volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Il “caso Milano” e la privatizzazione della sfera pubblica

Autore: Francesco Pallante

Al di là dei risvolti giudiziari, il “caso Milano” incoraggia alcune considerazioni sulle **riforme che, negli ultimi decenni, hanno trasformato il ruolo della Pubblica Amministrazione** (PA).

Si è trattato di **una vera e propria rivoluzione**, avviata dalla nota legge n. 241 del 1990, di riforma del procedimento amministrativo: una legge – a più riprese aggiornata nei decenni successivi – volta a modernizzare l’azione della pubblica amministrazione, grazie all’adozione, quali riferimenti operativi, dei criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza, collaborazione e buona fede. Ad accompagnare la riforma era lo **slogan per cui occorreva rendere l’amministrazione un soggetto “vicino”, se non “amico”, al cittadino**. Per una volta, si trattava di parole veritiere. Al di là di alcuni interventi positivi sul piano del rapporto di comunicazione con i cittadini, **l’ideologia dei riformatori era**, in effetti, **volta a scardinare l’impianto in base al quale la Pubblica Amministrazione era stata tradizionalmente** (e cioè fin dai tempi dello Stato liberale ottocentesco) **concepita: vale a dire, configurandola quale soggetto preposto alla tutela dell’interesse generale**, legittimato in quanto tale ad agire in posizione di primazia nei riguardi dei contrastanti interessi particolari privati, e per questo dotato del potere di adottare atti connotati, tra l’altro, da autoritarietà (forza di modificare la posizione giuridica del privato senza il suo consenso), esecutività (idoneità a produrre immediatamente i propri effetti) ed esecutorietà (suscettibilità di ottenere l’attuazione forzata della volontà dell’amministrazione senza previo ricorso al giudice).

Consapevoli dei rischi di abuso derivanti dalla posizione di primazia di un’amministrazione così configurata, **i costituenti si erano preoccupati di stabilire**, oltre ai principi-guida del buon andamento e dell’imparzialità (oggi subordinati a quello del rispetto dell’equilibrio di bilancio), **un insieme di cautele**. In particolare, le previsioni per cui: spetta (non al Governo ma) al Parlamento, tramite la legge, organizzare i pubblici uffici; il concorso pubblico è la porta d’accesso all’amministrazione; i pubblici impiegati sono posti «al servizio esclusivo della nazione» (artt. 97 e 98 Costituzione). Se a ciò si aggiunge che, in forza del principio di legalità, il compito di determinare le finalità da perseguire nei vari settori della concreta attività amministrativa era rimesso alla legge, si coglie l’idea per cui **l’apparato amministrativo, incaricato della tutela dell’interesse generale, dovesse rimanere separato dai vertici del potere esecutivo**, avendo quale propria guida ultima la legge, vale a dire l’atto normativo in cui si esprime, sia pure indirettamente e nei limiti della Costituzione, la volontà generale del popolo sovrano. Riassumendo: **una Pubblica Amministrazione imparzialmente preposta alla realizzazione degli obiettivi fissati dal Parlamento e dotata dell’organizzazione e degli strumenti necessari a farlo**, che opera sotto la direzione, non sotto il comando, del Governo.

Un insieme di interventi normativi, tra cui alcune disposizioni della ricordata legge 241 del

1990, ha **smantellato, nei decenni scorsi, questo modello**, attraverso previsioni riguardanti l'organizzazione dei pubblici uffici e l'attività amministrativa. Tra le prime, merita ricordare la cosiddetta **privatizzazione del pubblico impiego**, consistente nell'estensione delle regole del rapporto di lavoro privato al lavoro pubblico, e **l'introduzione dello *spoils system***, grazie al quale ogni nuovo Governo sostituisce i vertici dell'amministrazione con funzionari di propria fiducia. Tra le seconde, a venire in rilievo sono soprattutto **la generalizzazione della regola del silenzio-assenso** (in luogo di quella del silenzio-diniego), per cui le istanze dei privati si considerano accolte se la Pubblica Amministrazione non risponde entro un termine prefissato, l'estensione dei casi in cui la comunicazione d'inizio di un'attività rende superflua l'autorizzazione dell'amministrazione, la preferenza accordata ai procedimenti che si concludono non con un atto amministrativo, ma tramite accordi negoziati con i privati interessati.

A ciò sommando **l'indebolimento dei poteri di controllo** (si pensi alle soprintendenze) **e dei vincoli alle "porte girevoli" tra settore pubblico e privato**, il risultato, esplicitamente rivendicato dai riformatori, è che oggi l'interesse generale si ritrova ridotto a essere uno soltanto tra i molteplici interessi chiamati in gioco dalle decisioni amministrative: apparentemente, collocato su posizione di parità con gli interessi privati, in realtà indebolito dalla sudditanza dei dirigenti pubblici a un potere politico a sua volta, scomparsi i partiti, in molti casi asservito ai poteri (economici) privati.

Visto in questa prospettiva, **il "caso Milano" è il compimento finale, tutt'altro che sorprendente, di un preciso disegno di privatizzazione della sfera pubblica**. Ben vengano le inchieste giudiziarie, ma forse è venuto anche il momento di chiedersi se non sia il caso di aprire una riflessione critica sulle riforme degli ultimi decenni.