

“Più mercato, meno Stato”: promesse realizzate?

Un approccio consapevole alle Pubbliche Amministrazioni che intenda renderle “funzionali” e “funzionanti” piuttosto che sottoporle a continue riforme che richiedono altre riforme, deve preliminarmente prenderle in considerazione dal punto di vista ontologico e teleologico: rispondere cioè, anzitutto, alle domande che cosa esse siano e quale scopo perseguano.

Queste domande hanno avuto nel tempo risposte diverse come si evince da un esame diacronico della legislazione di riforma delle Pubbliche Amministrazioni: è tuttavia possibile individuare in tale processo due punti di svolta il primo dei quali è rappresentato dal c.d. passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, in concomitanza del quale è avvenuto un processo riformatore iniziato con le leggi 142 e 241 del 1990 e culminato con il decreto legislativo 29 del 1993.

Questo profondo processo di riforma delle Pubbliche Amministrazioni è avvenuto in un contesto interno ed internazionale caratterizzato da alcune linee portanti fondamentali che, per quanto qui interessa, possono essere principalmente riassunte come segue: a) la fiducia che l’incipiente globalizzazione avrebbe determinato un ciclo virtuoso con migliori opportunità a costi più bassi per le economie; b) l’integrazione europea ancora da completare, ma sentita come prospettiva di crescita e sviluppo sia economico che sociale; c) la convinzione che una ritrazione del ruolo dello Stato e dei pubblici poteri in genere avrebbe liberato le capacità produttive migliorando la competitività dei sistemi-paese; d) la convinzione che un vasto processo di privatizzazione dei servizi pubblici ne avrebbe migliorato la qualità diminuendone i costi e ampliando le possibilità di accesso agli stessi.

Le idee-forza di questo processo possono essere riassunte nello slogan, molto in voga all’epoca, “più mercato, meno Stato”, sul quale si fondavano sia l’idea di una ritrazione dello Stato da diversi settori (operazione comprensibile in Italia per il retaggio del sistema delle partecipazioni statali, dove lo Stato era arrivato ad un livello di “intrusione” nella vita economica tale da giustificare la produzione di panettoni), sia l’idea che le Pubbliche Amministrazioni, per risultare effettivamente efficienti ed efficaci e quindi utili, avrebbero dovuto essere concepite e trattate come aziende.

Per quanto attiene in particolare la concezione della natura delle Pubbliche Amministrazioni e della finalità dei loro scopi, l’idea di una loro progressiva “aziendalizzazione” ha avuto un avvio di concretizzazione con le disposizioni delle leggi 142 e 241 del 1990 che hanno dettato i principi fondamentali ispiratori dell’attività delle Pubbliche Amministrazioni con l’intento di importare nel loro statuto parametri operativi che, in ultima analisi, fossero espressione di criteri di

razionalità in qualche modo mutuati da quelli del sistema delle imprese e ad essi assimilabili.

In particolare, l'articolo 51, comma 1 della legge 142, con riferimento agli Enti locali ha stabilito, quali parametri per la disciplina delle dotazioni organiche e per l'organizzazione degli uffici e dei servizi, "i criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione" ed i "principi di professionalità e responsabilità", mentre l'articolo 1 della legge 241, normando la materia per tutte le Pubbliche Amministrazioni, ha fissato il principio che "l'attività amministrativa...è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità".

Ancorché i suddetti principi e criteri siano riferiti dalla legge 241/90 alla attività delle Pubbliche Amministrazioni, ne appaiono evidenti i riflessi anche organizzativi, esplicitamente richiamati invece dalla legge 142/90; è chiaro, infatti, che i parametri di "razionalità economica" che debbono presiedere all'attività non possono non riverberare i loro effetti anche sull'organizzazione degli apparati preposti alla stessa.

Questo corpus normativo ha costituito, nel periodo in riferimento, una nuova declinazione del principio costituzionale di buon andamento il cui *focus* fosse rappresentato da un sistema di regole che consentissero dinamiche organizzative e funzionali centrate sulla prefigurazione di obiettivi da raggiungere e sulla predisposizione di strumenti idonei per realizzarli e per misurarne il grado di raggiungimento, allo scopo di avere Pubbliche Amministrazioni "orientate al risultato" e dove l'aspetto dell'adempimento legittimo, pur evidentemente irrinunciabile, fosse strumentale e servente rispetto alla predetta finalità principale.

La linea riformatrice improntata a razionalità economica ha visto il suo culmine con la previsione nella Costituzione dei principi in forza dei quali "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" (articolo 81) e "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico" (articolo 97).

Piuttosto evidente risulta il fine di improntare lo statuto delle Pubbliche Amministrazioni a principi che, in qualche misura, possono essere assimilati a quello che regge l'attività economica ed imprenditoriale: la sostenibilità dell'impresa sul mercato mediante l'equilibrio del bilancio, derivante dalla ineludibile legge del "punto di fuga".

Questa scelta è stata operata alla vigilia del passaggio tra la Seconda e la Terza Repubblica e si trova ora ad operare nel contesto di tale transizione che risulta caratterizzata da una serie di problemi che interrogano di nuovo profondamente circa la natura e la funzione delle Pubbliche Amministrazioni; la severità e la lunghezza

del ciclo economico sfavorevole, le vicende legate alla pandemia da Covid 19 e la situazione internazionale, infatti, stanno determinando, fra l'altro: a) un aumento del bisogno di protezione sociale in crescenti strati della popolazione; b) una sostanziale riduzione, soprattutto per i ceti più deboli, del livello della tutela di alcuni diritti, tra i quali quello fondamentale alla salute, prima assicurato dal modello di welfare oggi considerato non più finanziariamente sostenibile; c) la percezione dell'Unione Europea come poco capace di rispondere ai bisogni della situazione; d) la globalizzazione non più percepita come scenario vantaggioso, ma come causa della contrazione progressiva dell'offerta di lavoro interna e dell'abbassamento delle condizioni normo-retributive del lavoro.

Se e come questo mutato contesto si riverberi sul *proprium* organizzativo e funzionale delle Pubbliche Amministrazioni costituisce problema rilevante e delicato, ma prima di dedicarvi qualche considerazione appare opportuno osservare che, nella declinazione fin qui data, il processo di riforma in senso "aziendalista" è stato caratterizzato, tra le altre, da una criticità che ne ha, nel tempo, rivelato una ontologica inefficacia ed una evidente incongruenza rispetto a tale *proprium*.

Tale processo, infatti, ha voluto riconoscere un ruolo "strategico" alla funzione di controllo, ma non ne ha configurato una congruente ed efficace, non essendo riuscito, in piena contraddizione con se stesso, a realizzare l'indispensabile allineamento "valoriale" tra la *mission* ed il controllo, poiché l'attività di controllo esercita una importante funzione di "orientamento" delle scelte e dei comportamenti che, nel concreto, determinano l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa.

Infatti, un controllo di tipo eccessivamente "adempimentale" genera deresponsabilizzazione rispetto ai risultati da conseguire, mentre un controllo sul presidio delle funzioni o sui risultati genera motivazione e responsabilizzazione; da ciò discende la necessità che gli strumenti e gli organi di controllo siano strettamente finalizzati alla realizzazione delle finalità istituzionali, allo scopo di rafforzarne il conseguimento.

Ma non è stata questa la direzione presa dagli interventi normativi sul controllo i quali, soprattutto negli ultimi anni, hanno visto crescere il loro tasso di "orientamento all'adempimento", con effetti che in alcuni casi sono diventati paralizzanti dell'attività o comunque, contraddicendo la loro stessa finalità, si sono riverberati non positivamente sull'"orientamento al risultato" delle Pubbliche Amministrazioni, senza peraltro riuscire a garantire efficacemente il miglioramento del tasso di legalità e di legittimità della loro attività.

Purtroppo in questo percorso il principio di imparzialità e quello di buon andamento, che la Costituzione ha concepito e voluto sinergici, si sono trovati progressivamente a risultare quasi antinomici e per le Pubbliche Amministrazioni si è generato un

dilemma di natura paradossale, quello tra adempiere o funzionare, dilemma il cui risultato è una forma di crescente caduta dell'efficacia dell'azione amministrativa, in piena contraddizione con le finalità di tutti gli interventi riformatori.

Nello stesso tempo, si è assistito anche ad una deriva della funzione valutativa, introdotta nel solco della interpretazione aziendalista, eterogenea rispetto ai suoi fini; l'importazione crescente di metodologie di tipo aziendale con lo scopo di misurare i risultati dell'attività ha, infatti, sortito un effetto di banalizzazione della funzione amministrativa concepita come mera produzione di atti o di adempimenti intendendo questi come "prodotti".

A causa della stretta correlazione della funzione valutativa con gli istituti di natura retributiva, la prima ha perduto la funzione di valorizzazione dei risultati conseguiti per una, meno nobile, di avallo delle politiche retributive; risulta pertanto opportuno in quest'ambito ripristinare una sorta di "catena del valore" con lo scopo di responsabilizzare (prima di premiare) e riconoscere come premiante il presidio reale del ruolo in funzione dei fini istituzionali.

Il risultato è stato una parallela ed incoerente iperproduzione normativa su entrambi i versanti, aziendalizzazione e controllo formale-adempimentale, con l'effetto di aggravare il rallentamento dell'azione delle Pubbliche Amministrazioni e della sua efficacia.

Non deve essere poi essere sottovalutato l'effetto del bombardamento mass-mediale durato trent'anni in forza del quale è stata progressivamente costruita una cultura del disvalore dell'attività della Pubblica Amministrazione, qualificata come burocratica (nel senso più dispregiativo del termine), dello svilimento del lavoro pubblico e della criminalizzazione dei pubblici dipendenti, alternativamente definiti come fannulloni o come nullafacenti.

Ciò che risulta sorprendente, dopo tutto questo, non è il fatto che le Pubbliche Amministrazioni non abbiano raggiunto la funzionalità auspicata e che il lavoro pubblico sia divenuto repulsivo mettendo in crisi settori nevralgici della Pubblica Amministrazione, è il fatto che di questo vi sia chi si sorprenda.

La fallacia e l'incoerenza del processo sono state messe in luce con chiarezza per effetto della pandemia che ha obbligato ad una riconsiderazione del valore dell'attività della Pubblica Amministrazione e di chi vi opera, particolarmente nel settore della sanità, dando il via ad una riscoperta di un approccio più positivo nei confronti del capitale umano.

A questo punto, per valutare come il nuovo contesto si riverberi sul *proprium* organizzativo e funzionale delle Pubbliche Amministrazioni può risultare utile

considerare un approdo della giurisprudenza costituzionale in materia di equilibrio di bilancio ed in particolare la sentenza 275 del 2016, che costituisce il pilastro fondamentale per la questione.

Prima di questa sentenza, la Corte si era già occupata di equilibrio di bilancio in almeno quattro importanti occasioni, essendo stata chiamata a decidere se i sacrifici economici richiesti, in tempo di crisi, a determinate categorie di cittadini fossero o meno conformi a Costituzione con decisioni di contenuto diverso e talvolta opposto, confermandosi così la non chiarezza del ruolo assunto dal principio dell'equilibrio dei bilanci dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali nell'ordinamento costituzionale italiano: principio costituzionale prevalente sugli altri principi in ogni caso di contrasto, o principio costituzionale equiordinato agli altri principi costituzionali e quindi come gli altri passibile di bilanciamento?

La sentenza n. 275 del 2016 sembra poter contribuire a chiarire tale situazione di incertezza laddove, nel suo passaggio centrale, afferma inequivocabilmente che “è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (Considerato in diritto, punto 11).

La declinazione di questo assunto parte dalla considerazione che l'affermazione costituzionale di un diritto impone al legislatore di predisporre tutti gli strumenti per la sua realizzazione, perché la disposizione costituzionale non deve risolversi in “una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale”.

Nella scelta degli strumenti il legislatore esercita discrezionalità, ma diverso è il caso se il diritto rientri o meno tra quelli qualificabili come fondamentali poiché in quest'ultimo caso la discrezionalità non è piena, ma risulta vincolata al “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati” (Considerato in diritto, punto 5), garanzie che non consentono incertezza nella misura delle risorse destinate all'attuazione di un diritto costituzionale, perché ciò impedisce di programmare adeguatamente le misure per la sua effettiva realizzazione ed in tal senso si esprime la sentenza (Considerato in diritto, punto 7): l'effettività di un diritto “non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo”.

Il *focus* del rapporto tra il principio dell'equilibrio di bilancio e gli altri principi è costituito, pertanto, dalla garanzia dei diritti ed in funzione di questa vanno definiti i bilanci pubblici, prevedendovi obbligatoriamente tutte le risorse necessarie affinché le Pubbliche Amministrazioni adempiano correttamente ai propri doveri costituzionali.

Impostare il problema al contrario determinerebbe un affievolimento della effettività dei diritti, agganciata non ai precetti costituzionali, ma “a generiche ed indefinite

previsioni di bilancio”, legate a scelte finanziarie che il legislatore “può svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere”, ponendo i diritti in “una situazione di aleatorietà ed incertezza” (Considerato in diritto, punto 16).

E’ largamente probabile che tale nuovo contesto renda necessaria una riconsiderazione del paradigma della riforma delle Pubbliche Amministrazioni con riferimento certamente al loro aspetto teleologico, ma anche a quelli concernenti gli assetti organizzativi e le regole di funzionamento, poiché l’approccio seguito negli ultimi trentaquattro anni non appare più del tutto congruo rispetto alla gestione delle conseguenze su di essi del difficile rapporto tra attuazione dei diritti fondamentali e vincoli di bilancio.

Peraltro è la stessa sentenza 275 del 2016 a ricordare che le Pubbliche Amministrazioni hanno doveri costituzionali cui adempiere correttamente e questo, nell’attuale contesto, interpella seriamente attorno al problema della sostenibilità dei costi per l’esplicazione di tali doveri in relazione al valore sociale della loro attività e sulla configurabilità delle stesse come aziende, quantomeno nella declinazione precedente di tale assunto.

Forse è giunto il tempo di improntare la pur necessaria modernizzazione delle nostre Pubbliche Amministrazioni ad un paradigma diverso da quello “meno Stato, più mercato”, che obbiettivamente, quantomeno nella declinazione che esso ha avuto sinora, non ha realizzato le sue promesse, ed in questo risulterebbero certamente un solido riferimento le statuizioni della ricordata giurisprudenza della Corte costituzionale su cosa le Pubbliche Amministrazioni siano e quali scopi debbano perseguire.

Gianfranco Rucco.

Roma, marzo 2024