un certo modo di concepire l'ordinamento, come ordinamento giuridico «aperto»; nozione sulla quale mi sono altrove diffusamente soffermato (5).

È importante aggiungere che la nostra giurisprudenza teorico-pratica dei secoli XVII-XVIII estese pure ai commerci di terra il concetto base della *consuetudo maris* come consuetudine vigente in materia anche all'interno di ciascuno Stato, per i rapporti tra i sudditi dello Stato stesso (salvo, naturalmente, deroga espressa).

In definitiva, la posizione della giurisprudenza teorico-pratica italiana dei secoli XVII-XVIII può essere vista come un contributo al «diritto commerciale generale», inteso come diritto consuetudinario, nel più ampio contesto del «diritto comune europeo» di quegli stessi secoli, pur'esso oggetto d'esame in altri miei scritti (6), le cui tecniche interpretative e relative concezioni di fondo paiono oggi destinate a suscitare un rinnovato interesse nello scenario dell'integrazione europea.

Questa, dunque, la «sintesi di una relazione in prospettiva», che ci riserviamo di sviluppare a suo tempo con tutti i materiali e le illustrazioni del caso.

(5) Si veda in particolare GORLA, *Unificazione legislativa e unificazione giurisprudenziale: l'esperienza del diritto comune*, in *Foro it.*, 1977, V, 91, nonché altri saggi in argomento ora raccolti in GORLA, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, 1981, 651 ss.

(6) GORLA, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, cit.

SABINO CASSESE

«Maladministration» e rimedi (*)

SOMMARIO:

1. *Delimitazione dell'oggetto e origini storiche*
2. *Morfologia*
3. *Cause ed effetti*
4. *Rimedi*

1. - «Desgobierno», administrative malpractice», «maladministration»: questi i termini con i quali viene indicato quel complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento al formalismo, all'indifferenza all'efficienza, all'ostilità verso la tecnologia, all'«overstaffing», al nepotismo, alla corruzione. In un recente studio nordamericano, sono state contate non meno di 160 di queste «bureaupathologies». Si tratta di malattie che vanno raramente da sole. Ed è difficile stabilire quale delle 160 sia assente in Italia. Proprio per questo, è un errore isolare le fattispecie penali tanto note, come la corruzione, la concussione, la ricettazione, ecc. Queste sono soltanto le più visibili, per l'intervento del giudice penale. Sono quelle che colpiscono di più. Ma sono indicative di un entroterra di malversazioni che l'amministrazione pratica ogni giorno a danno del cittadino e della collettività.

Chi si interessa di questi argomenti non ignorando la storia, sa che la «maladministration» è stata ampiamente diffusa e persino molto studiata. Ad esempio, gli studi sulla storia dell'amministrazione cinese mettono in luce che la corruzione è stata lì molto diffusa. Uno dei più noti studiosi della «burocrazia celeste» ha osservato che «la corruzione . . . è la cosa più equamente distribuita nelle società povere ed arretrate e . . . infierisce in maniera endemica là dove i rappresentanti dello Stato, malpagati, devono vivere esclusivamente dei loro stipendi. Poiché l'obbedienza verso chi è più in alto nella gerarchia è la virtù suprema, ne deriva che il funzionario, in mancanza di ogni controllo dal basso nell'esercizio delle sue funzioni, recupera a spese della società quello che lo Stato gli rifiuta». Già nel 1793, in un testo per l'amministrazione («Opinioni sull'apprendistato dell'amministrazione», di Wang Huizu) si osservava che i dipendenti ricevevano un magro salario nominale, un salario supplementare eufemisticamente detto «denaro per alimentare l'integrità», e, poi, mance definite «diritti usuali». L'aspetto più interessante dell'evoluzione della corruzione nell'antica Cina è la difficile distinzione tra la corruzione legale, accettata o tollerata, e la corruzione illegale, ritenuta delittuosa. In altre parole, la corruzione «faceva parte del modo di vita normale, ordinario, istituzionalizzato». Ma aveva anch'essa i suoi limiti, quando se ne abusava.

Un altro interessante esempio storico di «maladministration», secondo i criteri attuali, è quello costituito dalla venalità degli uffici. Nella Francia di antico regime, per esempio, solo il re aveva il diritto di istituire e sopprimere cariche. Ma egli aveva anche il diritto di attribuirle. E poteva attribuirle anche vendendole. Anzi, chi aveva acquistato una carica poteva comprare anche il diritto, pagato annualmente (detta «paulette», dal primo aggiudicatario, tal Paulet), di trasferirla per successione. Durante il secolo sedicesimo e per gran parte del diciassettesimo, il regno di Francia è stato amministrato da funzionari che avevano comprato il loro ufficio. E questo ebbe persino qualche risultato positivo, perché contribuì all'ascesa delle classi inferiori.

Un terzo esempio è quello costituito dal «political patronage» in Inghilterra, fino a metà del secolo scorso. Ogni tipo di carica, da un ducato a un posto di postino, dal posto di governatore generale dell'India a quello di incaricato di accendere lampade al «Board of Trade», era attribuito in virtù dell'appartenenza politica. E questo stato di cose continuò fino al 1854, quando il «Northcote-Trevelyan Report» introdusse il principio del merito per la scelta dei funzionari pubblici.

Esempi numerosi, infine, potrebbero essere tratti dalla ricchissima letteratura indiana sulla corruzione e sulla cattiva amministrazione, letteratura che si è accumulata grazie all'esperienza che questo paese ha fatto in materia.

2. - La morfologia della «maladministration» è piuttosto semplice. Tutti gli uffici pubblici dispongono di poteri e di risorse. Questi possono essere amministrati nell'interesse pubblico. Oppure, possono essere, in vario modo, «venduti». In questo caso, prevalgono altri interessi: quelli di singoli privati (amministratori politici o funzionari di carriera); quelli di categorie o associazioni (ad esempio, di partiti) oppure un misto di questi e di interessi elettorali.

Il fenomeno presenta due aspetti diversi. Vi è quello più noto nel quale l'amministrazione dispone di risorse per stipulare contratti di esecuzione di opere e di fornitura. In questo caso, c'è un esborso dello Stato e le «malpractices» sono più visibili, quando i contratti non vengono attribuiti secondo i criteri dell'imparzialità e del merito.

Vi è, poi, un'ipotesi meno visibile, quella nella quale vengono monetizzati beni non monetari. Ad esempio, le amministrazioni danno concessioni, autorizzazioni, nullaosta, licenze. In questi casi, l'adozione del provvedimento amministrativo può essere condizionata dall'amministrazione all'esborso di somme da parte di privati. E questi, a loro volta, possono non ritenere neppure troppo costoso tale esborso, perché consente di abbre-

(*) Relazione al convegno dell'Università commerciale Luigi Bocconi su «Trasparenza amministrativa e riforme istituzionali: proposte per l'Italia in chiave europea», Milano, 14 luglio 1992.

viare i tempi amministrativi, che, a loro volta, costituiscono un costo.

Molti casi di «maladministration» presentatisi di recente riguardano non contratti attivi o passivi della pubblica amministrazione, bensí l'adozione di provvedimenti. In qualche caso si è trattato persino dell'adozione di provvedimenti dovuti. È l'esempio di un provvedimento di impegno per l'erogazione del corrispettivo previsto da un contratto per l'esecuzione di un'opera. Per adottarlo, è stato richiesto il pagamento di una «tangente». Si trattava di un atto dovuto. Tuttavia, l'impresa privata sarebbe stata, probabilmente, disposta a pagare, per non dover aspettare i tempi lunghi dell'amministrazione.

Altro caso, segnalato un anno fa, è quello di un comune del Mezzogiorno, nel quale occorreva una raccomandazione per ottenere il certificato di nascita.

I casi più noti di «maladministration» sono, però, quelli relativi agli appalti. Qui la morfologia può essere riassunta in pochi dati:

— solo metà dei contratti d'appalto, in Italia, viene stipulata dopo una gara;

— metà degli appalti ha inizio con bandi di gara irregolari;

— la metà degli appalti aggiudicati a seguito di una gara lo sono mediante lo strumento dell'offerta più vantaggiosa (che lascia ampia discrezionalità all'amministrazione, a differenza della tecnica del prezzo più basso);

— solo lo 0,14% dei contratti viene aggiudicata a imprese di altri Stati;

— le pubbliche amministrazioni stipulano i contratti sulla base di progetti di massima (seguiti, poi, da molte varianti), che costituiscono una semplice idea dell'opera da eseguire; i privati fanno altrettanto, offrendo prezzi bassi, ma contando sulla revisione dei prezzi e sull'allungamento dei tempi;

— le gare sono molto affollate, ma non vi sono meccanismi di selezione preliminari, sulla base di requisiti oggettivi;

— i sistemi «devianti» sono numerosi e consistono, prevalentemente, nei vari tipi di concessione e in diverse specie di riserve.

Da questo quadro discende che il mercato dei lavori pubblici è affollato senza che vi sia concorrenza. I contratti sono con totale copertura dei costi. L'impresa che esegue un'opera è totalmente immune dal mercato e non corre il rischio di impresa, perché i costi sono a carico dello Stato. Su questa morfologia si innesta un sistema perverso ed ipocrita che fa lievitare i costi.

Non si può certo dire che non vi sia corruzione nella «politica della domanda pubblica» fuori d'Italia. Tuttavia, da quel che si sa, si può supporre che i costi aggiuntivi italiani siano intorno al 10-12% dell'ammontare delle opere, contro circa il 2% in Francia. L'alto costo aggiuntivo (la «tangente») fa sí che, in Italia, a differenza della Francia, le opere, spesso, non si facciano neppure o si concludano con tempi lunghissimi.

3. - Veniamo alle cause ed agli effetti. Le cause vanno fatte risalire a cinque fattori: il rafforzamento dei poteri locali, l'istituzionalizzazione dei partiti, la confusione legislativa, la debolezza dell'amministrazione, l'assenza dei controlli. Vediamoli uno per uno.

Negli anni '70, si è verificato un ingente spostamento di potere e di risorse dal centro alla periferia. Tuttavia, non ci si è preoccupati dell'estrema debolezza della classe politica locale. Questa è stata educata male da un secolo di centralismo e non si è mai abituata all'esercizio dell'autonomia.

Fino agli anni '70, il livello di criminalità delle amministrazioni locali era ancora accettabile. Se si comparano i dati ufficiali — relativi a quegli anni — sugli amministratori e sui dipendenti pubblici locali condannati in Italia a quelli sottoposti ad analoga sentenza in Inghilterra, si nota che le persone condannate in Italia erano sei volte quelle condannate in Inghilterra (i dati inglesi sono stati raccolti dalla commissione Redcliffe-Maud; quelli italiani forniti dal ministero dell'interno).

Con l'ampliamento dei compiti e delle risorse delle amministrazioni locali, e senza un adeguato rafforzamento delle strutture, il divario tra la corruzione locale italiana e quella inglese è divenuto ancora maggiore.

Il secondo ordine di cause è quello relativo all'istituzionalizzazione dei partiti politici. Questi, nell'ordinamento attuale, sono divenuti veri e propri enti pubblici, secondo il modello sperimentato nel periodo fascista, quando il partito nazionale fascista divenne prima ente pubblico, poi addirittura organo dello Stato. Questa istituzionalizzazione dei partiti ha comportato un forte aumento dei loro compiti e un corrispondente incremento del fabbisogno finanziario. Questo è oggi calcolato in circa cinquemila miliardi, di cui solo un decimo finanziato in maniera legittima, attraverso il finanziamento pubblico previsto dalla l. 2 maggio 1974 n. 195, oppure negli altri modi legittimi da questa legge previsti (art. 7).

Alla istituzionalizzazione dei partiti si accompagna una forte compenetrazione tra politica e amministrazione. Secondo stime recenti, oltre il 50% degli assessori regionali è costituito da dipendenti di pubbliche amministrazioni e tra il 30 e il 40% degli amministratori comunali si trova nella stessa condizione. Si può dire, quindi, che si è venuto a creare un ceto intermedio tra la politica e l'amministrazione, di persone che dipendono da un'amministrazione e acquisiscono la veste di funzionario eletto (funzionario onorario) in altra amministrazione. Tra politica e amministrazione si viene a stabilire un regime di indistinzione.

Il terzo ordine di fattori riguarda le procedure, regolate oggi da una miriade di leggi. La sovrabbondanza delle norme regolatrici non limita le pubbliche amministrazioni. Al contrario, amplia la loro discrezionalità, perché esse hanno, cosí, sempre la possibilità di scegliere il diritto applicabile al singolo caso. Basti pensare che il numero delle norme vigenti, relative ai contratti delle pubbliche amministrazioni, è stato valutato intorno a 500.

In quarto luogo, viene la debolezza dell'amministrazione. Nessuna amministrazione italiana, ormai, dispone di propri corpi professionali: non di ingegneri, non di avvocati, non di tecnici. La conseguenza è che, quando si tratta di redigere un progetto o di svolgere altra attività che richieda specialisti, l'amministrazione deve rivolgersi all'esterno.

Questo è particolarmente evidente per le opere pubbliche, per le quali la progettazione è compiuta all'esterno, e cosí anche il collaudo. Di regola, le pubbliche amministrazioni dovrebbero affidare all'esterno la sola esecuzione dell'opera, conservando le fasi iniziale e finale della progettazione e del collaudo. Invece, esse affidano tutte queste attività all'esterno. Ciò che è peggio, esse non definiscono neppure i fini o le caratteristiche principali delle opere da svolgere, rimettendosi spesso all'esterno anche per la progettazione preliminare, per la programmazione, e persino per l'ideazione. In altre parole, l'amministrazione italiana è divenuta totalmente dipendente dall'esterno, per quanto riguarda le attività che richiedono un impegno di carattere specialistico.

L'ultima causa va cercata nei controlli. Questi, in Italia, sono di due tipi. Vi sono controlli di tipo formale, di regolarità e di legalità. Essi sono in numero eccessivo. Producono, di regola, un processo di codecisione tra controllore e controllato. È questo il caso del controllo preventivo sugli atti amministrativi compiuto dalle ragionerie centrali e dalla Corte dei conti, nelle amministrazioni ministeriali.

Un secondo tipo è quello costituito dai controlli sulle amministrazioni locali. Questi, dopo il 1970, si sono politicizzati, quindi non sono imparziali. Dunque, in Italia, nessuno fa gli unici controlli di cui vi sarebbe veramente bisogno: controlli costi-rendimenti, controlli di efficacia, controlli di risultato.

Gli effetti di questo stato di cose sono quattro. In primo luogo, vi è l'effetto più noto, costituito dalla distorsione del pubblico interesse. La funzione pubblica viene svolta non nell'interesse pubblico, ma nell'interesse di privati, per assicurare loro guadagni.

Un secondo effetto è quello costituito dalla sfiducia che viene

a prodursi nel pubblico. Il potere pubblico non viene più «percepito» come un potere impersonale e neutrale, bensì come strumento di parte.

Vi è, poi, un terzo effetto, costituito dalla violazione del principio di eguaglianza. La «maladministration» non conferisce a tutti i cittadini un'eguale possibilità di accesso e di fruizione dei servizi pubblici e frustra una delle più diffuse aspettative, quella ad essere trattati in maniera eguale dai poteri pubblici.

In quarto luogo, vi è l'effetto negativo nell'uso delle risorse pubbliche. Quando un'opera costa il doppio o anche 5-10 volte rispetto alle previsioni, vi è un grave dispendio di risorse pubbliche.

4. - I rimedi sono stati elencati, di recente, da più parti. Innanzitutto, con particolare attenzione per la «maladministration» che riguarda i contratti, nella requisitoria del procuratore generale presso la Corte dei conti, nel giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1991 (26 giugno 1992); in secondo luogo, nel programma del governo Amato, presentato il 30 giugno 1992; infine, nella relazione dell'autorità garante della concorrenza e del mercato su «appalti pubblici e concorrenza». Nessuno di questi documenti, tuttavia, affronta tutte le questioni importanti.

La prima è quella costituita dalla posizione costituzionale dei partiti. La Costituzione del 1948, in proposito, è chiara. L'art. 49 dispone che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Oggi, i partiti vanno ben oltre la determinazione della politica nazionale: gestiscono, amministrano, mediano, negoziano, ecc. Quindi, il primo rimedio è quello di deistituzionalizzare i partiti. Di conseguenza, va anche rivista la l. 2 maggio 1974 n. 195, sul finanziamento dei partiti a carico dello Stato e, in particolare, le norme di divieto (art. 7).

Il secondo profilo interessante riguarda gli amministratori locali. Negli ordinamenti moderni — come è noto — i funzionari elettivi non professionali hanno il compito di dirigere le macchine burocratiche, composte, invece, da funzionari di carriera. In Italia, invece, i funzionari elettivi non professionali (gran parte dei quali — come già notato — è costituita, a loro volta, da dipendenti pubblici di carriera di altre amministrazioni) prendono il posto dei burocrati e riducono la politica a gestione.

Questo assorbimento del ruolo burocratico in quello politico produce un grave effetto negativo, costituito dalla soppressione di un contropotere. Infatti, la burocrazia è retta dal principio di imparzialità e si contrappone alla politica, che è retta dal principio opposto.

Per rompere questo legame perverso tra politica e amministrazione (per il quale già, peraltro, la l. n. 142 del 1990, sulle autonomie locali, detta norme che aspettano solo di essere applicate), occorrono due rimedi. In primo luogo, impedire la carriera politica locale a coloro che siano dipendenti pubblici. Si consideri che l'Italia è uno dei paesi più «liberali», perché consente con estrema facilità l'accesso alla politica del personale amministrativo di carriera. In altri paesi, esistono regole rigide, che impediscono ciò, o, almeno, stabiliscono disincentivi (ad esempio, basta stabilire che gli anni nei quali non si presti l'attività lavorativa non sono validi ai fini della pensione).

Il secondo rimedio è relativo alla selezione del personale di vertice. Occorre stabilire che l'accesso a tutte le carriere amministrative avviene mediante concorso. Nell'amministrazione statale, centrale o decentrata, negli ultimi quindici anni, circa il 60% degli impiegati è entrato senza concorso. Se questo è vero per l'amministrazione statale, si può essere sicuri che, per l'amministrazione regionale e locale, la percentuale è decisamente più alta. La conseguenza di questo stato di cose è che i funzionari elettivi, non professionali, al vertice, hanno collaboratori amministrativi che sono a loro omogenei, non li richiamano al rispetto della legge, come deve fare un funzionario di carriera rispettoso dei principî di legalità e di imparzialità.

L'ultimo rimedio della serie riguarda i corpi tecnici. Se lo Stato e le amministrazioni locali non si dotano di corpi specialistici, di ingegneri, di geologi, di geometri, ecc., non vi è speranza che l'amministrazione possa progettare autonomamente.

Il terzo ordine di rimedi riguarda il modo di agire di politici e di amministratori. In Italia, esistono poche regole ed esclusivamente di carattere penale. Ma queste non bastano. Non è necessario soltanto punire; occorre prima orientare le amministrazioni pubbliche. L'amministrazione deve poter prevenire, ed anche punire; non far ricorso sempre al giudice penale. Sarebbe, quindi, necessario adottare una legge come quella americana «Ethics in Government», del 1978. Come è noto, questa legge ha istituito l'«Office of Government Ethics», nel quale lavorano, attualmente, 178 persone, con 7.109 corrispondenti nelle amministrazioni. L'ufficio dà direttive sui criteri da seguire nell'amministrare; consiglia gli amministratori pubblici; li addestra (è stato calcolato che svolge un'attività di formazione per 400-600mila dipendenti pubblici all'anno); infine, raccoglie dati sui dipendenti, sui loro patrimoni e sulle loro attività. L'ufficio si interessa di argomenti molto disparati: da che cosa possa ritenersi un regalo (fatto ad un amministratore pubblico), a come si evitano conflitti di interessi, sia durante il lavoro, sia dopo la cessazione dall'impiego pubblico.

Un buon motivo per istituire un ufficio di questo tipo è dato proprio dal successo che esso ha avuto nell'amministrazione americana. Lí ci si è resi conto che l'etica pubblica è cosa diversa dall'etica privata. Ne è prova il caso dei circa cento alti funzionari, quasi tutti di nomina governativa, che, nei primi anni dell'amministrazione Reagan, sono stati sottoposti a processo. Si trattava di persone che venivano da aziende private e che non avevano avuto un'adeguata istruzione sul rispetto delle regole «etiche» delle amministrazioni pubbliche.

L'esempio americano potrebbe essere coniugato con quello francese, costituito dalla legge n. 88-227 dell'11 marzo 1988, relativa alla «transparence financière de la vie politique». Questa legge prevede che gli amministratori pubblici forniscano informazioni sul loro patrimonio, sia su quello iniziale, sia su quello finale, al momento della cessazione delle loro funzioni. Può essere istruttivo esaminare i rapporti che vengono presentati dall'apposita «commission pour la transparence financière de la vie politique» (l'ultima delle quali è stata adottata il 29 ottobre 1991 e si trova pubblicata nel «Journal Officiel» francese del 23 novembre 1991).

In quarto luogo, vengono i rimedi che consistono nella «disintermediazione» dei poteri pubblici. Un primo avvio di deregolamentazione si è avuto con gli art. 19 e 20 della legge del 7 agosto 1990 n. 241, relativa al procedimento amministrativo. Questi articoli prevedono la sostituzione di provvedimenti espressi di autorizzazione, licenza, nulla-osta, permesso, ecc., con la denuncia di inizio (eventualmente seguita dall'ordine di sospensione) oppure con il silenzio-assenso. Nel primo caso, l'onere dell'iniziativa viene invertito: il privato non deve attendere l'iniziativa dell'amministrazione. Nel secondo caso, l'amministrazione deve limitarsi a consentire l'attività dei privati, senza un provvedimento espresso. Ma l'attuazione di questi due articoli è stata molto limitata. Il regolamento adottato dal consiglio dei ministri per attuarli avrebbe potuto andare ben oltre, in modo da liberare i cittadini di molte altre «corvées» a cui debbono sottostare.

Ma i rimedi normativi non finiscono qui. Occorre anche un riordino dell'intera legislazione, redigendo testi unici e adottando codici. La sovrabbondanza delle leggi, specialmente in materia di contratti per l'esecuzione di opere pubbliche e di fornitura, è un fattore negativo, a cui si potrebbe porre rimedio con un «consolidamento» delle norme.

In quinto luogo, occorre incidere sui procedimenti stessi. Un primo cambiamento è disposto dalla l. n. 241 del 1990. Questa contiene quattro indicazioni di grande interesse. In primo luogo, fa divieto alle amministrazioni di aggravare il procedimento

amministrativo: non si possono chiedere al cittadino adempimenti, oltre quelli strettamente indispensabili. In secondo luogo, la legge prevede che l'amministrazione stabilisca termini per provvedere: tali termini vanno rispettati, altrimenti scattano sanzioni penali. In terzo luogo, consente una maggiore «visibilità» del potere, perché assicura a tutti gli interessati l'accesso ai documenti amministrativi. Infine, prevede che l'amministrazione, quando debba dare ausili finanziari, incentivi, sovvenzioni, premi, ecc., stabilisca precedentemente i criteri ai quali intende attenersi: cosí, i cittadini hanno la possibilità di controllare il modo in cui l'amministrazione esercita i suoi poteri.

In sesto luogo, vengono i controlli. Occorre riconoscere che i controlli attuali non funzionano e introdurre due nuovi ordini di controlli: quelli di risultato e quelli di qualità. Per quelli di risultato, va seguito l'esempio della legge francese n. 91-3 del 3 gennaio 1991. Questa, nel recepire la direttiva Cee n. 440/89, relativa ai contratti per le opere pubbliche, istituisce una «mission interministerielle d'enquête». Questa «mission» ha poteri di verifica sia sulla preparazione del contratto, sia sulla sua conclusione, sia, infine, sulla sua esecuzione.

I controlli di qualità — come è noto — si sono sviluppati nei settori di punta (aeronautica, nucleare, spaziale, «off-shore»). Essi mirano a migliorare la qualità e a ridurre i costi, sia nell'interesse del produttore, sia nell'interesse delle amministrazioni stesse. In questo senso, sono particolarmente interessanti le esperienze inglese, tedesca e francese. In Inghilterra, il controllo di qualità è condotto dal «National Accreditation Council for Certification Bodies», che «accredita» gli organismi di certificazione; dall'«Institute of Quality Assurance», che controlla la scelta del «lead-assessor»; dalla «British Standard Institution», che è organismo di normalizzazione. In Germania, gli organi centrali sono la «Deutsche Qualitaet Sicherung», creata nel 1985 come associazione privata che raggruppa altre istituzioni, come l'Istituto per la normalizzazione, la Società per la qualità, ecc. Sul lato pubblico, l'istituto più importante è l'Istituto federale della qualità, che ha il compito di armonizzare le regole di costruzioni dei Laender. In Francia, è fondamentale il ruolo della «Association française pour la certification», che raggruppa numerose organizzazioni pubbliche e private.

Per i contratti di esecuzione di opere, sono state fatte numerose proposte, alcune delle quali ormai vecchie, e talune persino sperimentate. Ad esempio, da tempo è stata proposta l'istituzione di un Osservatorio nazionale degli appalti. La regione Calabria, con la l reg. n. 3 dell'11 marzo 1991, ha istituito un Osservatorio regionale degli appalti, delle concessioni e degli incarichi professionali per la realizzazione delle opere pubbliche.

Le proposte sono numerose e si possono riassumere nel modo seguente. Innanzitutto, accurata programmazione degli interventi e attribuzione di fondi alle amministrazioni soltanto quando sia stato redatto un programma delle opere da svolgere. In secondo luogo, affidamento dei lavori soltanto sulla base di un progetto esecutivo affidabile. In terzo luogo, procedure di gara che rispettino le direttive comunitarie in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sia con interventi diretti, sia attraverso i suoi poteri di segnalazione ex art. 24 l. n. 287 del 1990, può assicurare che il regime degli appalti venga presto ordinato secondo il modello europeo.

Per concludere, al diritto consuetudinario «sistemico» o «ambientale» dominato dalla «maladministration» si applicano, con gli opportuni mutamenti, le considerazioni finali della «Conversazione di un padre con i suoi figli o del pericolo di mettersi al di sopra delle leggi», di Diderot:

«Padre, a rigore, non ci sono leggi per il saggio . . .

Parlate più piano . . .

Poiché tutte sono soggette ad eccezioni, è a lui che spetta giudicare in quali casi bisogna sottomettersi ad esse e in quali liberarsene.

Non mi dispiacerebbe troppo — rispose — che vi fossero in città uno o due cittadini come te; ma non ci vivrei, se la pensassero tutti cosí».

BIBLIOGRAFIA

1. Sulla «maladministration», G. E. CAIDEN, *Public maladministration and bureaucratic corruption: a comparative perspective*, School of Publich Administration, University of Southern California, october 1980, non pubblicato; K. R. HOPE, *Politics, bureaucratic corruption, and maladministration in the Third World*, in «Revue internationale des sciences administratives», 1985, n. 1, p. 1; G. E. CAIDEN, *What really is public maladministration*, in «The Indian Journal of Public Administration», 1991, n. 1, p. 1.

2. Sulla corruzione in Cina, gli studi raccolti nel volume di E. BALAZS, *La burocrazia celeste*, trad. it., Milano, Il Saggiatore, 1971, pp. 9, 217, 219.

3. Sulla venalità degli uffici nella Francia dell'antico regime G. PAGES, *La venalità degli uffici nell'antica Francia*, trad. it., in E. ROTELLI - P. SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno*. II. *Principi e ceti*, Bologna, Il Mulino, 1973, pp. 227, 229, 230, 236, 237, 241.

4. Sul «political patronage» in Inghilterra fino alla metà del secolo scorso, J. M. BOURNE, *Patronage and Society in Nineteenth-Century England*, London, Arnold, 1986, pp. 15 e 31.

5. Sulla corruzione fuori d'Italia, ci si limita a citare G. E. CAIDEN - N. J. CAIDEN, *Coping with administrative Corruption* (non pubblicato); G. E. CAIDEN - N. J. CAIDEN, *Administrative Corruption*, in «Public Administration Review», may-june 1977, p. 301; Y. MENY, *La corruption de la Republique*, Paris, Fayard, 1992.

6. Sulla corruzione in Italia, D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Bologna, Il Mulino, 1992; S. NESPOR, *Guardie e ladri. Ancora sulla corruzione politico-amministrativa*, in «Quaderni piacentini», n. 14/1984, p. 159; G. BARBACETTO, *Il sistema Milano*, in «Micromega», 1992, n. 3, p. 65; F. MORGANTI, *Modeste proposte per complicare la vita ai corrotti*, in «Micromega», 1992, n. 3, p. 73; *Affarismo e politica: quali risposte alla questione morale?*, tavola rotonda: G. Amato, S. Cassese, F. Coen, E. Galli della Loggia, in «Mondoperaio», 1983, n. 4; F. CAZZOLA, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna, Il Mulino, 1988; F. CAZZOLA, *L'Italia del pizzo*, Torino, Einaudi, 1992.

7. Sulla legge americana su «Government Ethics», D. E. THOMPSON, *Paradoxes of Government Ethics*, in «Public Administration Review», may-june 1992, vol. 52, n. 3, p. 254. Si veda anche U.S.OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS, *First Biennial Report to Congress March 1990*, nonché OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS, *How to keep out of trouble*, 2ª ed.

8. Sul finanziamento della vita politica si veda J. C. MASCLET, *Les règles du financement de la vie politique*, in «Problèmes politiques et sociaux», 1991, n. 667-668; KARL-BRAUER-INSTITUT DES BUNDES DER STEUERZAHLER E.V., *Bezuege von Politikern*, maerz 1982, n. 17; numero speciale della rivista «Risparmio oggi» su «I partiti e il danaro - Dibattito internazionale sul finanziamento pubblico», 1988, n. 3.