

LA PRIVATIZZAZIONE DELL'APPARATO PUBBLICO

di Alessandro Catelani

Nel nostro ordinamento, la pubblica amministrazione si è tradotta in un apparato burocratico colossale e costosissimo, il cui mantenimento grava sui contribuenti, e soprattutto sulla parte più attiva della collettività, pregiudicando la produttività delle imprese. A ciò ha contribuito sia lo sviluppo dello Stato sociale, quanto la valorizzazione delle autonomie locali. Lo Stato sociale ha allargato a dismisura l'apparato pubblico, traducendosi inevitabilmente in un potenziamento della pubblica amministrazione, alla quale spetta il compito di erogare i relativi servizi. Ma in maniera forse ancora più significativa ha contribuito a questo fatto patologico l'istituzione delle Regioni, che ha creato dal niente enti pubblici territoriali di grandi proporzioni, che prima non esistevano, e che sono stati dotati di innumerevoli funzioni; accompagnandosi anche al potenziamento delle altre autonomie locali. Quel decentramento e quell'autonomia garantite dalla Costituzione, che nelle intenzioni dei Padri Costituenti avrebbero dovuto rendere più snello l'apparato statale per effetto del trasferimento di funzioni pubbliche ad enti diversi dallo Stato, ha creato un apparato burocratico locale di enormi proporzioni, che si è aggiunto al già estremamente complesso apparato statale, il quale non ne è stato minimamente semplificato, ma anzi potenziato nelle sue strutture.

La sottoposizione dell'amministrazione pubblica a norme di diritto privato

Per rendere più efficiente e funzionale l'amministrazione, si è quindi da tempo prospettata l'esigenza di una privatizzazione. I settori dell'apparato burocratico inefficienti e dispendiosi dovrebbero essere eliminati. Ma compiere un'operazione del genere è estremamente difficile: la privatizzazione è un'operazione dolorosissima, perché viene a privare i dipendenti del posto di lavoro. Di conseguenza, una privatizzazione che desse nuova vita all'amministrazione, e la facesse uscire dalla sua pregressa stagnazione, non si è mai avuta. Ci si è limitati a eliminare i settori più efficienti e produttivi dei servizi pubblici allo scopo di ricavarne un utile, e a privatizzare questi e non quelli - per così dire - malati; con la conseguenza anche di correre il rischio di peggiorare lo svolgimento del servizio, pur di procurare vantaggi economici all'amministrazione, finanziando l'inesauribile e incontenibile spesa pubblica. Non tutta la pubblica amministrazione è inefficiente e improduttiva. Vi sono alcuni settori gestiti ottimamente, con grande vantaggio della collettività. Sono proprio questi che sono stati venduti ai privati allo scopo di

ricavarne un utile. Le privatizzazioni sono state quindi effettuate con intenti esattamente antitetici rispetto a quelli ai quali avrebbero dovuto essere preordinate, per rimediare alle carenze della pubblica amministrazione.

In mancanza di valide privatizzazioni, si è dunque cercato di rendere più efficiente l'amministrazione, anziché attraverso una privatizzazione effettiva, introducendo in essa quei criteri di gestione che sono propri delle imprese private. A tale scopo si è voluto sottoporre l'amministrazione pubblica al diritto privato. Si è dato per presupposto che al settore privato non si possa né si debba ricorrere, e che ogni servizio debba invece essere svolto dalla pubblica amministrazione; e che pertanto sia doveroso rendere questa efficiente e funzionale attraverso la sua sottoposizione a norme privatistiche.

Dal dopoguerra ad oggi, si è notoriamente voluto, da parte di molti, attribuire al diritto amministrativo una funzione autoritaria, di irrigidimento delle strutture pubbliche entro schemi precostituiti, come tali in grado di pregiudicare quella snellezza e quella funzionalità nell'attività e nella struttura degli enti pubblici che è propria del diritto privato; da ciò la tendenza a modificare questa situazione attraverso la sottoposizione dell'amministrazione pubblica a norme privatistiche. Le riforme introdotte sono state tutte effettuate in quest'ottica, e con questi ben precisi intenti.

La privatizzazione del pubblico impiego

Alla efficacia di tali riforme vi sono indubbiamente dei limiti, che non stati tenuti presenti dal legislatore, che ha preteso di equiparare situazioni tra di loro estremamente diversificate.

La privatizzazione ha riguardato in primo luogo il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Ma la situazione dei due tipi di attività lavorativa subordinata, pubblica e privata, è profondamente diversa: il lavoro subordinato si svolge con diverse modalità, a seconda che sia compiuto a favore di soggetti privati o della pubblica amministrazione.

Chi dipende da imprenditori privati è vincolato ad agire con il massimo zelo, perché il datore di lavoro ha interesse a rendere il lavoro produttivo al massimo livello per trarne un lucro, e prima ancora per poter continuare ad esercitare la propria attività produttiva, che da quel lucro è condizionata. Le imprese nel campo dell'attività produttiva di beni e di servizi sono soggette al fallimento, ed anche per evitare che questo accada, il dipendente deve impegnarsi con tutte le sue energie.

La pubblica amministrazione invece non può fallire; ed anche un'astratta possibilità di interruzione del rapporto di lavoro per liquidazione dell'ente pubblico è di fatto inesistente, in quanto di consueto i dipendenti vengono riassorbiti, in caso di estinzione dell'ente, da altro ente pubblico. La pubblica amministrazione non può cessare la sua attività, a differenza dei soggetti privati; per cui il dipendente pubblico, a differenza di quello privato, gode di una stabilità che fa sì che non abbia alcun incentivo a svolgere un'attività veramente produttiva, a meno che non abbia prospettive di carriera.

Chi dipende dalla pubblica amministrazione, quando ha ottenuto la stabilità, non ha alcun interesse a svolgere in maniera veramente proficua la propria attività lavorativa, che in ogni caso gli è garantita - a meno che per lui non si presenti la possibilità di far carriera, della quale intenda approfittare -.

Chi agisce con coscienza fa bene il proprio lavoro; ma nella pubblica amministrazione altri motivi per agire correttamente, al di fuori della coscienza o di un incentivo di carriera, non ve ne sono. Mentre per i dipendenti privati il condizionamento rispetto agli utili del datore di lavoro è assoluto, e può anzi portare agli abusi più gravi, che giustificano pienamente la tutela previdenziale prevista dalla Costituzione, la situazione è radicalmente diversa per i dipendenti pubblici.

A ciò si aggiunga che la privatizzazione del pubblico impiego ha consentito la piena ingerenza dei sindacati nello svolgimento dell'attività lavorativa che si svolge all'interno della pubblica amministrazione, e ha attribuito alla competenza del giudice ordinario le controversie tra dipendenti ed enti pubblici datori di lavoro. Questo ha indubbiamente favorito la tutela dei diritti dei dipendenti pubblici; ma non è stato privo di inconvenienti. Il mondo sindacale necessariamente si occupa in prevalenza dei diritti dei dipendenti, senza tenere adeguatamente conto dei loro doveri. La tutela sindacale e giudiziaria nei loro confronti è fortissima; così che il dipendente gode di numerosissimi diritti, ai quali fanno riscontro assai meno doveri. La fortissima tutela sindacale e giudiziaria, mentre garantisce una piena salvaguardia dei diritti dei dipendenti, non è altrettanto in grado di salvaguardare gli interessi dell'amministrazione ad un efficiente e valido svolgimento delle funzioni affidate.

Tutto ciò incide in maniera assolutamente decisiva sulle modalità di svolgimento dei due tipi di attività lavorativa; per cui il lavoro subordinato privato è comunemente produttivo, mentre non lo è altrettanto quello dei dipendenti pubblici, per i quali ricorre frequentemente il problema dell'inerzia e del malcostume, dell'impiegato ozioso e trascurato.

Incentivi e sanzioni per i dipendenti pubblici

A tali carenze è stato facile obiettare che si dovrebbero costringere gli inadempienti, attraverso adeguati provvedimenti, a fare il proprio dovere, così come si dovrebbero premiare coloro che agiscono in maniera soddisfacente. Ma questo finora non è accaduto affatto, o almeno non è accaduto in maniera adeguata, così da rendere produttivo il sistema. E non è accaduto per motivi ben precisi, che riguardano la differente natura delle due organizzazioni, pubblica e privata, della quale il legislatore non ha tenuto il debito conto.

La diversità del settore pubblico rispetto a quello privato è che nelle imprese private il criterio del lucro, al quale l'impresa è preordinata, si traduce in un metodo preciso, matematico, di valutazione dei risultati, che costringe ad un giudizio obiettivo; mentre per quello svolto alle dipendenze di enti pubblici, di ogni pubblica amministrazione, tale condizionamento manca del tutto, e la valutazione viene compiuta sulla base del raggiungimento di un pubblico interesse, la cui consistenza è estremamente arduo accertare.

Nella pubblica amministrazione, la valutazione dei risultati non dà alcuna certezza di essere obiettiva, e si presta ad ogni ingiustizia e ad ogni favoritismo, dovuto a ragioni personali o politiche. Un giudizio sull'operato dei dipendenti, svincolato dal dato oggettivo dei risultati, e rimesso alla valutazione soggettiva dei singoli dirigenti, si presta a qualunque abuso, e non dà alcuna garanzia di obiettività. Il sistema dell'apparato pubblico assai poco si presta a recepire una valutazione di merito, proprio per la sua stessa natura pubblicistica.

L'apparato pubblico non si presta a ricevere in maniera soddisfacente riforme di questo tipo. Di fatto il lavoro è pienamente produttivo solo se condizionato dal lucro in via immediata e diretta: per i dipendenti pubblici vi è invece solo un interesse pubblico dell'ente, da cui il soggetto dipende, e la situazione, rispetto alla precedente, è radicalmente diversa.

Dirigenza pubblica e dirigenza privata

Fondamentali sono quindi, a maggior ragione, le differenze che riguardano lo svolgimento del rapporto lavorativo da parte di coloro che esercitano una funzione direttiva.

Ancor più che per qualunque altro dipendente, dovrebbe essere la privatizzazione della dirigenza l'elemento cardine sul quale dovrebbero incentrarsi i vantaggi delle riforme apportate. I dirigenti hanno il compito di indirizzare l'attività

dell'organizzazione alla quale sono preposti verso i fini istituzionali suoi propri; e da essi dipende integralmente il raggiungimento di tali scopi. L'attività dei dipendenti è condizionata integralmente dalla funzione direttiva che l'ha ad oggetto; e di conseguenza sulla funzione dirigenziale si è focalizzato l'interesse del legislatore.

La funzione dirigenziale è stata responsabilizzata, rendendo i dirigenti revocabili, qualora non siano stati in grado di consentire il raggiungimento delle finalità alle quali sono stati preposti. L'equiparazione, sotto questo aspetto, della dirigenza pubblica a quella privata dovrebbe essere in grado di equiparare realmente la pubblica amministrazione all'impresa privata, così da renderla efficiente e funzionale al pari di quest'ultima.

L'accostamento della dirigenza pubblica a quella privata non deve però far dimenticare che vi sono, tra l'una e l'altra, pur in presenza di indubbe analogie, diversità fondamentali. Il dirigente amministrativo non è libero, nella sua capacità organizzativa e gestionale, nella stessa misura del corrispondente dirigente privato, in quanto trova un ostacolo insuperabile nella preesistente struttura dell'amministrazione, legislativamente preconstituita, la quale non gli consente, almeno nella stessa misura, quegli spazi di manovra che un'organizzazione veramente privata verrebbe ad attribuirgli. La funzione dirigenziale pubblica, che si pone in diretto rapporto con il potere di indirizzo politico, non ha nulla a che vedere con una gestione manageriale di un'impresa, alla quale giuridicamente il legislatore la vorrebbe equiparare.

Il dirigente non può, se non in misura estremamente limitata, scegliersi i propri collaboratori, ma è chiamato a dirigere personale accuratamente selezionato, ed assegnato alla sede, attraverso procedure concorsuali e graduatorie rigidamente predeterminate dalla legge. In secondo luogo vi è per i dirigenti, i quali sono preordinati al compimento di un'attività amministrativa, e più in generale di pubblici servizi, la difficoltà di valutazione dei risultati, i quali non vanno visti soltanto come realtà materiale di reddito economico, come tale facilmente accertabile, ma come utilità arretrate ai consociati dalle prestazioni compiute.

Si presenta quindi, per i dirigenti pubblici, in maniera infinitamente più marcata che per qualunque altro dipendente non dotato di funzioni direttive, quella difficoltà di valutazione del suo operato, che è connaturata alla natura delle funzioni esercitate. Una adeguata valutazione del suo operato sarebbe assolutamente indispensabile per premiare i migliori e sanzionare i peggiori; così da consentire all'organizzazione di cui fa parte di raggiungere i propri scopi. Ma l'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione non sono un dato esclusivamente

materiale, come l'utile delle società commerciali, che come tale può essere facilmente accertato, ma richiede un giudizio assai differente. Nell'impresa privata la valutazione dell'attività compiuta è un dato indiretto e riflesso, risultante dall'adozione di un criterio matematico di accertamento del rendimento, del lucro dell'impresa. E presuppone la validità del metro economico di valutazione nell'accertamento del livello qualitativo e quantitativo della prestazione compiuta. Mentre, per ciò che concerne la pubblica amministrazione, la situazione è diversa, perché si tratta di accertare l'utilità che la collettività effettivamente ne ritrae. Una componente economica, come tale facilmente accertabile, vi è evidentemente nello svolgimento del pubblico servizio, ed è naturalmente della massima importanza, essendo ogni risparmio di spesa altamente positivo. Ma si tratta pur sempre di una componente strumentale rispetto alle finalità pubbliche che il servizio persegue, e come tale in ultima analisi secondaria rispetto a queste ultime, che devono essere primariamente soddisfatte. E' impossibile quindi valutare la gestione del servizio basandosi unicamente su di essa, perchè è invece l'utilità globale arrecata ai consociati che deve essere apprezzata. Il criterio economico di gestione delle spese è inserito in una valutazione di un più ampio quadro di risultati, politicamente valutabili, soltanto come parte di un tutto. Per l'amministrazione, l'accertamento non può avere ad oggetto soltanto il costo dei servizi, ma anche e in primo luogo il livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni compiute.

Le norme sulla dirigenza sono norme particolari, che hanno ad oggetto la pubblica amministrazione, e che non hanno riscontro nelle disposizioni attinenti all'imprenditoria privata; sono norme proprie della sfera pubblica, le quali si inseriscono in pieno nella destinazione pubblicistica della sua attività, quale appare strumentalmente preordinata all'interesse collettivo. Il fatto che non si tratti di compiere attività con fini di lucro, ma di gestire funzioni e servizi nell'interesse dei consociati, rende molto più difficile la valutazione dell'operato dei dirigenti amministrativi, e quindi svuota, si direbbe, di gran parte dei suoi contenuti, quella valorizzazione, su basi privatistiche, della figura dirigenziale, che è stata compiuta dal legislatore.

A differenza di quanto può accadere nelle imprese private, il dirigente pubblico è esposto a qualunque abuso da parte del potere politico, dal quale dipende.

Il riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni pubbliche

Per rendere più efficiente e funzionale l'amministrazione, si è anche accordata alle istituzioni pubbliche l'autonomia. Il riconoscimento dell'autonomia è stato un aspetto della ristrutturazione dell'apparato pubblico volto a rivitalizzarlo, ed a risollevarlo dalla sua pregressa stagnazione. Si è voluto superare l'inerzia burocratica, connaturata all'organizzazione amministrativa, e trasformarla sulla base della libera iniziativa: ad un apparato burocratico inerte e demotivato, si è voluto sostituire una gestione dotata di maggiore libertà di iniziativa, ed in grado pertanto di raggiungere obiettivi di reale efficienza e funzionalità, così da consentire agli organi pubblici il raggiungimento delle finalità istituzionali loro affidate dal legislatore. Si è voluto, anche sotto questo aspetto, prendere ad esempio l'impresa privata, la gestione manageriale di un'entità organizzata volta al raggiungimento di un fine di lucro, e come tale dotata di motivazioni che necessariamente sono assenti nell'organizzazione pubblica che persegue fini di interesse collettivo, assai diversi dal lucro delle persone che agiscono all'interno di un'impresa, mosse da desiderio di guadagno.

L'autonomia accordata alla pubblica amministrazione è però necessariamente autonomia pubblica e non privata, per cui la sfera di autodeterminazione della quale consta non può andare oltre certi limiti, che sono quelli determinati dalla funzionalizzazione dell'attività verso scopi di interesse collettivo, che vengono individuati dalla legge.

Vi è una differenza fondamentale tra l'autonomia pubblica e quella privata. Nell'autonomia pubblica l'ente che ne è portatore è obbligato dalla legge a perseguire i propri fini; il che non accade nell'autonomia privata. L'autonomia pubblica riflette un'attività indirizzata verso fini di interesse collettivo, a differenza di quella privata che è indirizzata verso fini privati. Con la differenza fondamentale che intercorre tra fini pubblici e fini privati, per cui quelli privati sono indifferenti alla collettività, così che ne è lasciata alla libera scelta dell'interessato l'individuazione; mentre i fini pubblici sono predeterminati dalla legge, dall'ordinamento, ed agli enti pubblici è lasciata solo la determinazione dei mezzi per raggiungerli. Un soggetto privato determina da se stesso i fini che intende perseguire, e i mezzi più opportuni per farvi fronte. Un ente pubblico vede i fini stessi e, entro certi limiti, anche i mezzi, individuati e disciplinati minutamente dalla legge dello Stato, perché i fini stessi sono di pubblica utilità.

I soggetti privati non sono obbligati a perseguire alcuna specifica finalità, perché agiscono per un proprio interesse individuale, e non già per un interesse collettivo; così che l'ordinamento non impone loro di raggiungerlo, ma ne lascia il perseguimento ad una loro libera scelta. Il privato è libero di agire per il perseguimento dei propri fini come meglio gli aggrada; perché - a parte la salvaguardia dei diritti dei terzi - è del tutto irrilevante, per l'ordinamento, la circostanza che la sua attività sia indirizzata nell'una o nell'altra direzione. Per i fini che interessano la collettività non può invece dirsi altrettanto, e questo non è privo di riflessi sui caratteri di quella autonomia, che si traduce in un'attività non ugualmente libera, ma funzionalizzata verso fini di interesse collettivo.

Le norme sull'autonomia, che hanno ad oggetto la pubblica amministrazione, sono dunque norme particolari che non hanno riscontro nelle disposizioni inerenti all'imprenditoria privata; sono norme proprie della sfera pubblica, le quali si inseriscono in pieno nella destinazione pubblicistica della sua attività, quale appare strumentalmente preordinata all'interesse pubblico. Il riconoscimento dell'autonomia si traduce pertanto pur sempre in una riforma che ha ad oggetto l'amministrazione, e che si muove esclusivamente nell'ambito di essa: si ristrutturava un apparato burocratico, che rimane burocratico nella sua integrità.

Impossibilità di equiparare l'apparato pubblico a un'organizzazione privata

Neppure attraverso il riconoscimento dell'autonomia l'obiettivo di fondo, quello che viene portato come giustificazione della privatizzazione dell'amministrazione pubblica, può essere raggiunto, perché l'amministrazione è dotata di una struttura pubblicistica la quale, fintanto che permanga la sua funzionalizzazione verso fini di interesse collettivo, non può nella sua essenza essere mutata. Quella che viene chiamata la gestione manageriale e imprenditoriale si configura in realtà come una gestione, che vorrebbe essere efficiente e funzionale, di carattere pubblicistico, la cui regolamentazione formale è mutuata dal diritto privato, ma che è pur sempre funzionalizzata allo svolgimento di un servizio pubblico. Se la sua struttura esteriore è privatistica, la sua intrinseca natura è pubblicistica nella sua integrità.

Non è sufficiente, per cambiare la natura di un istituto giuridico, modificare la caratterizzazione giuridico-formale sua propria. Quando vi sia una così profonda differenza rispetto alla natura sostanziale del fenomeno, quegli istituti sono destinati a rimanere sostanzialmente immutati.