensionato dalla legge 15 del 2005, è un diritto attraverso

l'esercizio del quale, il privato viene in possesso della documentazione che l'amministrazione in passato gli opponeva senza farla conoscere.

Quali sono i tratti comuni a questo complesso di misure?

Innanzitutto un intervento sui tempi dell'azione amministrativa.

Non soltanto nel senso della riduzione dei tempi, quanto nella predeterminazione e nella introduzione di una certezza sui tempi.

Qui è sufficiente fare una riflessione elementare per rendersi conto della correlazione di questo tipo di misura con i fenomeni di corruzione. Il funzionario corrotto, l'amministratore corrotto, si giova, si è sempre giovato in passato, della manovra dei tempi, cioè della possibilità di differire il momento della decisione sino al momento in cui non abbia piegato l'interlocutore, il soggetto privato ai suoi voleri. La richiesta pretestuosa di documentazione ulteriore, il differimento pretestuoso ad altre istanze amministrative, il rinvio ad un momento successivo della decisione pongono delle premesse, anche di ordine psicologico, perché il privato, prima o poi, ceda a un intento di corruzione da parte dell'interlocutore amministrativo.

Secondo elemento. Queste misure sono legate da un effetto comune, non dico che sia un fine comune ma certamente l'effetto è comune.

Ossia, l'effetto è quello di ridimensionare i poteri di veto che l'autorità amministrativa è in grado di esercitare nei confronti del soggetto privato. Il potere di veto dell'ordine consultivo viene ridimensionato attraverso la prefissione di un termine entro il quale l'organo consultivo deve provvedere, io posso ricattarti per quarantacinque giorni, ma decorso il quarantacinquesimo giorno il mio intervento diventa superfluo, non sono più in grado di piegare la tua volontà. E' come se la pistola venisse scaricata dopo un certo numero di giorni.

Lo stesso discorso vale per il meccanismo del silenzio assenso. Lo stesso discorso vale per la denuncia di inizio dell'attività, ma dire, lo stesso discorso vale soprattutto per la conferenza dei servizi. Perché vale per la conferenza dei servizi? Perché la conferenza dei servizi, ripeto, sostituisce alle determinazioni singole, isolate, di ciascun attore della procedura amministrativa, di ciascun titolare di ciascun ufficio, una determinazione collegiale presa a maggioranza che impedisce a chi sia animato da intenti corruttivi esercitati attraverso i poteri di veto, di poterli esercitare, questi poteri, con la libertà con cui la esercitavano in passato.

Ancora, queste misure, ma direi tutta la filosofia della legge 241 e della normativa successiva, è ispirata a un'idea di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa. Pubblicità che è attivata attraverso l'obbligo dell'amministrazione di comunicare al privato l'avvio del procedimento amministrativo, attraverso il diritto del privato di partecipare al procedimento presentando memoria o documenti, attraverso il diritto del privato di accedere alla documentazione che l'amministrazione assume a base del suo provvedere, e via dicendo. Attraverso una partecipazione del soggetto privato anche alla conferenza dei servizi, cioè, alla sede nella quale la decisione verrà assunta.

Questa doppia manovra sui tempi dell'azione amministrativa da un lato, attraverso la predeterminazione dei termini, dall'altro sulla struttura dell'azione amministrativa che è ispirata a un principio di collegialità anziché ad un principio di monocrazia (la collegialità che è implicita nell'idea di conferenze dei servizi in luogo della monocrazia che inerisce alla vecchia struttura del procedimento), pongono le premesse per un contrasto, quanto meno, con gli intenti di corruzione.

Ovviamente, io non mi illudo che tutto questo abbia modificato i rapporti tra il cittadino e l'amministrazione sopprimendo i fatti di

corruttela esistenti in passato. Ritengo però che questa sia una strada che è stata ragionevolmente imboccata e che meriti di essere ulteriormente sviluppata.

Andando al di là della semplificazione, se volessimo individuare un ulteriore elemento che accomuna tutte queste ipotesi, non potremmo non ravvisarla se non nella riduzione dei poteri

dell'amministrazione. Riduzione dei poteri in relazione ai tempi, riduzione dei poteri in relazione alla attività istruttoria, riduzione dei poteri di decisione con la previsione specifica di atti vincolati il rilascio dei quali è doveroso in presenza dell'accertamento dei requisiti e di presupposti e via dicendo. E, allora, da questo punto di vista la semplificazione, lungi dall'essere la conclusione di un tragitto, è una tappa intermedia rispetto a un ulteriore movimento che ha caratterizzato un po' la normativa a partire dagli anni novanta, il processo di liberalizzazione delle attività private rispetto alle attività amministrative. In sostanza, la corruzione trova il suo umus, il suo terreno di cultura in una struttura legislativa che conferisca all'amministrazione una molteplicità dei poteri esorbitanti nei confronti dello svolgimento dell'attività privata.

La controprova?

La controprova è data dal fatto che i regimi che hanno avuto i sistemi più penetranti, più repressivi nei confronti dell'attività privata, con controlli più occhiuti e più estesi, sono quelli nei quali la corruzione amministrativa è allignata più ferocemente.

La indicazione di segno opposto è che man mano che si proceda alla liberalizzazione amministrativa, si riducono i rischi di corruzione per il semplice fatto che si riducono i poteri di coloro che sono in grado di esercitare un potere di corruttela. E qui dobbiamo semplificare, semplificare rispetto allo schema penalistico che distingue la corruzione dalla concussione. Il codice penale fa l'ipotesi di colui che corrompe il pubblico funzionario per

ottenere un atto contrario ai doveri d'ufficio, o conforme ai doveri d'ufficio, dall'ipotesi della concussione, cioè del funzionario che viceversa estorce al soggetto privato una somma, o un beneficio, o un vantaggio non dovuto. Dal punto di vista, per così dire, della sociologia dell'amministrazione le due ipotesi sono perfettamente equivalenti. Spesso, quello che viene qualificato in termini penalistici come corruzione, non è altro che concussione, cioè, quando si sa che quel funzionario, o quell'assessore, ha quella certa abitudine non è necessario che lui parli perché il privato si attivi a corromperlo.

Ebbene, la decurtazione dei poteri amministrativi, quindi il trasferimento di poteri dall'amministrazione al soggetto privato, alla società civile, costituisce una delle strade, direi la via maestra perché il presupposto della corruzione amministrativa venga ridimensionato. Ovviamente, la liberalizzazione comporta altri tipi di rischi, ma tutta la società è fondata su un bilanciamento di rischi e di certezze, di costi e di benefici. Se noi volessimo impedire ogni rischio, ci sottoporremmo ad un'amministrazione a tappeto, così come ce la configurava l'amico Presidente Manin Carabba, che finirebbe, come nella metafora ricordata di Sabino Cassese, per acchiappare i moscerini e lasciare passare attraverso le sue reti gli avvoltoi.

La semplificazione, dunque, come tappa verso la liberalizzazione e la liberalizzazione come strada maestra per il ridimensionamento della corruzione politico-amministrativa.

Grazie.