Il Margine, n.6-7/1993

UN'AMMINISTRAZIONE PER IL CITTADINO

Gregorio Arena

Il problema della riforma dell'amministrazione non è solamente un problema tecnico: la riforma delle istituzioni, e quindi anche dell'amministrazione, è anche un problema di valori, un problema teorico.

Essenzialmente il problema è che in Italia noi abbiamo un modo di ragionare sull'amministrazione che risale ai primi del secolo, se non al secolo scorso. Ciò significa che noi non capiamo cosa sia l'amministrazione oggi, e quindi non siamo in grado di intervenire in maniera adeguata per modificarla.

Allora io vorrei, nei limiti di un intervento breve, proporvi una possibile proposta di riforma dell'amministrazione che tocca quello che oggi è il punto cruciale, cioè i rapporti tra amministrazione e cittadini, perché certamente su questo punto oggi l'arretratezza teorica è maggiore. Si tratta di una proposta che mira a ribaltare completamente l'impostazione tradizionale.

Dall'adempimento della norma al raggiungimento del risultato

Intanto sgombriamo subito il campo dal mito dell'amministrazione come esecuzione. L'amministrazione non è esecuzione di leggi, ma è scelta, decisione e punto di equilibrio fra interessi. Le leggi fissano i confini entro cui l'amministrazione deve muoversi. Ad esempio, l'amministrazione dei beni culturali non può occuparsi dell'ordine pubblico, le leggi fissano gli obiettivi ma poi all'interno di questi confini sono i dirigenti, politici o funzionari professionali, che scelgono i modi con cui perseguire quei fini.

In Italia siamo stati ossessionati per decenni dal problema della legalità dell'azione amministrativa, e questo ha influito enormemente sul modo di considerare la legittimazione dell'amministrazione, per cui l'amministrazione si considera legittimata (e noi stessi la consideriamo legittimata) in quanto rispetta il principio di legalità, cioè in quanto agisce conformemente alla legge. Ma proprio per quanto dicevo prima, cioè per il fatto che la legge non fissa i contenuti dell'azione amministrativa, questo è un mito: l'amministrazione rispetta la legge formalmente, ma poi sceglie essa stessa. Inoltre, spesso le leggi sono malfatte, difficili da interpretare: quindi il problema non è tanto un'azione amministrativa conforme alla legge - sebbene certamente questo sia un problema - ma il problema è che l'amministrazione deve essere legittimata grazie al modo in cui raggiunge determinati risultati. L'amministrazione deve rispondere a delle esigenze della società italiana, e questo è quello che oggi la legittima, non il mero rispetto formalistico della legge o delle procedure.

Oggi quindi il problema del rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini si deve porre in termini di legittimazione dell'amministrazione agli occhi dei cittadini stessi, passando dalla *cultura dell'adempimento della norma* a quella del *raggiungimento del risultato*.

Questo significa che il binomio attorno a cui costruire il rapporto amministrazione-cittadini non può più essere soltanto il binomio che era stato individuato da un grande amministrativista, Massimo Severo Giannini: *autorità-libertà*, in cui da un lato c'è l'amministrazione come potere minaccioso nei confronti del cittadino a cui può togliere qualcosa; oggi il binomio deve basarsi sul rapporto *funzione-interesse*.

Quindi per il cittadino il problema non consiste più nel difendersi da un'amministrazione che toglie, che espropria, come poteva essere nel secolo scorso, bensì nell'ottenere dei servizi pubblici in condizioni di efficienza e imparzialità. Quello che conta è che la funzione amministrativa sia svolta secondo questi requisiti, in modo da soddisfare le esigenze dei destinatari di un'azione amministrativa che non toglie (semmai aggiunge, sia pure indirettamente) ricchezza ai cittadini destinatari di questi interventi.

Questo comporta un cambiamento dei soggetti che possono legittimare l'amministrazione perché, se il binomio rimane quello auto-

rità-libertà, soltanto il giudice può sindacare l'esercizio del potere amministrativo, perché questo sindacato si risolve nella verifica di un comportamento amministrativo conforme alla legge Se invece basiamo il rapporto amministrazione-cittadini sul binomio funzione-interesse, allora il titolare del giudizio sulla capacità dell'amministrazione di svolgere la propria funzione è il titolare dell'interesse stesso che deve essere soddisfatto, interesse che può essere singolo o collettivo. Soltanto costui è legittimato a sindacare la qualità del risultato raggiunto e a dichiarare che lo svolgimento della funzione è stato tale da soddisfare oppure no i suoi interessi.

L'importanza dell'«altro»

In questo modo si riesce anche a far sì che finalmente per la pubblica amministrazione l'«altro», diventi importante. Infatti finora per l'amministrazione l'«altro» non contava nulla, mentre contava tantissimo per altri due sistemi: quello economico e quello politico.

Nel sistema economico di mercato l'«altro» si chiama anche «cliente», e dalla soddisfazione del cliente dipende l'interesse economico dell'imprenditore o del commerciante: il cliente ha sempre ragione.

Nel sistema politico l'«altro» si chiama «elettore», e dal voto di questo dipende il potere dell'eletto, la possibilità per l'eletto di rimanere al potere e in termini istituzionali la sua stessa legittimazione

Invece per la pubblica amministrazione la soddisfazione dell'«altro», quello che chiamiamo normalmente «utente», non ha nessuna importanza ai fini interni. L'organizzazione, il personale, le funzioni, i mezzi non subiscono conseguenze negative di nessun genere se l'«altro», cioè l'utente, è insoddisfatto. Tutto il sistema di dovere dei pubblici dipendenti mira unicamente alla soddisfazione dell'apparato e dei superiori gerarchici e non dei cittadini.

Quando nei giorni scorsi il Ministero delle Finanze ha fatto quel bel pasticcio sui bolli, si è detto «qualche testa cadrà»: ma ciò non può accadere. Se andate a vedere i doveri dei dipendenti, scoprite che il funzionario che ha avuto la malaugurata idea non può essere punito perché i doveri del pubblico dipendente sono di «curare in conformità alle leggi *l'interesse dell'amministrazione* per il pubblico bene».

Inoltre i doveri dei dipendenti sono sostanzialmente disciplinati in un testo unico del 1957, che a sua volta riprende un regio decreto del 1923, che a sua volta riprende il primo testo unico del 1908: quindi

anche su questo punto è necessario fare una riflessione di carattere essenzialmente giuridico, perché bisogna modificare il modo di impostare i doveri dei dipendenti non verso la struttura o l'apparato, ma verso gli utenti.

In sostanza, a differenza di quello che accade al commerciante, all'imprenditore o al politico, il dirigente o il funzionario dell'amministrazione non subisce nessun effetto negativo dall'insoddisfazione dell'utente e nessun effetto positivo dalla sua soddisfazione: la pubblica amministrazione è impermeabile al giudizio dell'utente. Questo perché l'utente non ha gli strumenti giuridici per incidere sullo sviluppo delle carriere, sullo stipendio del personale, sulle risorse dell'ufficio, non può fare quello che fa il cliente o l'elettore nei confronti del commerciante o del politico, non può in alcun modo sanzionare in modo positivo o negativo i comportamenti dell'amministrazione

I funzionari dell'amministrazione temono soltanto quei soggetti che possono influire in bene o in male sulla loro vita o sul loro lavoro: la Corte dei Conti, il giudice amministrativo, il giudice penale e il politico che può influire sulla carriera dei burocrati.

La risposta probabilmente sta nel fornire all'utente da un lato gli strumenti giuridici per poter influire sull'amministrazione, dall'altro gli strumenti pratici per fare ascoltare il proprio giudizio sullo svolgimento della funzione amministrativa e il grado di soddisfazione relativa del proprio interesse

La centralità della persona

Dal punto di vista degli strumenti giuridici credo che la risposta stia appunto nell'affermazione del binomio *funzione-interesse*, cioè nel riconoscimento che, così come il giudice può sindacare la conformità delle norme, così il cittadino titolare dell'interesse al cui svolgimento la funzione è diretta ha il potere di giudicare la qualità del risultato ottenuto, il grado di soddisfacimento o meno del suo interesse. Anzi, il cittadino è spesso l'unico in grado di giudicare in materia: c'è un sapere diffuso degli utenti che sono perfettamente in grado di dare indicazioni, di segnalare disservizi, ecc., ma questo sapere in nessun modo viene recepito dall'amministrazione.

Dal punto di vista costituzionale, questo potere del cittadino si fonda sul principio di cui all'articolo 3 secondo comma della Costitu-

zione: il principio di uguaglianza sostanziale secondo il quale la repubblica deve rimuovere quegli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

Riconoscere a tutti i cittadini, nel momento in cui sono utenti di un servizio pubblico, il diritto non soltanto di giudicarne la qualità attraverso il grado di soddisfazione delle proprie esigenze che esso ha comportato, ma anche di influire sulle modalità di erogazione di questo servizio, significa riconoscere la centralità della persona che per la Costituzione è l'elemento essenziale, e significa farlo sotto due profili. Per prima cosa riportando la persona al centro dell'intervento pubblico come unico vero destinatario, per cui è la pubblica amministrazione che deve adeguare se stessa alla persona-utente e non il contrario; in secondo luogo perché il cittadino che esprime un giudizio sul servizio lo fa utilizzando le proprie capacità e la propria esperienza. In sostanza quindi lo sviluppo della persona di cui all'articolo 3, secondo comma, passa anche attraverso questo nuovo tipo di rapporto con la pubblica amministrazione Il cittadino in questo senso contribuisce a cambiare e a gestire l'amministrazione crescendo sul piano civile e anche sul piano personale, sviluppando la virtù repubblicana del metter qualcosa di proprio in comune, e lo fa non solo con spirito egoistico, per riguardo a se stesso, ma per un miglioramento che riguarda tutti.

I diritti degli altri cittadini sono garantiti per un verso dal rispetto dei confini che la legge pone all'azione amministrativa e dall'altro dal rispetto delle regole del procedimento, in particolare dopo l'approvazione della legge sul procedimento amministrativo, la 241 del 1990.

Il dovere della protesta

Sul versante degli strumenti pratici il discorso è tutto aperto e non sta a me giurista entrare in questo campo in cui altre discipline devono intervenire. Si può accennare che il problema sta nel fatto che nei confronti dell'amministrazione l'utente non può utilizzare lo strumento che un economista definisce «l'uscita»: cioè non può rifiutare il servizio per rivolgersi altrove come fa nei confronti del servizio offerto da un privato; per i servizi pubblici molto spesso non

c'è alternativa e comunque l'allontanamento degli utenti non comporta conseguenze negative per il personale In questo caso l'unica forma di protesta possibile è «la voce», in altri termini la comunicazione della propria insoddisfazione o soddisfazione Si tratta di utilizzare lo strumento della comunicazione pubblica intendendola come un comunicare non soltanto dell'amministrazione verso i cittadini ma come un flusso nei due sensi.

I modi di questa comunicazione nei due sensi possono essere vari: sondaggi, questionari, indagini. Quello che è importante è che la pubblica amministrazione si metta in un atteggiamento di ascolto Ma perché questo succeda bisogna che i dipendenti pubblici ottengano dei vantaggi o degli svantaggi dal parere espresso dagli utenti Si tratta di usare quelle che Bobbio chiama le *sanzioni positive*. Noi abbiamo perso il senso, pur vivo nel diritto romano, del premio per ottenere l'ottemperanza ad una regola e pensiamo alle sanzioni come punizioni; credo invece che si debba imparare anche l'uso premiale del diritto, ad esempio l'uso di premi nei confronti della pubblica amministrazione per ottenere comportamenti conformi alle esigenze degli utenti.

I mezzi sono molteplici ma non possono prescindere da una riforma dei doveri dei dipendenti pubblici: dai doveri in verticale bisogna passare ai doveri in orizzontale e bisogna anche fondare questi doveri su dei valori che non possono essere solo il rispetto dell'orario d'ufficio o dell'ordinamento gerarchico ma devono essere i valori già enunciati dalla Costituzione: l'obiettivo principale dell'azione amministrativa deve essere il pieno sviluppo della persona umana. Quando un servizio pubblico non è efficiente non si ha un problema aziendalistico ma un problema etico, perché un servizio pubblico inefficiente significa che l'amministrazione non sta rimuovendo le condizioni di disuguaglianza ma anzi le sta accentuando.

Il risultato finale di questa proposta è da un lato l'aumento dell'efficienza dei servizi pubblici, basata però non su palingenetiche grandi riforme ma sulla consapevolezza che la riforma dell'amministrazione (come delle istituzioni) è un processo e non un evento: ci possono essere degli eventi significativi, come la 241 del 1990, che rimangono però sterili se non inseriti in un processo continuo. Dobbiamo entrare nell'ottica della cosiddetta «cultura della manutenzione». l'amministrazione va riformata giorno per giorno in base alle segnalazioni degli utenti. E questo è il segno di un'amministrazione che va avanti grazie sia all'energia degli utenti che a quella dell'amministrazione stessa. Dall'altro lato, porta un aumento del

tasso di democrazia reale attraverso un esercizio della sovranità popolare di cui parla la Costituzione, che non è soltanto quello legato al voto ma è quotidiano: è come se ogni giorno milioni di cittadini esercitassero microforme di sovranità popolare, aumentando contemporaneamente la consapevolezza e la responsabilità dei cittadini.

Alla conquista della riforma

Concludo, rispondendo a chi mi potrebbe accusare di fare una proposta utopistica, in base a due elementi, uno di diritto positivo, l'altro di esperienza reale.

C'è infatti da due anni una legge, la 241 del 1990, che fissa nuovi rapporti tra amministrazione e cittadini: il problema è che questa legge ce la dobbiamo conquistare, nel senso che è una legge che tocca interessi enormi di carattere burocratico e politico e quindi incontra enormi resistenze nel sistema amministrativo.

L'altro elemento di esperienza reale è che è possibile gestire un ente pubblico ascoltando gli utenti e modificare il comportamento dell'ente sulla base delle loro indicazioni. Nei confronti della riforma dell'amministrazione, per essere realisti bisogna chiedere l'impossibile. ■