

RELAZIONE SINTETICA SUL CONGRESSO

Nella settimana dal 18 al 22 giugno 2012 si è svolto a Merida nello Stato dello Yucatan (Messico) il congresso annuale dell'Istituto internazionale di scienza dell'amministrazione (IIAS) dal titolo "Priorità socioeconomiche e amministrazione pubblica".

L'IIAS è un'associazione internazionale a fini culturali e scientifici con sede a Bruxelles. Costituisce la più antica istituzione internazionale specializzata in Scienze Amministrative e in Amministrazione Pubblica. L'Associazione opera come centro di ricerca e di cooperazione aperto ad esperti provenienti da tutte le parti del mondo. Conta, ad oggi, 199 membri, di cui 60 sezioni nazionali, 46 Stati, nonché 11 organismi internazionali governativi quali l'UE, la Banca Mondiale, l'OCSE.

Nella relazione introduttiva il responsabile scientifico di IIAS Prof. Geert Bouckaert dell'Università di Lovanio, partendo dalla domanda provocatoria se l'amministrazione pubblica debba ritenersi allo stato attuale un problema o una risorsa per la democrazia, ha posto l'accento sulla generale caduta di fiducia dei cittadini nei confronti degli apparati amministrativi, prospettando come possibile rimedio a tale tendenza il recupero dell'efficienza, intesa quale capacità di conseguire buoni risultati (*performances*) ma anche quale capacità di comunicare ai cittadini i risultati conseguiti in termini di *accountability* e di *responsiveness*.

A tal fine ha richiamato l'attenzione sull'importanza di avvalersi degli strumenti offerti dal *governament*, non solo quale strumento di trasparenza con finalità di lotta alla corruzione ma anche quale mezzo per riavvicinare i cittadini all'amministrazione e riannodare i termini di una relazione interrotta dalla crisi di fiducia .

Il Prof. Bouckaert ha quindi posto l'attenzione sul valore del "pubblico" come declinato negli assetti organizzativi e nell'erogazione dei servizi, ponendosi problematicamente l'interrogativo su come il valore aggiunto insito nell'agire amministrativo possa essere conservato, incrementato ma anche misurato in termini di efficienza amministrativa (rispetto alle concorrenti strutture private), soprattutto nell'attuale congiuntura economica in cui l'amministrazione può rappresentare un valido strumento di coesione sociale oltre che volano di sviluppo economico.

I lavori del congresso si sono successivamente articolati su tre filoni tematici:

1. Governance democratica per lo sviluppo socio-economico;
2. Governo elettronico come strumento per rafforzare la fiducia dei cittadini nell'amministrazione;
3. Il valore pubblico. Il caso del Turismo.

Accanto ai tre filoni tematici menzionati si sono svolte delle sessioni parallele di approfondimento, una delle quali dedicata al tema della tutela e valorizzazione dei beni culturali, affidata alla supervisione scientifica della Prof. Carla Barbati, membro del consiglio direttivo di IIAS, che ha coordinato i lavori.

Nell'ambito di tale sessione di approfondimento tematico ho tenuto in lingua inglese una relazione su "Public administration and cultural Heritage in Italy" illustrando il sistema di tutela previsto dalla legislazione nazionale in materia di beni culturali. E' seguita la relazione della Prof. Daria De Pretis dell'Università di Trento che ha illustrato gli strumenti giuridici di valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, anche alla luce dei modelli comunitari di partenariato pubblico-privato, soffermandosi sulle criticità poste dalla disciplina comunitaria in materia di selezione dei privati affidatari di compiti di valorizzazione del patrimonio culturale. L'analisi ha avuto ad oggetto anche alcune esperienze nazionali di partenariato pubblico-privato quale quella attuata presso il Museo egizio di Torino e quella in corso di definizione relativa al teatro Flavio in Roma.

La terza relazione è stata tenuta da Oscar Reyes Retana, membro del *Directive Council of INAP Mexico* che ha svolto talune considerazioni problematiche sulla necessità di introdurre strumenti innovativi di tutela dei beni culturali in Messico, idonei a conformare lo statuto proprietario privato dei beni di interesse culturale in tutti i casi in cui lo Stato non è in grado, per ragioni di carattere finanziario, di intervenire con il potere espropriativo o con meccanismi equivalenti di avocazione al patrimonio pubblico di siffatti beni privati (il caso citato è quello della piramide Maya scoperta su terreno di proprietà privata).

E' seguito il dibattito che ha visto l'intervento di rappresentanti di alcuni Stati del continente africano, di studiosi messicani e dell'estremo oriente che hanno, a vario titolo, evidenziato la difficoltà di rendere compatibili la tutela dei beni culturali e paesaggistici con le esigenze di sviluppo economico.

Nel corso dei lavori ho avuto modo di parlare con il Presidente di IIAS Prof. Pan SuK Kim al quale ho portato il saluto del Consiglio di Stato e della giustizia amministrativa italiana ringraziandolo per l'opportunità offerta di partecipare al congresso annuale di IIAS. Analogo ringraziamento ho rivolto al direttore generale Rolet Loretan e ai membri del Consiglio direttivo presenti.

In occasione di un colloquio personale ho rappresentato al Prof. Bouckaert, responsabile scientifico di IIAS, come i temi oggetto di approfondimento in sede congressuale siano di straordinaria attualità anche in Italia. Per quanto riguarda in particolare il tema delle *performances* e della fiducia dei cittadini nelle amministrazioni mi ha confermato che anche in Belgio la riflessione è stata estesa ai corpi giudiziari, anche se al momento non si è approdati a risultati soddisfacenti

essenzialmente a causa di una certa diffidenza delle magistrature ad aprirsi al confronto su tali temi. Anche in Belgio sono state assunte di recente iniziative per favorire occasioni di incontro tra i capi degli uffici giudiziari al fine di condividere le esperienze di lavoro e favorire la codificazione delle *best practices*. Emerge una sensibilità comune sul fatto che le inderogabili garanzie di tutela della imparzialità ed indipendenza dei corpi giudiziari non possono obliterare le concorrenti istanze miranti ad assicurare che il servizio giustizia sia nel suo complesso assicurato secondo standard di efficienza e di economicità nell'uso delle risorse. Il sistema di garanzie su cui si fonda lo Stato di diritto deve essere reso compatibile con le aspettative dei mercati e dei settori imprenditoriali pena il rischio di un inevitabile declino del principio di legalità; a tal fine occorre uno sforzo comune al fine di assicurare una pacifica convivenza tra le regole del diritto e quelle dell'economia; irrinunciabile sul punto il contributo dei giuristi pratici (avvocati e magistrati) accanto a quello degli studiosi di scienza dell'amministrazione; in mancanza saranno le regole dell'economia e dei mercati ad avere la meglio.

A suo dire la riflessione più avanzata in materia di efficienza nell'amministrazione della giustizia sarebbe al momento in atto in Francia anche grazie a talune riforme attuate dal Pres. Sarkozy soprattutto con riguardo alla ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie.

Il Prof. Bouckaert si è dimostrato attento conoscitore della realtà italiana anche grazie ai contatti abituali che mantiene con la Scuola Superiore della Pubblica amministrazione e potrebbe rappresentare un valido interlocutore per approfondire i temi dell'organizzazione giudiziari in un'ottica comparata, almeno a livello europeo.

A questo proposito ha sollecitato la partecipazione dell'ufficio studi al congresso che si terrà in Norvegia il prossimo settembre organizzato dalla sezione europea di IIAS (*European Group for Public Administration* (EGPA) <http://egpa-conference2012.org>) presso cui opera un gruppo di studio permanente dedicato specificamente ai temi dell'organizzazione giudiziaria (PSG XVIII: *Justice and Court Administration*).

Durante le varie sessioni congressuali ho potuto colloquiare, confrontare esperienze ed instaurare contatti con diversi esponenti del mondo accademico nonché dirigenti delle varie amministrazioni pubbliche nazionali intervenuti.

Il Prof. Enrique Saravia della Fondazione Getulio Vargas di Rio de Janeiro (Brasil) mi ha riferito del dibattito interno in ordine alla opportunità della istituzione di un giudice speciale cui devolvere le questioni amministrative e che sul punto in Brasile si discute circa la possibilità di modificare la Costituzione che ha recepito il modello del giudice unico.

Le ragioni che militano a favore del giudice speciale per le questioni amministrative sono rappresentate dalla estrema complessità di tali problematiche rispetto alle quali il giudice ordinario non è in possesso di una adeguata preparazione tecnica.

Il dott. Andres Corrale Angulo responsabile dell'Agenzia nazionale dei pubblici dipendenti di Lima (Perù) mi ha riferito della costituzione in seno all'agenzia di un organo giurisdizionale indipendente competente per le controversie in materia di pubblici dipendenti nonché della presenza in Perù di organi giurisdizionali speciali competenti in materia di contratti pubblici.

Altin Shumeli del Ministero dell'interno albanese mi ha riferito del dibattito interno, nell'attuale fase costituente ancora in atto in Albania, in ordine alla scelta tra il modello del giudice unico e quello che prevede organi di giustizia amministrativa accanto ai giudici ordinari.

Il Prof. Veith Mehde della Leibniz University di Hannover ha confermato l'ampiezza del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo tedesco sui presupposti di fatto di esercizio del potere mentre la scelta sul quid del provvedimento discrezionale è soggetta al sindacato nella forma indiretta e sintomatica (ad es. attraverso il controllo di proporzionalità) analogamente a quanto accade per il sindacato sui giudizi espressi dalle commissioni d'esame; a tale ultimo proposito anche il giudice tedesco nella casistica dei vizi sintomatici ha tipizzato la fattispecie dell' "errore madornale" sul modello francese dell' "erreur menifeste", ritenendo che il giudice possa censurare in via diretta solo i giudizi che nessuna commissione avrebbe espresso in consimili fattispecie, potendo a tal fine avvalersi anche di esperti (CTU). Con riferimento, in particolare, alle clausole generali (quali pericolo per la sicurezza o l'incolumità pubblica) il giudice accerta in via diretta se il presupposto normativo sussista e se i fatti addotti siano idonei a concretizzare la fattispecie astratta attributiva del potere mentre il contenuto della misura amministrativa conseguentemente adottata può essere oggetto solo del controllo di tipo indiretto.

Con riferimento ai problemi più generali dell'organizzazione giudiziaria il Prof. Mehde ha riferito che in Germania non è in corso alcun dibattito sull'efficienza del servizio giustizia trattandosi di questioni rientranti nella disciplina dell'ordinamento giudiziario ed oggetto di verifica da parte dei capi degli uffici a fini di progressione della carriera dei singoli magistrati (sul modello della riforma c.d. "Mastella").

Quanto alla durata dei processi non si rilevano criticità anche perché il diritto di appello non è incondizionato ma subordinato alla decisione del giudice di primo grado che dichiara appellabile la sentenza.

Sui temi più generali della complessità normativa e dei possibili conflitti tra le Corti Supreme nazionali e internazionali ha riferito che la Corte Costituzionale tedesca, a differenza di quella italiana, non ha ritenuto al momento di avvalersi dell'istituto del rinvio pregiudiziale innanzi

alla Corte di Giustizia di UE preferendo, di regola, escludere – seppur con talune forzature – la sussistenza in concreto di dubbi interpretativi.

La partecipazione al congresso IIAS si è rivelata di estremo interesse sia per la rappresentatività del consesso (dove erano presenti oltre 600 delegati provenienti da tutte le parti del mondo) sia per la possibilità di acquisire in modo diretto utili informazioni sul funzionamento dei diversi ordinamenti giuridici sia per creare una rete di contatti tra operatori qualificati del settore dell'amministrazione pubblica mondiale che può senz'altro supportare l'attività di studio e di ricerca dell'Ufficio Studi sia, infine, per garantire una adeguata visibilità della giustizia amministrativa italiana in un contesto internazionale dove portare l'esperienza giudiziaria nazionale in materia di controllo sull'esercizio dei pubblici poteri.

Tra i diversi settori di interesse dello IIAS, oltre al gruppo di lavoro sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale coordinato dalla Prof. Barbati, segnalo all'attenzione dell'Ufficio il gruppo di lavoro di EGPA su "Justice and Court Administration" che si occupa dei temi dell'organizzazione giudiziaria: la partecipazione a tale gruppo di lavoro - come detto sollecitata anche dal Prof. Bouckaert - potrebbe infatti consentire di studiare l'esperienza dei paesi europei sul tema onde acquisire utili informazioni per le iniziative in corso, con particolare riferimento alla formazione dei titolari di funzioni direttive e semidirettive ed alla problematica dell'efficienza dell'organizzazione degli uffici giudiziari in generale.

Si allega alla presente il testo della relazione su "Public administration and cultural heritage in Italy".

Roma, 27 giugno 2012

Luca Monteferrante