

Il paradigma europeo dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni ^(*)

Riccardo Ursi

La lex fiscalis europea, elaborata dopo la crisi del debito sovrano del periodo 2011-2013 segna, direttamente ed indirettamente, una chiara soluzione di continuità rispetto all'evoluzione del sistema amministrativo dell'economia degli Stati continentali. Il fiscal compact ha determinato un mutamento del paradigma giuridico della buona amministrazione basato sulla regola economica del contenimento della spesa pubblica rispetto alla funzionalità dell'organizzazione amministrativa. La revisione della Costituzione del 2012 ha registrato tale mutamento. La prevalenza dell'interesse finanziario rispetto agli altri interessi pubblici spinge ad una diversa modulazione del concetto di efficienza che l'art. 97 Cost. lega in maniera prevalente al risparmio dei costi e all'obbligo di parametrizzare la funzionalità alla sostenibilità del debito pubblico. Il saggio cerca di mettere in luce che la modifica costituzionale comporta sia una maggiore responsabilizzazione delle scelte politiche nell'utilizzo delle risorse pubbliche, sia una naturale propensione dell'azione amministrativa verso il legalismo.

1. L'efficienza europea

La *Lex fiscalis* europea, elaborata dopo la crisi del debito sovrano del periodo 2011-2013 e concretizzata nel c.d. trattato sul *Fiscal compact*, segna, direttamente ed indirettamente, una chiara soluzione di continuità rispetto all'evoluzione del sistema amministrativo dell'economia degli Stati continentali. Rivedendo in senso ulteriormente restrittivo l'ambito di sovranità del Parlamento in materia di bilancio, con essa ci si distacca, non solo dagli aspetti più peculiari del costituzionalismo post-belli-

(*) Il presente scritto costituisce la rielaborazione della relazione presentata all'incontro del Gruppo San Martino «Settant'anni dopo: democrazia costituzionale e ruolo dell'amministrazione», Bologna, 8 novembre 2018.

co, bensì, forse, dall'intero sviluppo dello Stato novecentesco¹. Tuttavia, appare opportuno segnalare come in questa frattura rispetto al passato si evidenzino un qualcosa di tradizionale, o meglio di ancestrale, rinvenibile nella palese ricerca dell'uniformità, dell'omogeneità, nonché della gerarchia nel processo decisionale in materia di governo economico, che lascia riemergere taluni dei tratti più significativi dello Stato liberale ottocentesco, come è noto, ancorati al mito dei poteri taumaturgici della legalità formale.

Si è registrato, in altri termini, un mutamento del paradigma giuridico della buona amministrazione che ruota, inevitabilmente, intorno al ruolo della regola economica che dispone il contenimento della spesa pubblica rispetto alla funzionalità dell'organizzazione amministrativa.

Dopo l'avvento dell'Unione economica e monetaria (UEM), formalizzata nel Trattato di Maastricht del 1991, la declinazione giuridica di buon andamento, ossia di quella che possiamo definire l'"efficienza europea" risulta, come è noto, focalizzata sulla dotazione di strumenti indirizzati a promuovere ed, in alcuni casi, ad imporre la produttività del sistema amministrativo in relazione a due variabili indipendenti: la limitazione delle risorse, da una parte, l'esigenza di garantire i livelli di prestazione propri del *Welfare State* correlati a diritti sociali. Tale situazione è la conseguenza del dualismo tra mercato comune, di competenza del livello sovranazionale e regolamentato dalla concorrenza e politica sociale di competenza degli Stati membri. Le interrelazioni tra i due piani, espressione della c.d. costituzione economica multilivello, generano un approccio tendente alla riformulazione in chiave manageriale degli aspetti organizzativi quale soluzione per consentire una convivenza tra garanzie costituzionali e vincoli comunitari. La funzionalità dell'organizzazione amministrativa, ossia la sua idoneità di esercitare funzioni ed erogare servizi coerenti con i compiti ad essa attribuiti, viene riguardata alla luce di canoni manageriali che massimizzano il risultato gestionale mediante l'ottimizzazione dell'utilizzo dei mezzi di produzione. Se la presunta inesauribilità delle risorse alle quali attingere per sostenere l'effettività del sistema amministrativo si muove ancora nell'ottica buro-

(1) In proposito, seppur in senso critico, vedi G. DELLA CANANEA, *La lex fiscalis europea*, in *Quad cost.*, 2014, p. 1 ss.

cratica dell'adempimento, il vincolo europeo della finanza sana e la fiducia nei metodi imprenditoriali costituisce il viatico per una maggiore attenzione ai meccanismi gestionali ed ai criteri di organizzazione prefigurati dal neo-managerialismo².

Orbene, il limite alle risorse non pregiudica il livello di effettività del sistema amministrativo, ma ne vorrebbe esaltare la produttività fino a quando, però, il rapporto tra i due rimane all'interno dei confini dell'adeguatezza. I parametri di Maastricht, seppur declinati, in maniera più o meno stringente, dalle prime due edizioni del Patto di stabilità, ancorano la capacità di indebitamento dell'amministrazione all'ammontare delle risorse disponibili, lasciando immaginare un finanziamento in *deficit* del livello di effettività delle prestazioni fin quando il quadro economico generale ne consenta la sostenibilità. Allorquando, all'esito della crisi, il parametro del debito pubblico assume valore preminente rispetto a quello del disavanzo e si dispone l'automatica necessità di rientrare all'interno di un tetto prestabilito attraverso una riduzione dell'ammontare dello *stock* del debito ad un ritmo medio di un ventesimo l'anno, il rapporto tra adeguatezza delle risorse e livello delle prestazioni erogate dal sistema amministrativo si altera in maniera definitiva. Non si ritiene più di plasmare la capacità di rispondere alle esigenze collettive mediante risorse astrattamente necessarie, bensì di plasmare l'effettività del sistema organizzativo sulla capacità di contenere le risorse, conferendo alla dimensione degli interessi da curare, e dei relativi compiti pubblici, il valore di variabile dipendente.

Con la fine del dualismo tra politica economica e politica monetaria con l'internalizzazione del vincolo di finanza pubblica, la *lex fiscalis* europea, allora, diventa fattore climatico di una nuova concezione della buona amministrazione, in base alla quale l'attenzione sull'organizzazione amministrativa non è più legata alla funzionalità, quanto piuttosto alla capacità di generare risparmio in relazione agli obiettivi di finanza pubblica. Il paradigma giuridico della produttività lascia il campo all'economicità, ossia all'idoneità prioritaria di operare un contenimento

(2) Sul punto sia consentito rimandare alla ricostruzione fornita in R. URISI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016, p. 201 ss.

della spesa pubblica nell'ambito di politiche di bilancio destinate all'abbattimento del debito e al pareggio contabile.

Pertanto, l'incidenza le regole del *fiscal compact* in tema di debito pubblico sulla dimensione della funzionalità organizzativa rivela uno straordinario aspetto di liberalismo tradizionale.

In tal senso, appare opportuno rammentare come l'Unione europea abbia sempre vissuto sul primato delle procedure, sulla base dell'idea ordoliberal che l'economia di mercato è quella forma di ordinamento economico in cui tutto quello che è coercizione, intervento, decurtazione della libertà, è limitato alla cornice, cioè alle regole dello svolgersi delle relazioni economiche libere nel resto e sulla relativa concezione neoliberale che il governare non sia solo mera esecuzione di una volontà generale, ma tenda ad assumere un'autonoma consistenza, proprio attraverso l'adozione del paradigma economico.

Il percorso intrapreso sedimenta ulteriormente l'approccio funzionalista, ancorandolo alla razionalità legale e astratta del sistema custodito da un ceto tecnico, detentore degli *arcana imperii* del "governo mediante i numeri", secondo il prototipo del c.d. "federalismo di esecuzione", arricchito da un pervasivo managerialismo dai tratti autoritari. Infatti, le prassi intergovernative dei processi decisionali sono formalmente garantite dalla legittimazione dei Governi, tale che la regola di condotta ivi prefigurata, una volta sterilizzata degli aspetti strettamente legati al consenso politico, assume l'unico valore di garanzia della fiducia reciproca tra gli Stati membri del rispetto degli impegni³.

In altri termini, il quadro complessivo vorrebbe delineare, non solo un semplice rafforzamento del potere esecutivo rispetto al legislativo, ma, più in generale, uno schema decisionale, centralizzato e gerarchizzato, volutamente indirizzato all'uniformità, tale da lasciare trasparire, seppur in una logica sovranazionale, non pochi riferimenti agli aspetti più tradizionali del liberalismo autoritario⁴.

(3) G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2014, 35.

(4) M.A. WILKINSON, *The specter of authoritarian liberalism: reflection on the Constitutional crisis of the European Union*, in *German law journal*, 2013, p. 527 ss., spec. p. 542

In tale contesto di federalismo di esecuzione, nell'Eurozona le pubbliche amministrazioni nazionali, esercitando le loro competenze in modo omogeneo ed efficace, rappresentano lo strumento per conferire rilevanza "locale" al rispetto della *Lex fiscalis* allo scopo di realizzare appieno gli obiettivi comuni⁵. Si tratta di una torsione centripeta che valorizza i governi nazionali a tutto detrimento degli spazi delle autonomie territoriali, specie quelli ritenuti incompatibili con l'obiettivo primario della sostenibilità finanziaria⁶.

2. Il primato dell'interesse finanziario

Lungi dall'aver voluto costituzionalizzare solo una regola contabile, riforma costituzionale del 2012 ha "internalizzato" il sistema del *Fiscal compact*, operando una scelta in ordine alla disciplina della politica economica nazionale: si vincolano, anche sotto il profilo della legalità costituzionale, gli strumenti nazionali e regionali di finanza pubblica alle regole europee in tema di *governance* economica. Questo aspetto, talvolta eccessivamente stigmatizzato, talaltra sensibilmente sottodimensionato, costituisce un tratto di caratterizzante della riforma, ispirata, senza ombra di dubbio, dal quadro dei vincoli europei e dalla necessità di costruire un parametro di fiducia nelle relazioni con i mercati finanziari. Dire che nella previsione di un sistema di regole eterodirette destinate a limitare il ricorso al *deficit spending* e la necessità di una diminuzione costante dello *stock* di debito pubblico non sono agevolmente riscontrabili i connotati di un'opzione neo-liberista, o quanto meno sicuramente post-keynesiana, significa negare le ragioni del percorso, sicuramente frettoloso, ma nitido nei suoi obiettivi, che ha innescato la revisione costituzionale. E ciò non solo per la similitudine con la riforma tedesca del 2009, a quel modello certamente ascrivibile ma, soprattutto, per i chiari ed incontrovertibili elementi tecnocratico-manageriali che qualificano l'impianto della *Lex fiscalis* europea, di cui la riforma sembra una mera esecuzione.

(5) M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra gli stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, pp. 28-29.

(6) Cfr. A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 2018, p. 13 ss., spec. pp. 26-28.

In altri termini, risulta evidente che l'adozione di una moneta unica governata dalle regole dei numeri, piuttosto che da scelte di politica economica, unitamente alla insostenibilità finanziaria, in un mercato aperto e globalizzato, dell'indebitamento indiscriminato di uno Stato dispensatore di beni, hanno determinato, l'adozione di una cura, certamente debilitante, ritenuta necessaria per proteggersi da guai maggiori: che poi, indubbiamente, a causa della fattura, per certi versi approssimativa e legata a nozioni acriticamente prese a prestito dalla teoria economica, la giuridicità delle regole e, quindi, la loro giustiziabilità si prestò, sul piano interno, a non poche perplessità, sembra un dato altrettanto evidente. Ma ciò non consente di negarne la rilevanza sul piano sistematico e la caratterizzazione teorica retrostante.

Pertanto, nonostante il felice tentativo di iscrivere la riforma alla tradizione costituzionale comune in un'ottica di maggiore responsabilizzazione di Governo e Parlamento ovvero di configurarne le norme quali prolegomeni di un futuribile e auspicabile assetto politico federale europeo costruito su una costituzione composita, un dato appare difficilmente contestabile: la legge cost. n. 1/2012 introduce una vera e propria frattura rispetto all'impianto costituzionale del 1948, così come esso si è sviluppato e implementato nel corso degli anni. Infatti, non sembra revocabile in dubbio che le norme introdotte dalla novella agli artt. 81, 97 e 119 Cost. non si limitano più a conformare solo i processi decisionali, bensì diventano espressione diretta di una precisa tipologia di politica economica e, in quanto tali, vorrebbero prefigurare la prevalenza della cura degli interessi finanziari, su quella di qualsiasi altro interesse. In tal senso, sembra corretto ritenere che, se l'integrazione europea è stata contraddistinta dall'emergere di un diverso del ruolo dello Stato nell'economia, fondato sulla maggiore rilevanza della tutela delle libertà economiche, ampiamente negletta rispetto alla *vis* espansiva della dimensione pubblica, la traduzione costituzionale del *Fiscal compact* ha segnato uno sviluppo ulteriore, e ben più dirimente, rispetto al quadro originario. Mentre nel primo caso l'impatto europeo ha generato una modifica indotta della Costituzione economica, qualificata dalla valorizzazione della portata precettiva di quelle disposizioni costituzionali fortemente connotate in chiave liberale, e ingiustamente compresse da una lettura pervasiva del principio di eguaglianza sostanziale, ades-

so si riscontra una scelta deliberata che, in maniera più rilevante e, per certi versi più intima, segna un definitivo superamento, anche a livello formale, dell'originario disegno incentrato sulla necessità di un reciproco condizionamento degli interessi finanziari con gli altri interessi pubblici⁷.

La questione, dunque, non è più la definizione del confine tra interessi pubblici e libertà economiche, quanto piuttosto il dimensionamento quantitativo – che, come si vedrà, diventa anche qualitativo – dei primi in ordine alla componente finanziaria; e ciò indipendentemente dall'incidenza dei medesimi sullo spazio riservato al privato.

Al riguardo, si rileva come l'inserzione di uno stringente paradigma economico europeo all'interno dell'impianto costituzionale risulti dimostrata dal costante rinvio a quanto stabilito al livello sovranazionale per la definizione di tutte le nozioni che servono a dare effettività alla novella del 2012: gli atti sovranazionali che compongono la nuova *governance* economica entrano a far parte dell'ordinamento interno in modo dinamico, non solo vincolando in modo decisivo le scelte relative alla componente dimensionale del potere di bilancio, ma condizionandone anche, seppur indirettamente, la componente allocativa⁸.

Tale mutamento di prospettiva costituzionale provocato dalla riforma potrebbe produrre effetti indotti sul versante della tutela dei diritti, allorché esso determina una trasformazione definitiva dei paradigmi su cui si basa la regolazione dei mezzi per il sostentamento del c.d. Stato sociale. Infatti, con l'imposizione di vincoli finanziari cogenti la riforma va oltre il tentativo di riprogrammazione in senso privatistico degli anni Novanta e caratterizza, con l'economicità, le modalità di funzionamento dell'amministrazione di prestazione.

Tuttavia, non può non segnalarsi il parossismo raggiunto dalla recente riviviscenza del dibattito sulla incidenza dei vincoli di bilancio sui diritti sociali, e non solo in quanto, il più delle volte, esso sembra influen-

(7) Al riguardo, vedi A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir. Annali*, vol. VII, Milano, 2014, p. 178.

(8) M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, Giuffrè, p. 12.

zato da una sorta di pregiudizio ideologico anti-economicista, quanto, soprattutto, per il suo focalizzarsi su un aspetto giuridico della questione, il confronto tra interesse finanziario e diritti sociali, il quale risulta, se non superato, sicuramente limitato⁹. Ci si disinteressa, invece, dell'incidenza, dal punto di vista costituzionale, di quell'interesse sulla gestione amministrativa deputata a realizzare quei diritti.

In realtà, la flessibilità dei diritti sociali e la loro correlazione al contesto economico sembra essere un dato acquisito sin da quando la Corte costituzionale ha accantonato in materia la prassi delle sentenze additive di prestazione, e attraverso il richiamo a formule quali «diritti condizionati», «principio di gradualità delle risorse onerose», «limitatezza delle risorse disponibili», «valore dell'equilibrio finanziario» ha operato un *self-restraint* in ordine al sindacato sulla discrezionalità del legislatore basato sul giudizio di ragionevolezza e sulla tecnica del bilanciamento. D'altra parte, all'esito di una consolidata esperienza ventennale, la limitatezza delle risorse finanziarie, secondo la Consulta, va considerata, prioritariamente, quale elemento di fatto, un limite materiale, sul quale si deve, inevitabilmente, parametrare l'effettività del diritto, sulla scorta del criterio universale di «riserva del possibile e del ragionevole», ovvero del suo succedaneo più accreditato, ossia quello di gradualità (sent. 248/2011).

Con la legislazione della crisi, la revisione della spesa contrassegnata dai tagli lineari e la correlata compressione dei diritti costosi – a dire il vero, il più delle volte, incentrata sulla drastica riduzione dei costi organizzativi necessari per renderli effettivi – non si è assistito ad alcun significativo mutamento di rotta di questo orientamento. La Corte costituzionale, recependo una visione anti-formalista della Costituzione, perviene a legittimare gran parte degli interventi, persino allorquando questi si spingono all'interno dei confini di quello che può essere ritenuto il «nucleo essenziale» del diritto¹⁰. In proposito, la sussistenza di un nucleo essenziale incomprimibile, evocato dalla sentenza n. 304/1994,

(9) A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 79 ss.

(10) E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 106 e pp. 114-115.

e individuato nella soglia al di sotto della quale la programmazione politica e la gestione amministrativa dei diritti non possono scendere senza scivolare nella patologia costituzionale, in ragione del carattere sfuggente della nozione, da taluni paragonata all'immagine di «una fata morgana»¹¹, ha difficilmente consentito di definire una barriera invalicabile di fronte alle incursioni del legislatore. Parimenti, miglior sorte non ha avuto nemmeno l'ancoraggio alla altrettanto controversa nozione di «livelli essenziali delle prestazioni» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost., a causa della ontologica natura di «autolimita» del legislatore statale a questa ascrivibile. Infatti, se il soggetto che impone dei sacrifici in relazione ai diritti dei cittadini e quello che disegna i limiti di un confine del suo intervento risulta lo stesso, il perimetro del diritto rischia non può che diventare mobile¹².

Infatti, proprio l'esperienza della *spending review*, nonché il quadro costituzionale rivisto, sembrano attribuire al dibattito sui diritti sociali una prospettiva tutto sommato limitata, laddove si tenga conto che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio, non mette in discussione solo i diritti correlati al *welfare*, bensì tutti i diritti per la cui effettività si impone l'intermediazione funzionale di un'organizzazione pubblica. Il tema del bilanciamento, rimanda ad un confronto scalare tra tutti i compiti pubblici cui approntare adempimento, i quali, dal punto di vista dell'*an* e del *quid*, cospirano ugualmente a realizzare i valori innervati nei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, ma che con riferimento al *quantum*, ossia alla regolazione dei mezzi necessari a realizzarli, inevitabilmente subiscono un certo grado di condizionamento in ragione delle risorse disponibili.

In questo senso, la definizione di un ordine di priorità implica come preconditione il porre sullo stesso piano tutti i compiti pubblici, tanto a livello centrale, quanto in ambito locale, sia che essi attengano a livelli di prestazioni, sia che essi riguardino, più propriamente, le funzio-

(11) Cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti - Annuario 2013, *Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 2015, p. 153 ss., spec. p. 179.

(12) In tema, vedi C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 881.

ni fondamentali (art. 5, comma 1, lett. g) della l. n. 1/2012). Ciò innescava nell'ambito della sfera pubblica un processo che non può che essere improntato ad una selezione oggettiva degli interessi da tutelare e ad una selezione soggettiva dei soggetti tutelati.

Tale rilievo potrebbe mettere in discussione uno dei cardini della Costituzione materiale dello Stato sociale, vale a dire il suo paradigma universalistico, ma anche quello dell'intangibilità delle funzioni in rapporto alle prestazioni. Infatti, il vincolo quantitativo definito dalla riforma non sembra più legittimare una valutazione differenziata tra costi relativi alle funzioni e costi relativi ai servizi, considerando i primi spese necessarie e i secondi variabili dipendenti della disponibilità finanziaria, anzi potrebbe provocare una determinazione scalare tra *quantum* di funzioni esercitare e *quantum* di prestazioni erogare sia in relazione alle scelte di *policy* da implementare, sia con riferimento al grado di incidenza dell'assetto organizzativo. Questo, a ben vedere, costituisce il vero vincolo all'effettività di quei diritti e, dunque, il criterio principale selettore. Ad esempio, la vicenda della soppressione delle sedi giudiziarie stabilita dal d.lgs. n. 155/2012, da una parte, e la necessità di derogare ai tagli di spesa per l'ambito della sicurezza pubblica, dall'altra, seppur con prospettive diametralmente opposte testimoniano come i vincoli quantitativi incidano su spazi ben più ampi dell'area del *welfare*, coinvolgendo persino l'ambito più intimo delle funzioni statali.

Inoltre, si deve sottolineare come, in presenza di forti asimmetrie territoriali, nel processo selettivo innescato da un tetto di spesa predefinito ed uniforme si possa pervenire, in alcune realtà, al risultato paradossale di una riduzione dell'effettività di un diritto sociale conseguente ad una speculare iper-tutela di altro diritto sociale considerato politicamente di pari grado. Ciò si verifica allorquando l'amministrazione pubblica si configura quale surrogato "ammortizzatore sociale" in aree caratterizzate da scarso sviluppo economico. Ad esempio, un'amministrazione locale, vincolata dalle regole del rispetto del Patto di Stabilità interno e che subisce una contrazione delle risorse disponibili, dovrà operare una conseguente contrazione quali-quantitativa dei servizi offerti, non tanto a causa del taglio delle risorse a ciò deputate, quanto in ragione della circostanza che sulla medesima amministrazione incombe l'obbligo di

provvedere, comunque, al pagamento delle retribuzioni del personale, tante volte assunto con contratti a tempo determinato nell'ambito di misure di sostegno all'occupazione.

Infatti, come rilevato dalla Corte costituzionale, «il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione» (sent. 188/2015). In tali ipotesi il costo del servizio non è parametrato sul grado di effettività della tutela offerta ai cittadini, quanto piuttosto sul costo organizzativo che, però, assume la veste di variabile indipendente. La compressione delle risorse disponibili genera, così, un'ineluttabile diminuzione dell'effettività nella misura in cui la prima incide sul prodotto. Quindi, allorché si volesse ritenere che il mantenimento di un livello essenziale di prestazione costituisca un vincolo pari all'esigenza di contenere i costi, la necessità di conseguire risparmi, perseguita per mezzo della mera riduzione della dotazione finanziaria disponibile, sottoporrebbe l'organizzazione deputata ad erogare quella prestazione ad una valutazione di sostenibilità del livello, declinando, in termini riduttivamente quantitativi, l'elemento della essenzialità.

In questo senso, con la formula "diritti finanziariamente condizionati"¹³ non si intende tanto alludere ad una potenziale limitazione quantitativa dell'effettività di un diritto in ragione della disponibilità delle risorse, quanto, piuttosto, alla circostanza che, in presenza di un vincolo finanziario, la dimensione organizzativa non può che proiettarsi sulla concreta attuazione del diritto medesimo in modo tale da condizionarne il godimento anche sul piano qualitativo¹⁴.

In altre parole, diventa essenziale ciò che l'organizzazione è ragionevolmente in grado di produrre con le risorse a disposizione a meno di volere immaginare che, attraverso l'esclusiva contrazione dei costi organizzativi, *rectius* del personale, si possa operare un innalzamento del

(13) F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 28.

(14) R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 61-62.

livello quali-quantitativo di effettività della tutela di un diritto sociale sostenendo, al contempo, un significativo costo sociale derivante dalla contrazione delle retribuzioni.

In ultima analisi, l'affermazione secondo la quale la riforma del 2012 abbia conclamato, non senza ambiguità, l'avvio di un processo di progressiva qualificazione dell'interesse economico come interesse non condizionabile si apprezza, prevalentemente, sul piano della traduzione amministrativa dei compiti pubblici, che, in verità, non sembra essere adeguatamente presa in considerazione nell'ambito del dibattito relativo alla necessaria resistenza dei diritti sociali rispetto all'erompere costituzionale del *Fiscal compact*.

Così, per comprendere i tratti di un nuovo sistema di *welfare* correlato al diritto al bilancio, si deve sottolineare quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 275/2016. Se è vero che, da una parte, la Consulta ribadisce con forza il carattere fondamentale del diritto di assistenza ai disabili, il quale non può tollerare restrizioni derivanti dalla disponibilità finanziaria, non può revocarsi in dubbio che, dall'altra, si osserva che tale diritto debba essere garantito rimandando alle scelte politiche relative alla allocazione delle risorse nel bilancio. Nonostante su questa decisione si sia rinfocolato il fronte dei fautori del primato della costituzione sociale rispetto alle regole europee facendo dire alla Consulta qualcosa di più di quello che effettivamente ha detto, sembra corretto ritenere che nella sentenza richiamata non si intenda sconfessare il primato dell'interesse finanziario conclamato dalla riforma del 2012, che si sostanzia proprio nella stringente limitatezza delle risorse disponibili, quanto piuttosto che si tratta di un ambito di decisione riservato a scelte politiche. Il decisore politico deve, sulla base di un ordine di priorità da esso definito, tenere conto del carattere prevalente del diritto di assistenza ai disabili. Se questo è considerato prioritario altri saranno i "diritti", e conseguentemente i compiti pubblici, che il decisore politico è chiamato a comprimere.

3. Un nuovo paradigma giuridico dell'efficienza della pubblica amministrazione: la novella all'art. 97 Cost.

Una volta definite le coordinate che individuano il contesto della revisione costituzionale del 2012, occorre domandarsi come la novella

all'art. 97 Cost. possa prefigurare il mutamento di un paradigma giuridico dell'efficienza dell'amministrazione.

In un comma premesso all'articolato originario si è introdotta una regola formale relativa alla sostenibilità patrimoniale e finanziaria che impone di valutare gli effetti generati dall'impiego delle risorse provenienti dall'indebitamento sullo stato patrimoniale delle pubbliche amministrazioni. In tal modo, da un obbligo generico incombente sulla Repubblica, si stabilisce il principio secondo il quale la sana e prudente gestione finanziaria di derivazione europea diventa regola generale e vincolante per la pubblica amministrazione accanto ai tradizionali principi di legalità, imparzialità, buon andamento, responsabilità che governano i profili sostanziali e modali dell'azione amministrativa.

Posto che le due regole stabilite dal nuovo art. 97 Cost., cioè l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, devono essere interpretate in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si determina, da una parte, che le grandezze a cui si riferiscono sono le stesse considerate dal divieto di disavanzi eccessivi, dall'altra, che il limite alle medesime è lo stesso fissato in ambito comunitario e risulta, quindi, espresso in termini di rapporto al prodotto interno lordo. In particolare, con riferimento alla sostenibilità del debito pubblico il rinvio alla disciplina europea significa la riduzione del debito complessivo di un ventesimo annuo, con i correttivi previsti dal cd. *six pack*.

Al riguardo, si deve rammentare che l'art. 3 della legge n. 243/2012, ribadendo l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, specifica che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine, ossia al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea, che per l'Italia è attualmente il pareggio di bilancio calcolato in termini strutturali, ossia corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*. L'equilibrio dei bilanci s'intende conseguito, peraltro, quando il saldo strutturale, calcolato in sede di consuntivo, evidenzia uno scostamento dall'obiettivo di medio termine inferiore a quello considerato significativo ai sensi dell'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia, ovvero quando assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali – che consentono il

ricorso all'indebitamento – e di scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale, ovvero quando evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello considerato significativo.

Alla luce di quanto rilevato, colpisce come la rilevanza dell'incidenza della modifica dell'art. 97 Cost. non venga ancora adeguatamente percepita dalla dottrina e ciò risulterebbe dimostrato dal quasi totale disinteresse dei primi commentatori all'analisi rispetto alle implicazioni che la revisione della norma in esame genera sugli assetti organizzativi della pubblica amministrazione. Il dibattito è pressoché integralmente focalizzato su quanto previsto dall'art. 81 Cost. e dall'art. 119 Cost., offuscando, in tal modo, forse l'aspetto significativo attinente alle modalità con cui l'organizzazione amministrativa deve dimensionarsi in ragione del vincolo europeo e, conseguentemente, l'esatta misura del rapporto tra risorse e funzioni da espletare.

Ciò posto, volendo concentrare l'attenzione sulla caratterizzazione di un nuovo paradigma giuridico dell'efficienza ma, al contempo, ritenendo necessaria una valutazione della novella all'art. 97 Cost., sembra corretto formulare tre ordini di considerazioni.

In primo luogo, credo che sia pacifico che non si è in presenza di una norma di carattere programmatico. La disposizione non è indirizzata al legislatore, bensì è destinata ad innervare la cogenza dell'assetto dei vincoli di bilancio nell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Il rispetto dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, così come tracciato dall'ordinamento europeo, si configura come obbligo immediatamente sanzionabile in sede giurisdizionale. La responsabilità per l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità finanziaria del debito pubblico incombe contestualmente, e solidariamente, su tutti i centri di spesa, siano essi titolari, o non, di autonomia costituzionale.

In secondo luogo, la novella potrebbe condurre ad immaginare una sorta di auto-referenzialità della disposizione costituzionale, la quale cesserebbe di svolgere il ruolo di norma secondaria, utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla misurazione dell'effettività di compiti amministrativi determinati da altre norme costituzionali (primarie). L'intima correlazione tra interesse finanziario e buon andamento consente di testare la costituzionalità della singola scelta organizzati-

va indipendentemente dal vincolo funzionale. Si tratta di una ricostruzione che, sebbene potrebbe avere un riscontro in una lettura del comma premesso all'art. 97 come norma attuativa di un disegno di stabilizzazione dei conti pubblici, risulta incongrua poiché genererebbe una frattura dello statuto costituzionale dell'amministrazione e relegherebbe la funzionalità dell'organizzazione a valore derivato. A dire il vero, la Corte costituzionale nella decisione n. 10/2016 sembra propendere per il mantenimento di una lettura coordinata del testo costituzionale, ritenendo che la compressione organizzativa, coerente con i vincoli di bilancio, non può spingersi sino a pregiudicare la funzionalità della stessa, laddove l'azione amministrativa risulta correlata all'adempimento dei doveri, racchiusi nell'art. 3, comma 2, Cost., che impongono una stretta proporzionalità tra risorse e funzioni assegnate. Infatti, «il principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. (...) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria regionale e di quella di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente». In altri termini, la Consulta sembra tracciare un primo e fondamentale confine all'impatto dei principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito sull'assetto organizzativo della pubblica amministrazione allorché essa afferma che ogni compressione dei costi, ogni limitazione finanziaria, ogni revisione della spesa trova un argine invalicabile nella funzionalità dell'organizzazione, ossia nella capacità di produrre una determinata attività come questa è programmata dalla legge. Dunque, si possono scorporare i compiti, ai quali l'organizzazione è preposta, dal contenimento costi fin quando quest'ultimo non pregiudichi l'adempimento dei primi. Il buon andamento, seppur declinato in termini di finanza sana, non può essere giammai scoordinato dall'aspetto funzionale, anche se questo, come si è osservato in precedenza, può essere disciplinato dal legislatore in maniera dipendente da un quadro finanziario complessivo. La determinazione quali-quantitativa della funzione amministrativa deve essere esplicitata *a monte* in sede di (ri)determinazione legislativa dei compiti e non *a valle* in sede di gestione, i costi organizzativi della quale non possono essere compresi al di sotto della soglia minima necessaria all'operatività della struttura.

In terzo luogo, l'aver il legislatore costituzionale scelto di introdurre un comma premesso al testo previgente non è privo di significato, anzi, al contrario, rivela la volontà di considerare anche i principi di imparzialità e buon andamento come variabili dipendenti dell'interesse finanziario. Aderendo ad un'interpretazione sistematica dell'art. 97 Cost., si dovrebbe ritenere che la dinamica funzionale dell'esercizio del potere amministrativo risulta condizionata dalla necessità di assicurare prioritariamente un utilizzo delle risorse coerente con le regole della finanza sana così come declinate in ambito europeo.

Tale assunto assume rilevanza proprio con riferimento all'individuazione di un nuovo paradigma giuridico dell'efficienza della pubblica amministrazione.

L'aver imposto l'equilibrio del bilancio pubblico significa imporre l'equilibrio tra le entrate e le spese di ogni pubblica amministrazione. Tale affermazione, scontata in astratto, nella dimensione concreta implica inevitabilmente un confronto costante con i parametri europei relativi alla sostenibilità del debito, correlato sia alla condizione di solvibilità, intesa come corrispondenza paritaria tra il valore attuale degli avanzi primari rispetto allo *stock* del debito contratto, sia ai meccanismi automatici previsti dal *Six pack* e costituzionalizzati dalla riforma della riduzione del debito complessivo di un ventesimo annuo sino al raggiungimento della quota del 60% in rapporto al PIL. Anche immaginando una crescita costante, e auspicabilmente sostenuta, di quest'ultimo la condizione attuale dell'ammontare del debito pubblico italiano imporrà, allorché la riforma entrerà pienamente in vigore, una ripercussione sul piano della spesa della pubblica amministrazione. Il contenimento dei costi gestionali dovrà essere ripartito tra le amministrazioni in maniera tale che, unitamente alla crescita delle entrate derivanti anche dall'aumento della PIL, si possa raggiungere, in termini complessivi e, quindi, consolidati, la quota annuale destinata al rientro del debito pubblico all'interno dei parametri europei¹⁵. Indipendentemente dalla distribuzione del peso della riduzione della spesa tra le singole amministrazioni, il dato, difficilmente revocabile in dubbio, è la valenza prioritaria, e prevalente, da attribuire al criterio

(15) F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa resta dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, 2014, p. 45 ss.

dell'economicità, intesa come obbligo di impiegare la minore quantità possibile di risorse pubbliche.

Il criterio dell'economicità legato alla sostenibilità dell'indebitamento comporta la configurazione dell'efficienza possibile, la quale viene aganciata prevalentemente al risparmio gestionale. In altri termini, il prodotto finale non sarà conformato qualitativamente dal corretto rapporto tra *input* e *output*, bensì dalla dimensione quantitativa iniziale dell'*input*, ossia delle risorse disponibili. L'efficacia, il risultato della gestione, degradano a variabile dipendente della funzione di costo sostenibile. Diminuendo le risorse disponibili diminuisce il prodotto e l'efficienza diventa la capacità di risparmiare risorse.

L'aspetto programmatico della riduzione della spesa, il quale rinvia giuridicamente alla *spending review* – sino ad oggi realizzata, in maniera prevalente ed assorbente, mediante la prassi dei tagli lineari e che, invece, come si è evidenziato in precedenza, dovrebbe muoversi nell'ambito di una revisione qualitativa e strategicamente caratterizzata – e l'aspetto sanzionatorio, connesso sia agli oneri imposti alle strutture amministrative, sia alla responsabilità incombente sugli amministratori, sui dirigenti, e sui funzionari, cospirano a configurare un modello di efficienza-risparmio di risorse che supera il mito della produttività dello schema manageriale e che conduce, invece, a promuovere un approccio burocratico pedissequamente ancorato alla previsione di legge. In totale disaccordo con la logica del risultato che ha caratterizzato la dogmatica gius-managerialista degli anni Novanta, soprattutto grazie al suggello costituzionale operato dalla riforma del 2012, si prefigura un sistema in cui la norma che disciplina l'utilizzo delle risorse pubbliche diventa il parametro di razionalità amministrativa sul quale testare la *performance* dell'organizzazione e dei suoi attori.

In questa prospettiva, efficiente è l'organizzazione quando, non solo non esorbita i limiti di spesa per fornire un servizio o esercitare una funzione, ma allorché essa riesce a ridurli nel medio termine. Se come sosteneva Feliciano Benvenuti il mito della legge dello Stato liberale era incompatibile con la realtà costituzionale¹⁶, ora che è cambiata

(16) F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. BENVENUTI, G. MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Neri Pozza, 1969, p. 79.

anche questa, vi è da domandarsi che spazio rimane all'effettività e alla produttività dell'amministrazione, le quali dovrebbero commisurarsi alla necessità di una cultura gestionale improntata alla autonomia delle scelte e alla cura degli interessi collettivi che si traducono nella soddisfazione dei cittadini.

Pertanto, dopo la svolta dell'amministrazione di risultato si conclama definitivamente la stagione del legalismo dell'efficienza, caratterizzato come supino rispetto delle norme che comportano risparmio e permettono la compressione del debito pubblico.