

Ancora sullo statuto costituzionale delle amministrazioni pubbliche

Francesco Merloni

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Costituzione italiana del 1948 e il contesto. I “Trenta gloriosi”. – 3. La fine di Bretton Woods, la crisi finanziaria e le riforme. – 4. Le riforme amministrative degli anni '90. La prima austerità e l'efficienza. – 4.1. Le riforme per l'efficienza. – 4.2. Il completamento del decentramento. – 4.3. Il nuovo, ricco, statuto costituzionale delle amministrazioni. – 5. Le controriforme dell'austerità feroce. – 5.1. La centralizzazione della finanza pubblica e i tagli generalizzati. – 5.2. Il controllo della spesa delle autonomie territoriali. – 5.3. I tagli al sistema delle autonomie per il controllo della spesa. – 5.4. Le privatizzazioni formali. – 5.5. L'esautoramento delle amministrazioni pubbliche. Esternalizzazioni e deroghe. – 6. Due casi di apparente disallineamento. Le politiche anticorruzione e il PNRR. – 7. La modifica costituzionale del 2012 sull'equilibrio di bilancio.

ABSTRACT: *Lo statuto costituzionale delle pubbliche amministrazioni, costituito dai principi fondamentali sulla loro organizzazione sul loro funzionamento e dalla delineazione del loro ruolo fondamentale, si è evoluto nel tempo. Da un iniziale lettura coincidente con i soli art. 97 e 98, frutto della prevalente cultura liberale classica dei costituenti che vedeva l'amministrazione al servizio del Governo, si è passati ad una lettura ricca che vuole il complesso delle amministrazioni italiane al servizio dei diritti fondamentali dei cittadini nella prospettiva dell'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2 Cost. Il processo ha trovato la sua compiuta conclusione con la riforma costituzionale del 2001, che ha posto al centro i principi di decentramento, di sussidiarietà verticale, di adeguatezza, di copertura finanziaria delle funzioni affidate alle amministrazioni. Questa nuova interpretazione costituzionale regge ancora, nonostante politiche di bilancio e di riduzione della spesa e dell'intervento pubblico che ridimensionano la cura dei diritti. Regge nonostante la modifica costituzionale del 2012 sul principio dell'equilibrio di bilancio, che non ha toccato il progetto costituzionale sulle amministrazioni, ancora fondato sulla cura, innovativa e differenziata, dei diritti dei cittadini. Le politiche restrittive degli ultimi anni vanno, semmai, ricondotte alla categoria dell'inattuazione politica del disegno costituzionale.*

PAROLE CHIAVE: Amministrazione – Costituzione – Diritti costituzionali

SUMMARY: *The constitutional statute of public administrations, consisting of the fundamental principles governing their organization and functioning and the delineation of their fundamental role, has evolved over time. From an initial interpretation coinciding solely with Articles 97 and 98 Cost., the product of the prevailing classical liberal culture of the Constituent Assembly, which saw the administration as serving the government, it has evolved to a comprehensive interpretation that sees all Italian administrations as serving the fundamental rights of citizens, within the framework of the substantive equality enshrined in Article 3, paragraph 2 of the Constitution. This process reached its full conclusion with the constitutional reform of 2001, which placed at its core the principles of decentralization, vertical subsidiarity, adequacy, and financial coverage of the functions entrusted to the administrations. This new constitutional interpretation still holds true, despite budgetary policies and spending cuts and public intervention that reduce the protection of rights. It holds despite the 2012 constitutional amendment regarding the principle of balanced budgets, which did not affect*

the constitutional project on administrations, which is still based on innovative and differentiated care for citizens' rights. The restrictive policies of recent years should, if anything, be attributed to the political failure to implement the constitutional design.

Keywords: Administration – Constitution – Constitutional Rights

1. Premessa

La nascita di una nuova rivista che intende rinnovare gli studi sull'amministrazione democratica impone di tornare sul tema dello "statuto costituzionale delle amministrazioni pubbliche"¹. La tesi che qui si sostiene è nota: lo statuto è ormai frutto di una interpretazione ricca, complessiva e sistematica dell'intero testo costituzionale che non si ferma alle poche e sparse norme costituzionali che se ne occupano direttamente. Lo statuto non è confinato negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ma si compone di un'ampia serie di norme che vanno dall'articolo 28 (sulla responsabilità diretta dei funzionari) all'articolo 54 (sui modi, «disciplina e onore» di esercizio delle funzioni pubbliche) fino al 95, al 103, al 113, a tutte le disposizioni sul decentramento, sulle istituzioni e le amministrazioni territoriali (l'art. 5 e l'intero Titolo V). Ma non basta: tutte le amministrazioni sono poste al servizio dei diritti fondamentali dei cittadini, fissati nella prima parte, per la realizzazione del principio supremo dell'uguaglianza sostanziale dell'articolo 3, secondo comma. Nella Repubblica che «rimuove gli ostacoli» al pieno godimento dei diritti per tutti ci sono, in prima fila, le amministrazioni pubbliche.

A questo esito significativo la cultura italiana delle amministrazioni pubbliche è arrivata dopo un lungo travaglio, che ha ricomposto molteplici fratture. Prima di tutto politiche. Per un lungo tempo è stata acuta la dialettica tra una sinistra percepita come fautrice di politiche collettivistiche, di mera redistribuzione del reddito per obiettivi di cura dei diritti definiti soprattutto in termini quantitativi e un pensiero cattolico preoccupato di difendere i valori dell'economia di mercato e della salvaguardia della persona umana e della sua dignità. Una dialettica che ha impedito a lungo una condivisione nell'interpretazione dei principi costituzionali. Ci sono state, poi, fratture tra i cultori del diritto amministrativo e del diritto costituzionale, a partire proprio dal valore da attribuire alle norme costituzionali positive vigenti dal 1948, e tra i cultori del diritto e quelli di altre scienze dell'amministrazione, l'economia pubblica, la sociologia, la statistica, la filosofia.

Il grande paradosso dei nostri giorni è che questa ormai condivisa lettura "ricca", da un lato si è consolidata sul piano interpretativo, ma dall'altro, invece di realizzarsi compiutamente, si scontra con un quadro di contesto generale, economico e politico, nel quale vengono a mancare le condizioni sostanziali di piena attuazione, per assenza di risorse o, peggio, per aperte contestazioni dell'obiettivo e del modello. Faccio riferimento, nel primo caso, alle politiche di austerità, che restringono il campo delle scelte di bilancio degli Stati e impediscono di investire adeguatamente sui diritti fondamentali e sulle

¹ La felice espressione, riferita alla "pubblica amministrazione", al singolare, si deve a Guido Corso ed è stata ripresa in più occasioni, tra le quali un libro dallo stesso titolo di D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, Cedam, 2013. L'espressione, che qui usiamo al plurale, al complesso delle amministrazioni pubbliche, seguendo l'indirizzo di SORACE (*Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, 2010), è preferibile a quella di "costituzione amministrativa", perché evita fraintendimenti analoghi a quelli che si sono prodotti a proposito di letture riduttive in materia di "costituzione economica".

amministrazioni che se ne devono prendere cura. Quanto al secondo caso si deve prendere atto che a fronte di una convergenza tra le visioni diverse che però erano tutte a fondamento dell'equilibrio, del compromesso costituzionale, oggi questo statuto viene apertamente messo in discussione da un crescente influsso della cultura delle destre conservatrici, secondo la quale le amministrazioni o sono irrimediabilmente percepite come non riformabili (condannate ad una degenerazione burocratica) o sono un ostacolo. Meglio eluderle, con politiche di privatizzazione e esternalizzazione, o apertamente sopprimerle, secondo la ricetta ultraliberista di governi come quelli di Milei (con la sua “motosega”) o di Trump (con il DOGE di Musk).

Può essere utile allora tentare di ricostruire diacronicamente, senza pretese di completezza, ma con l'obiettivo di riprendere a parlarne sul serio, i passaggi più rilevanti dell'evoluzione della cultura delle amministrazioni nella Costituzione, cercando di legarli alle fasi di cambiamento sostanziale delle politiche economiche, globali, europee e italiane che ho tentato di ricostruire di recente².

Con una ulteriore avvertenza. L'interpretazione costituzionale risente inevitabilmente della cultura dell'amministrazione. In questo campo non vi è dubbio che a dominare siano gli esperti, in primo luogo i giuristi, studiosi del diritto pubblico (a lungo gli amministrativisti) e giudici amministrativi nel loro ruolo di collaborazione con i titolari di organo di indirizzo politico (in gran parte al centro, nei ministeri). Seguiti dai cultori delle altre scienze dell'amministrazione, il cui rapporto con il diritto è sempre stato complesso. Gli esperti hanno influito molto sulle politiche pubbliche, sulle riforme amministrative e quindi sul formarsi di una cultura dell'amministrazione nel sistema politico (nei programmi dei partiti politici, caratterizzati da una generale sottovalutazione). La cultura costituzionale è, poi, fatta anche dall'idea che gli stessi funzionari hanno delle amministrazioni in cui operano, dei compiti affidati e del loro ruolo nella realizzazione degli obiettivi. Questo profilo è stato poco indagato dai giuristi, con la felice eccezione di Umberto Allegretti³, mentre in generale della pubblica amministrazione si sono occupati con attenzione i sociologi dell'amministrazione. Quasi del tutto trascurata in Italia la cultura dell'amministrazione dei cittadini, storicamente inclini a considerarla soprattutto come detentrica di poteri autoritativi che limitano i loro diritti e non come istituzione amica, perché quei diritti li tutela e cura. Il tutto in un contesto di informazione mediatica che tende a sottolineare prevalentemente le mancanze e le inefficienze dei funzionari e delle loro organizzazioni⁴.

2. La Costituzione italiana del 1948 e il contesto. I “Trenta gloriosi”

Partiamo dalla lettura povera dello statuto costituzionale, che passava, come si è detto, dall'isolamento delle disposizioni direttamente relative ad essa, cioè dal concentrarsi dell'interpretazione sui suoi articoli 97 e 98, per di più letti con la cultura del tempo. La pubblica amministrazione è, per dirla ancora con Umberto Allegretti, un soggetto *al singolare*, al servizio, più che della Repubblica, del Governo (non a caso le norme sono nella Sezione II del Titolo III, dedicato appunto al Governo). Di qui la ten-

² Vedi MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 2018, 1, 81 ss. e, soprattutto, MERLONI, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, Editoriale Scientifica, 2025. Per non appesantire il testo si farà spesso rinvio a questo ultimo lavoro per maggiori approfondimenti.

³ ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, 2, 35 ss.

⁴ Nel *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, meglio noto come “Rapporto Giannini”, di cui ci occuperemo più avanti, si possono trovare, a pagina 7, espressioni di questo tipo: «Le immagini popolari delle organizzazioni pubbliche, composte secondo i giudizi più spinti in negativo da inetti e fannulloni e, secondo quelli più in positivo, di tardigradi e di cultori di formalismi».

denza successiva a regolarla con disposizioni che riguardano l'apparato centrale, i ministeri, salvo ad estenderne i principi anche ad altre amministrazioni (enti pubblici nazionali ed enti territoriali). L'amministrazione soggetto, apparato, deve rispettare principi tanto generali, legalità, buon andamento, imparzialità, da essere stati a lungo considerati come solo programmatici, proprio perché la Costituzione non si occupa di precisarli, di definire non solo gli obiettivi, le finalità, delle funzioni affidate, ma anche le modalità di svolgimento, le forme organizzative necessarie.

In questa visione povera la pubblica amministrazione finisce per coincidere con i suoi funzionari professionali, spesso chiamati «pubblici impiegati». Qui l'Italia si allinea all'impostazione dei maggiori paesi europei, Francia e Germania in testa, che fa dello statuto dei funzionari il cuore della disciplina dell'organizzazione amministrativa. Questa attenzione produce il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi, (articolo 97, comma 3), e pone i pubblici impiegati al «servizio esclusivo della Nazione» (articolo 98, comma 1, in seguito interpretato come dedizione assorbente alle attività di cura dell'interesse pubblico affidato). Il rispetto dei principi generali dell'art. 97 è quasi esclusivamente garantito dalla competenza professionale dei funzionari (a questo provvede il pubblico concorso) e dal regime delle loro responsabilità in relazione alle attività svolte e ai comportamenti tenuti nell'esercizio delle funzioni affidate alle amministrazioni. Di qui la stretta connessione tra articoli 97 e 98 e articolo 28⁵, che afferma il principio della responsabilità diretta dei funzionari, rinviando alla legislazione ordinaria, penale, amministrativo-contabile, disciplinare e civile. Meno considerato, in questa lettura costituzionale, il ruolo dell'articolo 54, sulla «disciplina e onore» nello svolgimento delle funzioni pubbliche affidate, a lungo considerato come norma enfatica e priva di concrete declinazioni.

Una lettura povera, dunque, perché lo scopo principale delle norme appena richiamate è il ripristino dello Stato liberale dopo la «parentesi» del fascismo. Prevale, cioè, sempre con Allegretti, la *continuità* dell'amministrazione: in qualunque luogo del sistema amministrativo, un ministero, un ente pubblico, un ente territoriale, l'idea di fondo è che l'apparato, gli uffici con i funzionari loro assegnati, siano, per condizione permanente, in grado di attuare l'indirizzo politico degli organi che ne sono titolari. L'amministrazione è sempre uguale a sé stessa; basta fissare delle regole comuni e generalissime perché ovunque sia in grado di curare gli interessi pubblici affidati seguendo l'indirizzo politico. *L'intendance suivra*⁶.

Anche Massimo Severo Giannini, uno dei fondatori di una innovativa cultura italiana dell'organizzazione amministrativa, pur animato da una cultura straordinaria e modernissima, capace di leggere le tradizioni e le esperienze di altri paesi, di fare tesoro dell'apporto delle altre scienze dell'amministrazione, ha contribuito a questa lettura povera della Costituzione. Giannini è, anche a distanza di tempo dalla Costituzione, alla ricerca di regole generali, di una teoria generale dell'organizzazione, fatta di tratti costanti delle amministrazioni, le cosiddette «invarianti», mentre sono «varianti» le scelte storicamente adottate, ivi compresa la Costituzione. Si ridimensiona, così, la possibilità di un'interpretazione evolutiva del testo costituzionale vigente⁷. Alla iniziale svalutazione dello statuto costituzionale sono

⁵ L'art. 28 è collocato nella parte del testo costituzionale dedicato alla libertà fondamentali. Lo scopo era quello di ribadire la centralità delle libertà di fronte a comportamenti impropri dei funzionari pubblici. L'effetto è stata la dispersione della disciplina.

⁶ L'espressione di Napoleone, spesso richiamata da De Gaulle, faceva parte della cultura di fondo della politica italiana, a destra come a sinistra.

⁷ Si vedano due opere notissime: GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo, Dispense anno accademico 1964-65*, Giuffrè, 1965 e GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, 1981. Sabino Cassese segue inizialmente una posizione analoga: vedi CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 1981, 37, dove si legge: «La costituzione democratica, anche se non rappresenta una soluzione della con-

poi seguite posizioni diverse e articolate, impossibili da richiamare qui in modo esaustivo, che però hanno cercato di prendere in debita considerazione i principi costituzionali in materia di pubbliche amministrazioni⁸.

Prevalente l'attenzione dei legislatori al *cosa*, a quali funzioni la Repubblica debba svolgere, con quali finalità, per il raggiungimento di quali obiettivi. Oppure, per i giuristi ancora più centrale, al *chi* debba agire, che comprende tanto la distribuzione delle funzioni, le attribuzioni, tra gli enti costituenti della Repubblica, quanto la distribuzione al loro interno delle competenze. Un'attenzione, questa, che ha finito per assorbire l'intera problematica del decentramento, mentre in secondo piano veniva posto il tema della qualità innovativa delle nuove amministrazioni regionali e dell'effetto di traino che queste avrebbero dovuto avere sulle amministrazioni locali, Province e Comuni.

In terzo luogo, tradizionale è l'attenzione al tema della copertura dei costi. Il principio di legalità, letto nella prospettiva della contabilità liberale classica, impone che il legislatore, nell'individuare funzioni nuove o nel redistribuire le funzioni, nuove e vecchie, tra gli enti della Repubblica, ne quantifichi in via generale il costo e ne trovi la copertura finanziaria. Anche per questa via, ciò che viene poco considerato è il *come*⁹ le funzioni debbano essere esercitate; che non coincide solo con l'attenzione per la salvaguardia dei diritti dei cittadini nell'azione amministrativa (procedimento e obiettivi da perseguire), ma tocca soprattutto i modi con i quali l'ente *si organizza*.

Nella lettura povera della Costituzione del 1948 vi è un compromesso di fondo tra una visione liberale classica dell'amministrazione e la crescita dei compiti della Repubblica, dell'intervento pubblico, delle funzioni amministrative. Un compromesso che riflette pienamente l'equilibrio globale delineato negli accordi di Bretton Woods, con il decisivo concorso degli Stati Uniti, ancora legati all'impostazione di Franklin Delano Roosevelt. In quegli accordi si delinea un mondo globalizzato intorno al dollaro americano e alla liberalizzazione degli scambi commerciali, ma tendenzialmente solidale, preoccupato di non riprodurre le condizioni, anche economiche, che avevano dato luogo alle guerre devastanti del Novecento, quindi attento a politiche sociali. Un sistema nel quale le relazioni internazionali sono affidate ad organizzazioni internazionali come l'Onu, il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale, mentre le politiche sociali sono lasciate agli Stati nazionali, secondo la nota formula *Smith abroad, Keynes at home*. L'Italia del 1948 scrive una Costituzione coerente con il contesto globale, nella quale adotta un diverso, più alto, compromesso tra libertà economiche e politiche sociali, tra proprietà e iniziativa privata e loro orientamento a fini sociali. Tradotto in cultura costituzionale sulle amministrazioni pubbliche, però, il compromesso di fondo, se ha consentito una significativa crescita dell'intervento pubblico per politiche sociali, a lungo è rimasto schiavo della lettura povera delle amministrazioni. Le riforme dello Stato pluriclasse, la riforma agraria degli anni '50, la previdenza universale, il servizio sa-

tinuità storica tra amministrazione fascista e amministrazione postfascista, accentua il pluralismo amministrativo». A distanza di molti anni (vedi CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2009) dà maggiore rilievo ai principi costituzionali sulle amministrazioni come strumento per dare alle «regole di base relative alla pubblica amministrazione una efficacia superiore di carattere costituzionale, perché di esse si potesse garantire il rispetto». Una lettura aggiornata, che non arriva ad individuare un ampio progetto costituzionale innovativo, di rottura con la continuità della tradizione liberale classica.

⁸ Fanno più direttamente i conti con le norme costituzionali, anche se non tutti convengono sull'esistenza di un "modello" compiuto o di uno "statuto" delle amministrazioni pubbliche, molti cultori del diritto amministrativo, da NIGRO, *La pubblica amministrazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale*, in *Scritti giuridici*, III, Giuffrè, 1996, allo stesso ALLEGRETTI, *Amministrazione e Costituzione*, Cedam, 1996; a BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, 1968; SCOCA, *Diritto amministrativo*, Giappichelli, 2011; SORACE, op. cit.

⁹ Su questa distinzione ALLEGRETTI, op. cit.

nitario nazionale e l'assistenza sociale, la scuola media unica (senza riforma dell'istruzione superiore e dell'università), la nazionalizzazione dell'energia elettrica, lo statuto dei lavoratori e a lungo, l'adeguamento dei salari all'inflazione (la c.d. "scala mobile") si realizzano secondo lo schema delineato.

Le politiche sociali si attuano con una crescita quantitativa, spesso disordinata, di funzioni e apparati, con relativa dotazione organica, e con una copertura finanziaria assicurata da una fiscalità generale a lungo ispirata al principio della progressività¹⁰. Si creano (in prevalenza) nuove amministrazioni, con proliferazione di enti pubblici o di soggetti privati in controllo pubblico o (per lungo tempo assai poco) si redistribuiscono le funzioni tra gli enti costituenti la Repubblica. In quest'ultimo caso, il compromesso premia soprattutto la cultura costituzionale del pensiero cattolico democratico, favorevole al decentramento regionale e alla salvaguardia delle autonomie locali rispetto ad una sinistra più affezionata alle riforme quantitative e più tiepida sulla riforma regionale. La sinistra italiana ha avuto a lungo una visione liberale classica delle amministrazioni, anche a livello locale, secondo l'idea che per le politiche sociali fosse sufficiente avere in mente obiettivi e finalità da raggiungere perché le amministrazioni, anche se organizzate secondo modelli molto tradizionali, anche se condizionate da controlli amministrativi esterni anche di merito (la tutela prefettizia sugli enti locali) e da una giurisprudenza amministrativa in quegli anni non particolarmente innovativa, fossero poi indotte a seguire l'indirizzo politico. Nella dialettica di quegli anni tra i partiti della sinistra all'opposizione (fino al centrosinistra degli anni '60 per il Psi e per altri 10 anni per il partito comunista) e la DC, i primi appaiono poco influenzati da giuristi come Giannini e Nigro, mentre la seconda, che sul piano culturale generale è sensibile a giuristi come Benvenuti e la sua scuola¹¹, sul piano operativo e politico è fortemente condizionata da interessi economici e da una cultura moderata, conservatrice, che tende a resistere anche alle riforme espansive dei diritti sociali.

Le *riforme economico-sociali* degli anni coincidenti con i "Trenta gloriosi", i cui effetti vanno ben oltre la metà degli anni '70, non sono ancora *riforme delle* amministrazioni. Toccano l'assetto del sistema amministrativo, la distribuzione delle funzioni, ma non sono il frutto di un'attenzione ai profili organizzativi, necessariamente differenziati in rapporto al contenuto delle funzioni.

3. La fine di Bretton Woods, la crisi finanziaria e le riforme

L'equilibrio precario e instabile del sistema regolato dagli accordi di Bretton Woods si rompe con la crisi petrolifera e la fine della convertibilità del dollaro dei primi anni '70 del Novecento. La globalizzazione degli scambi commerciali, temperata da politiche di controllo sui movimenti di capitali e dalla competenza statale per le politiche sociali e da un'impronta solidaristica delle organizzazioni internazionali, viene rapidamente sostituita da un brusco ritorno alle politiche economiche care al liberismo classico: deregolamentazione progressiva della circolazione dei capitali, stabilità monetaria (con rigide politiche di lotta all'inflazione e alla spesa pubblica, di moderazione salariale), favore esplicito verso privatizzazioni, anche di attività di pubblico interesse. La globalizzazione commerciale diventa prevalentemente finanziaria. L'economia speculativa prevale su quella produttiva, gli Stati trovano sempre più difficile

¹⁰ Questo vale tanto per la riforma Vanoni del 1951 che aveva una aliquota marginale del 50%, quanto per la riforma del 1974 nella quale l'aliquota era del 72%. Va ricordato che negli Stati Uniti Eisenhower ereditò da Roosevelt, e a lungo non modificò, aliquote marginali che arrivavano al 92%.

¹¹ Un'efficace sintesi di questo pensiero si trova in CORTESE, *L'organizzazione amministrativa e le autonomie territoriali nel pensiero di Benvenuti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 1, 73 ss.

fare politiche espansive di spesa sociale, anche per il mutato ruolo delle organizzazioni internazionali. Il nuovo Fondo monetario diventa il cerbero dei conti pubblici, che condiziona i propri interventi di sostegno in caso di crisi finanziarie degli Stati a politiche di contrazione della spesa pubblica e di privatizzazione. Le svalutazioni competitive sono fortemente contrastate.

A queste scelte monetariste, demolitrici di politiche pubbliche, sociali e di regolazione dei mercati, si allinea l'Europa. Dopo un ventennio di integrazioni settoriali (vedi agricoltura, carbone acciaio, energia nucleare) o parziali (la costruzione di un mercato unico non inserito in un processo di unificazione delle politiche economiche, di bilancio e industriali), l'Europa progressivamente sposa la tesi del controllo del rapporto tra le monete dei paesi membri (l'esperienza poi fallimentare dello SME) e poi dell'unificazione monetaria, presentata come passo determinante verso l'unione politica (prima l'Atto unico europeo del 1986 e poi i Trattati di Maastricht del 1992). Si apre, in nome della stabilità della moneta unica presidiata dalla BCE, la nuova fase dei controlli europei sui bilanci degli Stati, della fine della solidarietà tra i paesi membri. Ancora prima della fissazione dei vincoli di bilancio, con i Trattati di Maastricht, ma soprattutto con il Patto di stabilità europeo del 1997, tutti gli Stati sono indotti ad attuare politiche di "riforma", di privatizzazione e di esternalizzazione, di riorganizzazione di apparati pubblici.

Anche in Italia, dopo la disordinata crescita di funzioni e di apparati pubblici, non accompagnata da un'adeguata cura della loro qualità organizzativa, si attuano, a partire dagli anni '90, prime riforme delle amministrazioni. Questa rinnovata attenzione, (tardiva, secondo Allegretti), deriva però più dalle esigenze di controllo della spesa legate all'equilibrio di bilancio (nel nuovo contesto appena descritto), che non da un organico progetto di attuazione del ruolo costituzionalmente ricco delle amministrazioni pubbliche.

Le riforme degli anni '90 sono precedute, nel 1979, dal notissimo *Rapporto Giannini*, su cui è utile tornare brevemente per sottolineare, prima di tutto, che la necessità di riformare l'amministrazione si afferma «in un momento di preoccupazione montante per la spesa pubblica»¹². La riforma è quindi il primo strumento di risparmio di spesa, di cui però non si contesta la necessità. Un richiamo, quello del Rapporto, che cade nel vuoto, perché in tutti gli anni a venire la spesa continuerà a crescere fino a raddoppiare il debito pubblico, (passato dal 60% al 120% del PIL dal 1982 al 1992). In parte perché si spende effettivamente di più e in parte perché crescono i tassi di interesse ai quali il nostro debito viene collocato.

Da rimarcare la complessità e modernità dell'approccio: il Rapporto, che dà grande rilievo alla comparazione con altri sistemi europei e all'apporto delle scienze dell'amministrazione diverse dal diritto, anche se non particolarmente sviluppate in Italia¹³, dà dignità a nuove nozioni, a terminologie ancora poco conosciute, quali «tecniche di amministrazione», «efficienza», «efficacia», «produttività» (da misurare secondo indicatori e da promuovere). Considera le amministrazioni come «aziende» (facendo coincidere la nozione con le sole attività erogative dei servizi, ma è già un passo avanti); è attento alle tecnologie informatiche sul doppio versante del contributo alla semplificazione delle attività da svolgere e alle conoscenze (alla raccolta delle informazioni) necessarie alla decisione amministrativa; si occupa della gestione delle risorse finanziarie (denominata «aziendalistica»), soprattutto sul versante

¹² *Rapporto Giannini*, nella Premessa.

¹³ Nel Rapporto, a p. 12, si dà conto di un Gruppo di studio costituito per le metodologie di misurazione della produttività «tra i non numerosi esperti che esistono in Italia».

dei dati dettagliati e disaggregati sulla spesa pubblica delle diverse amministrazioni; anticipa il tema della privatizzazione del pubblico impiego e dell'investimento nella dirigenza.

Un documento rimasto, come si sa, largamente inattuato, non solo per la breve esperienza del governo di cui Giannini faceva parte (Cossiga), ma per il generale disinteresse con il quale il Parlamento, i partiti politici, reagirono alle sue sollecitazioni. Le riforme delle amministrazioni, a trent'anni dalla Costituzione, erano già in ritardo; di esse non si arrivò a parlare se non nei primi anni '90, e solo per la drammaticità della crisi finanziaria. Un documento ricchissimo, che valorizza al meglio la cultura delle amministrazioni che si sta faticosamente formando in quegli anni. Con due avvertenze: la cultura non giuridica dell'amministrazione (economia pubblica in generale, aziendalistica in particolare, sociologia) cresce in quegli anni fortemente condizionata dalle teorie del New Public Management. Nel suo cuore argomentativo sposa la tesi del miglior funzionamento del modello organizzativo dell'impresa privata rispetto alla condizione organizzativa del settore pubblico, anche per raggiungere finalità di interesse generale. In tal modo il NPM ha mescolato obiettivi di razionalizzazione (con iniezioni di efficienza) e di mera riduzione dell'intervento pubblico. Seconda avvertenza: nel Rapporto Giannini il riferimento costituzionale è quasi del tutto assente. Le amministrazioni devono cambiare perché premono esigenze finanziarie, assai più che per adeguarle al loro ruolo costituzionale, che già allora era letto in modo più ricco, più attento alla tutela dei diritti fondamentali. Questo mancato riferimento si deve alla perdurante sottovalutazione dello statuto costituzionale delle amministrazioni, ancora oggetto della lettura povera iniziale.

4. Le riforme amministrative degli anni '90. La prima austerità e l'efficienza

Le riforme delle amministrazioni auspiccate nel rapporto Giannini tornano al centro delle politiche pubbliche solo con la grave crisi finanziaria del 1992: deficit e debito altissimi, la fuoriuscita dell'Italia dallo SME e l'introduzione di misure drastiche di finanza pubblica. Questa nuova fase è immediatamente preceduta da due innovazioni di grande rilevanza, entrambe del 1990. La legge generale sul procedimento amministrativo, che è ancora legge sull'azione e solo indirettamente sull'organizzazione amministrativa, introduce principi di rilevanza costituzionale, quali la garanzia del contraddittorio, l'obbligo di motivazione, la partecipazione degli interessati, la predeterminazione dei tempi di conclusione. Più timida in materia di trasparenza, se si considera la prudenza con cui viene riconosciuto il diritto di accesso ai soli titolari di situazioni giuridiche coinvolte, mentre in Francia l'accesso generalizzato è già in vigore dal 1978. Pur con i limiti di una legge generale che codifica principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa, priva di un vero progetto di trasformazione dei modi di agire dell'amministrazione da attuarsi, con politiche attive, nelle singole amministrazioni, essa è un passo avanti nella direzione dell'attuazione di quel *come* auspicato da Allegretti. Il procedimento è la sede per la partecipazione e valutazione di interessi, coinvolti nell'azione. Un significativo arricchimento, sostanziale, della cultura costituzionale dell'amministrazione.

La seconda riforma è la legge 8 giugno 1990, n. 142, che ha lo scopo di completare il quadro del sistema amministrativo, occupandosi degli enti infraregionali (come auspicato dal rapporto Giannini), dopo che i due decenni precedenti si erano concentrati, con i limiti visti, sulla riforma regionale. Qui mi posso limitare a ricordare che questa legge si pone come prima attuazione della Carta europea dell'autono-

mia locale¹⁴, redatta a Strasburgo anche con l'apporto della feconda cultura italiana dell'autonomia locale, che univa ormai da tempo la sinistra laica e i cattolici democratici. Una legge che fa scelte, anche coraggiose, di sistema, quali la conferma delle Province e la previsione delle Città metropolitane; che provvede, in modo incompleto, a individuare le funzioni fondamentali degli enti locali; che non riforma però direttamente il sistema, cioè i tratti organizzativi delle amministrazioni locali; la conferma della minuta disciplina della loro organizzazione interna, affidata ancora al TUEL ereditato dal fascismo (ancora in vigore dal 1934), significa che il nostro legislatore resta legato all'uniformità organizzativa. Mentre quella era l'occasione per una legge generale sull'autonomia da attuarsi con politiche di sostegno concreto all'autonomia organizzativa, differenziata, dei singoli enti locali. Una riforma, solo in parte attuata, del sistema amministrativo (enti, organi, funzioni), non una riforma per la qualità delle amministrazioni locali.

4.1. Le riforme per l'efficienza

La significativa svolta si ha, quindi, solo nel 1992. Il governo Amato propone una vasta legge di delega, la legge 23 ottobre 1992, n. 421, che tocca settori ritenuti centrali per il contenimento della spesa pubblica: sanità pubblica, pubblico impiego, previdenza, finanza territoriale. L'approccio, per quanto qui ci riguarda, mette al centro la riforma del pubblico impiego e ritorna, con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29¹⁵, a distanza di 14 anni, su alcune delle proposte più rilevanti del Rapporto Giannini, in primo luogo la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico (che comprenderà anche la dirigenza nel 1998) dopo la contrattualizzazione della legge quadro 29 marzo 1983, n. 93. Da un rapporto che restava di diritto pubblico si passa ad una vera privatizzazione; il rapporto di lavoro è retto dal codice civile, le controversie sono affidate al giudice ordinario. Da essa si attende una più esplicita dialettica tra datore di lavoro pubblico, (erroneamente individuato nel dirigente) e lavoratore, nel presupposto che è possibile, come per il lavoro nel settore privato, isolare una prestazione lavorativa e retribuirla, sulla base del contratto collettivo e dei risultati. Ne discende, secondo elemento, che è non solo tecnicamente possibile, ma necessario, misurare i risultati, le performance, individuali e di ufficio, dei lavoratori, valutarli e remunerarli adeguatamente. Siamo in linea con la cultura, già espressa nel Rapporto Giannini, della produttività del lavoro, che costituisce un sicuro avanzamento anche sul piano costituzionale, come contributo significativo per dare nuovi contenuti al principio di buon andamento. Ne discende ancora, terzo elemento, che nell'"azienda pubblica amministrazione", è possibile, e necessario, mutare il ruolo dei controlli: non più esterni, preventivi, di legittimità, spesso puramente contabili e formali, ma interni, successivi, sui risultati sostanziali, anche grazie a tecniche di contabilità economica, articolate per centri di costo, consentite sempre di più dalle tecnologie informatiche.

La riscoperta del ruolo della dirigenza comporta, poi, una nuova prospettiva di arricchimento della cultura costituzionale sul versante dell'imparzialità. Mi riferisco alla nota *distinzione* tra politica e amministrazione, che non è separazione perché la riserva delle competenze di gestione in capo ai dirigenti non li sottrae affatto all'indirizzo politico dei titolari di organi, appunto, di indirizzo. Essa, per dirlo con la Corte costituzionale¹⁶, trova il suo fondamento nell'articolo 97 Cost. (l'attuale terzo comma) che vuole

¹⁴ Firmata dall'Italia nel 1985 e ratificata nel maggio proprio del 1990.

¹⁵ Poi modificato con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e infine interamente sostituito dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

¹⁶ Vedi C. Cost. 15 ottobre 1990, n. 453; C. Cost. 3 maggio 2013, n. 81; C. Cost. 9 giugno 2015, n. 108; C. Cost. 15 marzo 2022, n. 70.

«determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari», al fine di una loro protezione dalle invasioni improprie della politica, senza pregiudicare il ruolo di indirizzo di quest'ultima.

Il nuovo approccio, oltre ai pregi ora indicati, ha anche quello di costituire un tentativo di rendere le amministrazioni economiche, meno costose e più efficienti, attente ai risultati, ma restando in una prospettiva di salvaguardia dell'intervento pubblico. La spesa si riduce con una migliore organizzazione, una migliore efficienza, non con tagli, più o meno mirati. Non mancano però limiti molto rilevanti, che elenco sinteticamente. Il primo: siamo di nuovo davanti a una legge generale scritta per l'amministrazione centrale, sul modello organizzativo dei ministeri, da estendere¹⁷ al resto del sistema amministrativo. Il secondo è il peso preponderante che, nell'attuare il principio generale di funzionalità (il buon andamento), è stato attribuito ad economicità ed efficienza, a scapito dell'efficacia, decisiva in un'azienda che resta pubblica, perché misura i risultati in termini di cura effettiva del valore pubblico, cioè dei diritti fondamentali affidati alle pubbliche amministrazioni¹⁸. Il terzo limite sta nel concepire la riforma in termini di principi, lasciando la loro attuazione alle stesse amministrazioni; un approccio in principio corretto perché rispettoso dell'autonomia organizzativa (e delle possibili utili differenziazioni che ne derivano), ma non utile se le amministrazioni non sono dotate delle competenze e delle risorse necessarie. Manca, ancora una volta, una politica attiva, fatta di interventi concreti e presidiata, al centro e a livello decentrato, da organizzazioni attrezzate ad attuarli. *Last but not least*, il limite dell'applicazione contestuale, in tutte le norme che disciplinano la spesa pubblica, del rozzo principio di *invarianza della spesa*¹⁹. È vero che queste prime riforme amministrative non comportano tagli di spesa, ma la clausola è sufficiente per impedire di fare quei nuovi investimenti nella capacità organizzativa delle amministrazioni, utili a rendere la spesa economica e produttiva di risultati.

4.2. Il completamento del decentramento

Negli stessi anni in cui si definisce il quadro delle riforme amministrative (cioè durante il primo governo Prodi 1996-98), queste vengono completate da un disegno, che si vuole finalmente organico, volto a dare compiutezza alle precedenti riforme, regionali del 1971 e del 1977 e degli enti locali del 1990. Mi riferisco alla nota "legislazione Bassanini", trasfusa poi nella riscrittura molto ampia del Titolo V della Costituzione. Nell'economia di questo discorso, posso limitarmi a ricordare che lo scopo era un forte, definitivo, decentramento di funzioni, con correlativo svuotamento degli uffici centrali titolari delle funzioni trasferite. Ma che il risultato è stato solo parzialmente raggiunto: molti trasferimenti di funzioni alle regioni, senza che queste provvedessero, anche in assenza di una chiara legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali, a ritrasferirle alle amministrazioni locali. Molti uffici centrali sono rimasti in vita. In ogni caso resta il limite ormai conosciuto: l'attenzione alla redistribuzione dei compiti, non accompagnata da serie politiche attive per garantire la capacità amministrativa delle autonomie territoriali.

Quanto al Titolo V, la riforma del 2001 è stata un passaggio molto rilevante, perché ha dato un contributo determinante nella direzione della lettura ricca dello statuto costituzionale delle amministrazioni.

¹⁷ Vedi articolo 27 del d.lgs. n. 165/2001.

¹⁸ Vedi gli studi di Public Value Theory, che hanno da tempo corretto gli eccessi ingenuamente privatistici del NPM. Per la cultura italiana in materia per tutti si veda MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, Wolters Kluwer Cedam, 2022.

¹⁹ Vedi MERLONI, op. cit., 297 ss.

Non consideriamo qui tutte le norme volte a ridefinire il confine tra competenze, legislative e amministrative, tra lo Stato e le regioni, che, inevitabilmente, visti alcuni errori non secondari, è diventato l'oggetto primo delle interpretazioni e delle valutazioni sulla bontà dell'operazione. Non consideriamo neppure l'occasione perduta per rivedere l'asimmetria del regime speciale di cui ancora godono alcune regioni, aggravata invece dalla norma che, ad imitazione di quel modello, apre la strada per un'asimmetria generalizzata e negoziabile con lo Stato (la cosiddetta "autonomia differenziata" dell'art.116, comma 3). Valutiamo, invece, i nuovi principi dell'articolo 118 e poi del 119 Cost. Quanto al 118, basta un rapido elenco: a) il principio di *sussidiarietà verticale*, che, ad imitazione di un principio fissato nella Carta europea dell'autonomia locale, dà sostanza all'idea che l'amministrazione sia fondamentalmente locale (comuni, province e città metropolitane) e solo eccezionalmente regionale o statale; b) di *differenziazione*, che riguarda soprattutto l'organizzazione, perché punta a consentire alle amministrazioni di dare soluzioni organizzative e procedurali adattabili al contesto e alle loro condizioni operative. Una lettura aggiornata e compatibile anche con una ripartizione più stabile e uniforme delle funzioni. Il tema non è, per una regione o un ente locale, avere una funzione in più di un'altra, ma avere competenze giuridiche e mezzi che consentano di trovare strade innovative nella cura dei diritti dei cittadini²⁰; c) il principio di *adeguatezza*, in gran parte coincidente, sul versante organizzativo, con il principio di proporzionalità, in prevalenza predicato come limite al conferimento di poteri e al loro esercizio affinché l'azione non comprometta impropriamente diritti. Nella nostra prospettiva l'adeguatezza può essere letta sia nel senso che funzioni e risorse devono essere attribuite ad amministrazioni adeguate (cioè in grado di svolgerle appieno, così sollevando il tema, caro a M.S. Giannini e a chi scrive, della maglia amministrativa comunale), sia nel senso che le amministrazioni adeguate, per dimensioni e capacità innovativa, devono poi essere poste in condizione di attuare la cura differenziata dei diritti. Così come ricchissimo di nuovi principi è il nuovo articolo 119 Cost. A partire dalla *piena copertura finanziaria delle funzioni attribuite* (comma 4), dalla *perequazione* come correzione solidaristica, a regime, della diversa capacità fiscale per abitante (comma 2), agli *interventi speciali* a favore di enti territoriali in aree a ritardato sviluppo o colpite da eventi negativi (comma 5), ad ulteriore conferma della lettura solidaristica della Costituzione. Ma si può anche ricordare l'abrogazione delle norme sui controlli esterni sugli enti territoriali, a definitiva salvaguardia della loro autonomia (articoli 125 e 130) e l'abrogazione del commissario di governo (articolo 124)²¹.

4.3. Il nuovo, ricco, statuto costituzionale delle amministrazioni

Per molti versi, dunque, con le riforme degli anni '90 e con la larga modifica della Costituzione del 2001, trova una conclusione il percorso dell'interpretazione ricca dello statuto costituzionale delle amministrazioni. Le amministrazioni, *al plurale*, tutte quelle che costituiscono la Repubblica (nuovo articolo 114 Cost.), operano esercitando funzioni individuate e distribuite dalla legge (principio di legalità, art. 97 e di sussidiarietà, art. 118), con imparzialità (art. 97), secondo modelli procedurali e partecipativi,

²⁰ Per una lettura organizzativa del principio di differenziazione, vedi CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Giappichelli, 2004.

²¹ Per un commento recente su queste due abrogazioni si veda MERLONI, *Commento all'art. 130 (abrogato) e Commento all'art. 124 (abrogato)*, in AA.Vv., *La Costituzione inattuata. Un commentario articolo per articolo*, Lefebvre-Giufrè, 2026. Altrove (vedi MERLONI, op. cit. pag. 265 e ss.) si è segnalata la schizofrenia del primo Governo Prodi: mentre si progetta la fine dei controlli esterni, anche di legittimità, si introducono, addirittura prima della modifica costituzionale, con il «Patto di stabilità interno del 1998» (legge n. 448 dello stesso anno, art. 28), obiettivi stringenti di riduzione della spesa, accompagnati da un monitoraggio mensile degli atti delle amministrazioni territoriali attribuito al MEF e reso possibile dalla periodica comunicazione dei dati (oggi dal diretto accesso informatico ai dati).

contando su una adeguata organizzazione, su uffici dotati di personale e mezzi adeguati, (principio di buon andamento, art. 97, di differenziazione, art. 118, di adeguatezza, art. 118), anche nella disponibilità delle risorse finanziarie (art. 119) per la cura piena, differenziata, anche personalizzata, in coerenza con la dignità della persona, dei diritti fondamentali dei cittadini di cui alla Parte prima della Costituzione²². Alla luce del principio supremo dell'uguaglianza sostanziale. Si può dire così sanata anche la frattura tra culture uniformanti e quantitative dei diritti fondamentali (espresse ora nei livelli essenziali delle prestazioni) e culture più attente alle libertà individuali, di iniziativa economica e ad un'erogazione dei servizi, delle prestazioni sociali, attenta alla dignità della persona. Lo statuto costituzionale delle amministrazioni sta ormai nell'intero testo costituzionale; gli stessi principi degli articoli cui lo statuto si restringeva secondo la lettura iniziale (gli articoli 97, 98, in connessione con il 28 e il 95), a partire da legalità, buon andamento e imparzialità assumono contenuti nuovi e coerenti con la funzione fondamentale delle amministrazioni, la cura dei diritti. Si colma così anche la distanza tra la cultura moderna, aziendalistica nel senso migliore qui indicato, che coniuga efficienza ed efficacia dell'organizzazione, dell'azione pubblica anticipata nel rapporto Giannini, e la cultura dell'autonomia degli enti territoriali come strumento fondamentale per la cura differenziata di diritti, secondo la lezione magistrale di Feliciano Benvenuti e dei grandi maestri (Berti, Pototschnig, Pastori, Allegretti, Bachelet, Marongiu) in vario modo legati al suo pensiero. Questa nuova lettura finalmente condivisa nella dottrina del diritto pubblico italiano (amministrativisti e costituzionalisti insieme, un'altra frattura ricomposta, grazie anche al lavoro scientifico e culturale del Gruppo S. Martino, che quelle culture custodisce e fa crescere) costituisce di per sé un punto di approdo.

Il nuovo statuto costituzionale che nasce dall'interpretazione, con strumenti giuridici, di una costituzione formalmente vigente, deve essere affermato anche in presenza delle sue numerose inattuazioni o attuazioni parziali.

E qui vengono le dolenti note, quelle che nascono dal progressivo venir meno delle prime, essenziali, condizioni di successo, la disponibilità delle risorse finanziarie di cui si parlerà, in coerenza con questa impostazione, come vincoli, anche penetranti o paralizzanti, per l'attuazione del progetto costituzionale ancora valido, non come passaggi di un suo progressivo smembramento.

5. Le controriforme dell'austerità feroce

Con la crisi finanziaria del 2007-2008, che è stata crisi del sistema bancario trasferita a carico dei bilanci pubblici degli Stati accorsi al suo salvataggio, fino a diventare, inopinatamente, "crisi dei debiti sovrani," l'austerità, il controllo della spesa per garantire gli equilibri di bilancio, assume in Europa i caratteri di forme di controllo stringenti del deficit e del debito pubblico degli Stati membri, stretti nella morsa delle valutazioni della Commissione e delle agenzie di rating, accompagnata da espliciti inviti alla privatizzazione di attività e di apparati prima pubblici e alla esternalizzazione a soggetti privati di attività di erogazione o di servizi pubblici. I margini di manovra per gli Stati si riducono grandemente, anche per il convergere dell'effetto depressivo delle politiche monetarie e del venir meno, nel dibattito pubblico, del tema della tassazione progressiva come fonte di copertura della spesa pubblica e sociale. Si apre una fase in cui non si cerca più l'efficienza, a parità di risorse, ma si tagliano le risorse. Va ricordato che il

²² Sull'amministrazione che cura i diritti tutelando la dignità della persona, vedi PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Il Mulino, 2024.

tema della possibile restrizione delle risorse era emerso ancora prima, con il famigerato Patto di stabilità europeo del 1997, tradotto in Italia dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448²³. Il Patto di stabilità europeo va ben oltre la pur cervellotica individuazione di parametri di deficit e debito pubblico per imporre agli Stati in difficoltà misure drastiche di contenimento della spesa pubblica. Il Patto di stabilità italiano, unito alla tassazione straordinaria (la «tassa per l'Europa»), consentirà al governo Prodi e ai successivi governi di aderire immediatamente all'euro e di ridurre drasticamente il debito²⁴.

Per comprendere il cambiamento netto del contesto europeo e le conseguenze per l'Italia basta qui ricordare che a partire dal 2011, diversi paesi europei in difficoltà (Irlanda, Grecia, Spagna, Cipro e Portogallo) sono stati posti sotto stretta sorveglianza (le cosiddette "Troike") e sono stati destinatari di interventi finanziari di salvataggio nella riforma di prestiti, spesso a tassi di interesse elevati, erogati da Istituzioni europee o paraeuropee (il EFSF, «fondo salva Stati», transitorio e poi il MES, permanente) sulla base di strette condizionalità; il trasferimento effettivo delle rate dei finanziamenti dipendeva da restrizioni di bilancio, tagli di spesa soprattutto, e da "riforme", tutte centrate su privatizzazioni ed esternalizzazioni. L'Italia dal 2010 al 2015 (quando molti vincoli sono attenuati dal *Quantitative Easing* di Draghi alla BCE) non è stata al centro di queste politiche, ma ha accettato di buon grado di fare quanto richiesto dalle istituzioni europee. Il trattamento cui è stata sottoposta la Grecia era un esempio per l'Italia, che però non poteva essere trattata allo stesso modo, stante la dimensione del suo debito pubblico (l'Italia "malata d'Europa"); una dichiarazione di crisi per il nostro paese poteva trascinare con sé la crisi dell'intera moneta unica. Si è ritenuto sufficiente il controllo, nel frattempo sempre più stringente, sul rispetto dei parametri europei e l'adesione italiana al *Fiscal compact*²⁵, facendo anche affidamento su una cultura economica, la Banca d'Italia in prima linea, che considera i vincoli esterni come una leva per politiche rigorose di bilancio, che la lassista politica italiana è restia ad attuare²⁶. Ove ciò non bastasse, si è fatto ricorso a forme irrituali²⁷ di *moral suasion*, la più significativa delle quali è stata la lettera della BCE (Trichet-Draghi) del 5 agosto del 2011, con la quale, «vista la gravità dell'attuale situazione sui mercati finanziari» (lo spread allora a 200 punti) vengono indicate una serie di misure definitive, definite «cruciali», da adottare «con decreto legge ratificato dal Parlamento entro il settembre 2011», che costituiscono un vero e proprio manifesto delle "riforme" imposte dall'austerità²⁸. Da quel passo in poi l'agenda dei governi e dei parlamenti che si sono succeduti risulta fortemente condizionata da vincoli e suggerimenti europei, costantemente accompagnati dalle valutazioni dei mercati (se non fai le riforme l'equilibrio di bilancio è a rischio, la valutazione della tua solvibilità si abbassa, i tuoi titoli si collocheranno più difficilmente, il tuo debito aumenterà).

²³ Sul primo Patto di stabilità europeo, introdotto con regolamenti approvati in assenza di dibattito pubblico, forzando gli stessi Trattati di Maastricht, e sul Patto di stabilità italiano, pedissequo attuatore di quello europeo, rinvio alla nota 21 e a MERLONI, *op. cit.*, rispettivamente a p. 179 ss. e a p. 265 ss.

²⁴ Il debito italiano dal 120% del Pil fu ricondotto al 105% e tale rimase fino alla crisi del 2007-2008. Di quella fase mi limito a ricordare che il Patto di stabilità è approvato dallo stesso governo che impostava le riforme Bassanini e poi la modifica costituzionale del Titolo V del 2001.

²⁵ Il Fiscal Compact è un Trattato parallelo ai Trattati UE, sottoscritto e ratificato dagli Stati che vi partecipano, ma la cui attuazione è poi affidata alle istituzioni UE.

²⁶ Per i nuovi Patti di stabilità di quel periodo e sulla cultura italiana del vincolo esterno, vedi MERLONI, *op. cit.*, rispettivamente a p. 216 ss. e p. 245 ss.

²⁷ Un intervento irrituale che ebbe effetti anche importanti, anche imprevisti, quali l'aumento rapido dello spread fino a oltre 500 punti, la caduta del governo Berlusconi in carica e la sua sostituzione con un governo emergenziale, tecnico, di grandi intese (Monti) che aveva il compito di eseguire al meglio le indicazioni ricevute, ivi compresa la modifica costituzionale in attuazione del Fiscal Compact che vedremo più avanti.

²⁸ Per un esame più approfondito della lettera della BCE si veda MERLONI, *op. cit.*, 268 ss.

Per economia di discorso, provo ad identificare i filoni principali di questo processo di “riforme” e a segnalare, quasi senza commento, i passaggi principali.

5.1. La centralizzazione della finanza pubblica e i tagli generalizzati

Il primo effetto del cambio di passo legato alla nuova austerità è la forte centralizzazione, in capo al governo nazionale, del controllo della finanza pubblica, tutto esercitato sul versante della spesa del complesso delle amministrazioni pubbliche. I tagli di spesa non sono mirati, ma uniformi e lineari. Blocco a lungo del turnover in tutte le amministrazioni, che produce riduzioni nette di personale o incrementi di personale a tempo determinato²⁹; riduzioni della spesa pensionistica, con l'innalzamento dell'età pensionabile; tagli dei trasferimenti in sanità, con aumento progressivo, fino all'attuale 25% sul totale della spesa in salute, della spesa privata; stasi della spesa scolastica (sua riduzione sostanziale). Sul versante delle entrate, il controllo europeo sui bilanci italiani ha comportato, in caso di scostamento dagli obiettivi, aumenti automatici delle imposte indirette (l'IVA), l'esatto contrario della fiscalità progressiva che ha sempre visto al centro le imposte dirette.

5.2. Il controllo della spesa delle autonomie territoriali

Regioni ed enti locali sono indicate come i principali responsabili dell'aumento di spesa e come tali da ricondurre all'ordine. Il modello è quella della *Schuldenbremse* tedesca³⁰. Questo approccio, di per sé, va contro il principio di decentramento come architrave del sistema amministrativo nello Stato costituzionale di diritto. Nella fase espansiva di maggiore tutela dei diritti è naturale attribuire alle autonomie un potere di spesa inevitabilmente superiore a quello di uno Stato accentrato. Le autonomie spendono al posto dell'amministrazione centrale (per le funzioni trasferite) e in generale per migliorare la qualità nella cura dei diritti fondamentali. Ricette indiscriminate di riduzione delle risorse a disposizione delle autonomie territoriali sono un modo, non esplicito ma terribilmente efficace, di ridurre la cura dei diritti. Anche nel campo dei controlli si prosegue lungo la via contraddittoria già segnalata³¹. La legge 23 dicembre 2005, n. 266 introduce un controllo diretto, dotato di poteri sanzionatori, attribuito alla Corte dei conti, sui bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali. Il dl. 10 ottobre 2012, n. 174 (Governo Monti) rispetta formalmente l'autonomia locale in materia di controlli interni, ma ne disciplina minuziosamente, con modifica del TUEL, l'esercizio. La recentissima legge di riforma della Corte dei conti, la legge 7 gennaio 2026, n. 1, riapre il fronte dei controlli esterni, consentendo agli enti territoriali autonomi di sottoporsi ad un controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, anche allo scopo di sottrarre i propri funzionari alle responsabilità amministrativo-contabili per gli atti che superano il controllo.

5.3. I tagli al sistema delle autonomie per il controllo della spesa

Il controllo della spesa è anche alla base dei tentativi di semplificazione del sistema amministrativo. Secondo le puntuali indicazioni della lettera della BCE, l'Italia, prima con il Governo Monti (nel 2012) e poi con il Governo Renzi (legge 7 aprile 2014, n. 56, detta “legge Delrio”) punta, senza successo, ma pro-

²⁹ Per i numeri di questo abbandono si veda MERLONI, op. cit., 302 ss.

³⁰ Per la ricostruzione di questo modello che segna la messa in discussione della solidarietà, all'interno della Germania e tra i paesi europei, si veda MERLONI, op. cit., 209 ss.

³¹ Vedi nota 21.

ducendo danni gravissimi, alla riduzione del numero, alla trasformazione degli organi e perfino all'abolizione delle province. Non è questa la sede per tornare su una vicenda per più versi incomprensibile, se si considera che le province sono, nel quadro dell'attuazione del principio di sussidiarietà verticale, gli enti più adeguati, per dimensione territoriale, per lo svolgimento, anche tecnicamente attrezzato, delle funzioni operative di area vasta, non attribuibili ai comuni. In tal modo si risparmia un eccessivo affollamento di funzioni operative in capo alle regioni, che hanno dimensioni territoriali e compiti costituzionalmente molto diversi. Il risultato è, ancora oggi, quello di province nel limbo, prive di legittimità e di risorse. A fronte di un risparmio sul costo degli organi di governo di soli 150 milioni di euro l'anno.

5.4. Le privatizzazioni formali

Non mi occupo qui delle privatizzazioni massicciamente realizzate già con la prima fase delle riforme successive alla crisi del 1992³², del *favor* del nostro legislatore per politiche di privatizzazione formale (il passaggio cioè dalla forma dell'ente/azienda pubblica a quella del S.p.a. in controllo pubblico), in virtù dei vincoli esterni e delle indicazioni europee accompagnate dalla condizionalità. Mi limito a ricordare che il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ha tentato di porre un freno ad un processo di proliferazione incontrollata di società in controllo pubblico³³ e che le misure previste hanno prodotto fin qui la soppressione di non più di mille società. Il favore in questo caso era del tutto ingiustificato; non si comprende perché la forma societaria debba garantire un'efficienza maggiore di un'azienda pubblica ben condotta. Mentre la forma privatistica è stata utilizzata per eludere il principio del concorso pubblico e per attenuare il regime delle responsabilità dei funzionari.

5.5. L'esautoramento delle amministrazioni pubbliche. Esternalizzazioni e deroghe

Se le politiche di taglio della spesa pubblica colpiscono la capacità delle amministrazioni di cercare nuovi livelli di efficienza ed efficacia nella cura dei diritti (l'"abbandono per disinvestimento"), le contro-riforme non si fermano qui. Da un lato l'Italia appare molto zelante nell'accogliere i pressanti indirizzi europei per *l'esternalizzazione di funzioni e servizi pubblici*, dall'altro immette nel processo contro-riformatore la particolarità, tutta italiana, dell'uso dell'emergenza per eludere o derogare dall'applicazione della disciplina ordinaria delle amministrazioni. Due fenomeni con uno stesso fine: l'esautoramento progressivo delle amministrazioni pubbliche. Il primo fenomeno segue due strade: si esternalizzano parti di funzioni, attività per lo più serventi, ma di grande rilievo (una cosa è affidare a imprese esterne attività di pulizia o manutenzione, altra cosa è affidare attività centrali per la formazione della volontà delle amministrazioni, come quelle di raccolta delle informazioni con l'uso delle tecnologie informatiche); in secondo luogo si esternalizzano intere funzioni e servizi pubblici. Un fenomeno favorito dai Trattati europei, che consentono di isolare, dal complesso dei servizi pubblici, i servizi economici di interesse generale, che vengono così al centro dell'attenzione, pur lasciando agli Stati la scelta delle modalità della loro erogazione (articoli 4 e 106 del TFUE). La scelta, presentata come pro-concorrenziale, dell'affidamento di questi servizi a imprese private con gara, viene poi incoraggiata quando le Istituzioni europee, utilizzando i vari strumenti di condizionalità che abbiamo visto, possono influire in modo decisivo sulle scelte degli Stati. Il discorso merita un approfondimento che qui è impossibile

³² Per un giudizio sulle privatizzazioni di interi settori economici, vedi MERLONI, op. cit., 273 ss.

³³ Si è raggiunto il numero di oltre 8000 società, la metà delle quali con meno 25 dipendenti e un quarto con meno di 9 dipendenti.

sviluppare. Basti ricordare il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (Governo Draghi) come un caso esemplare di controriforma che impone l'affidamento con gare per i «servizi a rete» (sono travolti i risultati del referendum del 2011), per andare alla ricerca, vana, del concorso di capitali privati ad una spesa pubblica boccheggianti. È vero il contrario: se siamo in presenza di attività di pubblico interesse e sottratte al mercato, la cui erogazione è in definitiva sostenuta da risorse pubbliche, i privati concorrono per l'affidamento (concorrenza *per il* mercato), ma non rischiano, se non inizialmente, risorse proprie, non entrano in una reale competizione (*nel* mercato).

Il secondo capitolo dell'abbandono per esautoramento, l'uso crescente di *soluzioni emergenziali e derogatorie*, meriterebbe un'attenzione particolare. Basti qui richiamare alcune configurazioni del fenomeno. Da un lato la deroga generalizzata, per legge, di rilevanti parti della disciplina pubblica. Dall'altro le ormai rituali nomine di Commissari straordinari che quasi sempre uniscono poteri di accentramento di competenze in capo ad amministrazioni straordinarie (che doppiano, con costi rilevanti, quelle ordinarie), e poteri di deroga anche molto significativi. Come ad esempio nel primo tipo, si pensi al dl. 18 aprile 2019, n. 32, detto «sblocca-cantieri», che smantella in buona parte il codice dei contratti del 2016, aprendo la strada a regole derogatorie che poi diventano regole a regime: l'ultimo codice dei contratti pubblici, il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, rende ordinarie le nuove soglie, innalzate, al di sotto delle quali l'affidamento dei lavori, servizi e forniture può essere effettuato in forma diretta, senza gara. Un ampliamento molto significativo che copre quasi il 98% degli affidamenti.

Gli esempi del secondo tipo sono infiniti. Si sta passando, però, da un uso sistematico, ma puntuale, ad un'adesione ormai generalizzata al modello emergenziale³⁴. Esternalizzazioni e deroghe si saldano così in una vera e propria controcultura delle amministrazioni pubbliche, che rinuncia esplicitamente a rinnovarle e a investire nella loro capacità operativa, per puntare ad una illusoria (perché smentita dai fatti) maggiore efficienza delle imprese private nella cura di interessi pubblici.

6. Due casi di apparente disallineamento. Le politiche anticorruzione e il PNRR.

Nel periodo che qui chiamiamo dell'austerità feroce, due politiche sembrano fare eccezione. Come rapidamente vedremo, questo è vero solo in parte.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, che adotta una serie di misure per il *contrasto alla corruzione*, ha il merito di andare molto al di là della rivisitazione delle responsabilità personali dei funzionari pubblici (in particolare del rapporto tra una rinnovata responsabilità disciplinare e quelle più tradizionali, penale e amministrativo-contabile), per puntare, con propri piani, su misure organizzative, adottate in modo adeguato alle condizioni di contesto di ciascuna amministrazione, quindi differenziate, che creino nuove condizioni di esercizio di funzione pubbliche, meno esposte al rischio di comportamenti impropri (nel caso peggiore corruttivi). Si riscopre così una nuova dimensione, oggettiva, organizzativa, del principio di imparzialità. Di più, le misure di contrasto non contraddicono l'attenzione alla funzionalità (efficienza ed efficacia), ma ne utilizzano gli strumenti (tra i quali controlli interni, sostanziali, non formali) per accrescere la capacità delle amministrazioni di isolare i comportamenti corruttivi e di cattiva ammini-

³⁴ Si veda il recente esempio della legge 18 marzo 2025, n. 40, sulla ricostruzione post calamità. Un'attività successiva alla fase emergenziale, curata dalla protezione civile), che consiste in finanziamenti straordinari, da parte dello Stato, di interventi ordinari curati dagli enti locali (con il coordinamento regionale), viene considerata come emergenziale a regime, comportando la nomina di un Commissario straordinario dotato di un amplissimo potere derogatorio.

strazione. Un esempio positivo di attuazione armonica dei principi di buon andamento e di imparzialità, anche perché presuppone (e imporrebbe) che le misure di imparzialità si realizzino in amministrazioni effettivamente capaci di svolgere al meglio i compiti affidati. Con l'importante novità di una riforma la cui attuazione è sì affidata alle singole amministrazioni, ma è presidiata da una autorità indipendente, dotata di poteri conoscitivi, di indirizzo, sanzionatori e di interlocuzione con il Parlamento e Governo. Un presidio, un punto di riferimento, mancato invece per tutte le altre riforme delle amministrazioni. Una riforma rapidamente ridimensionata, a partire dalle clausole dell'invarianza finanziaria applicate in primo luogo all'Anac³⁵, e poi, naturalmente, a tutte le amministrazioni. Nel tempo sono arrivate misure contrastanti, quali la de-quotazione dei piani anticorruzione all'interno del PIAO, volte a riportare al centro il ruolo del DFP e del ministro, a scapito del presidio indipendente dell'Anac.

Si registra, poi, un ritorno di fiamma delle responsabilità penali e amministrativo-contabili, questa volta però non nel senso di rafforzarle, ma di attenuarne l'impatto. L'uso strumentale della cosiddetta "paura della firma" ha portato, da un lato, alla progressiva devitalizzazione dei reati d'abuso d'ufficio e del reato di traffico di influenze illecite³⁶, e, dall'altro, al cosiddetto "scudo" erariale, prima nella forma dell'esenzione totale, per un lungo periodo (dal 2020 al 2025) della responsabilità amministrativo contabile per colpa grave e poi, con la cosiddetta "riforma della Corte dei conti"³⁷, nella forma di un'ampia serie di esimenti e di riduzione dell'importo massimo di condanna, che ne riducono quasi totalmente l'effetto di deterrenza. Il secondo caso di apparente disallineamento è costituito dal PNRR, attuativo da noi della NGUE, adottata in Europa per far fronte alla grave crisi economica successiva all'epidemia di COVID-19. Una misura salutata come un'inversione di tendenza rispetto all'austerità dei patti di stabilità europei (per un tempo breve sospesi). Di questa politica non valutiamo qui gli effetti prodotti sull'economia italiana, ma solo la possibilità di utilizzare le ingenti risorse finanziarie (per l'Italia la considerevole cifra di 209 miliardi, da spendere entro il 2026) per migliorare la qualità delle amministrazioni. Il regolamento europeo che disciplina l'uso di queste risorse esclude drasticamente le spese correnti. Consente, invece, l'avvalimento di soggetti esterni per la fornitura di servizi strumentali³⁸. A questo si aggiunge l'uso della condizionalità nel trasferimento delle risorse per imporre l'adozione di "riforme" auspiccate dalla UE. I trasferimenti del PNRR sono stati condizionati all'adozione di svariate "riforme", tra le quali la ricordata nuova disciplina dei contratti pubblici (il d.lgs. n. 36/2023), la nuova disciplina dei servizi pubblici (il d.lgs. n. 201/2022), fino agli interventi addirittura in materia di giustizia (la "legislazione Cartabia"). Per una riforma in senso costituzionale delle amministrazioni, un'occasione largamente mancata.

7. La modifica costituzionale del 2012 sull'equilibrio di bilancio

Di fronte all'ampiezza e profondità delle controriforme appena esaminate, c'è da domandarsi, in conclusione, quale sia il loro impatto sullo statuto costituzionale delle amministrazioni, su quella lettura

³⁵ Il d.lgs. 24 giugno 2014, n. 90, nel costituire la nuova ANAC per fusione con la soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, impone alla nuova autorità addirittura una drastica riduzione (del 20%) della spesa per il personale.

³⁶ La devitalizzazione dell'abuso d'ufficio si è fatta con dl. 16 luglio 2020, n. 76, l'abrogazione con la legge 9 agosto 2024, n. 114. Su quest'ultima si veda CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, in *Diritto Pubblico*, 2025, 2, 325 ss. e GATTA, *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge, la consulta certifica "indubbi vuoti di tutela" e al contempo difende in via di principio l'art. 117, co. 1, Cost e gli obblighi internazionali di abrogazione*, in *Sistema penale*, 2025, 7-8, 111 ss.

³⁷ La già citata legge n. 1 del 2026.

³⁸ Vedi il reg. 241 del 2021.

ricca che ha trovato con la riforma costituzionale del 2001 un significativo completamento e una sanzione formale. Considerando che anche in questa fase le controriforme sono state accompagnate da una formale modifica della Carta, con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha "santificato" il principio di equilibrio di bilancio. La domanda è legittima, perché non ci troviamo solo di fronte ad un mutamento della "costituzione materiale"³⁹, cioè a significativi cambiamenti di rotta della legislazione sulle amministrazioni, ma ad una significativa modifica della Costituzione formale vigente. Non vale qui ricordare che la modifica sia stata frutto di un processo affrettato e poco democratico, con cui l'Italia, anche sottoposta a pressioni improprie (ancora, la lettera della BCE), ha dato seguito agli impegni assunti con il *Fiscal compact* e con procedura accelerata e senza un adeguato dibattito pubblico. La modifica, formalmente legittima, c'è stata e va letta nel suo rapporto con il testo costituzionale complessivo, così come modificato.

L'elemento che più chiaramente sembra porre in discussione il nuovo statuto delle amministrazioni è il "crescendo rossiniano" tra il richiamo al principio di equilibrio di bilancio (all'articolo 81 Cost.), l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio ricadente sulle pubbliche amministrazioni, insieme alla sostenibilità del debito pubblico (all'articolo 97 Cost.), fino al forte coinvolgimento delle autonomie territoriali, chiamate ad assicurare «l'osservanza dei vincoli economici e finanziari dell'ordinamento europeo» (all'art. 119 Cost.). Non solo un richiamo all'equilibrio finanziario, quindi, ma ad un principio interpretato e assicurato nei modi e con gli strumenti dell'Unione europea. Da qui una possibile lettura che consideri la modifica costituzionale del 2012 come trasformativa dell'equilibrio complessivo fin qui seguito nell'interpretazione della Costituzione. Che il principio dell'equilibrio di bilancio, cioè, sia assunto a principio di rango superiore; se non sostitutivo, limitativo del principio di uguaglianza sostanziale dell'articolo 3, comma 2, che andrebbe riletto, secondo questa tesi, insieme a tutti i diritti della parte della Parte prima, in modo condizionato: la Repubblica rimuoverebbe gli ostacoli all'uguaglianza e curerebbe i diritti fondamentali dei suoi cittadini, ma nei limiti delle risorse disponibili alla luce del principio di equilibrio di bilancio. Pur in presenza di queste rilevanti novità, io penso che la lettura ricca della Costituzione tenga ancora validamente. Per due ragioni, entrambi formali.

In primo luogo il limite dell'equilibrio di bilancio, per quanto forte, è stato inserito nella Seconda parte della Costituzione, mentre la Prima resta non modificata. Esso potrà limitare la capacità di intervento, la possibilità di cura concreta dei diritti da parte delle amministrazioni pubbliche, ma il loro ruolo centrale non viene modificato, soprattutto non vengono modificati gli obiettivi fissati alla Repubblica, i diritti fondamentali da curare. Ove fosse stato questo l'obiettivo della riforma costituzionale, si sarebbe dovuto modificare formalmente anche la Parte prima della Costituzione, ma questo non è avvenuto.

In secondo luogo, è possibile dare al principio di equilibrio di bilancio una lettura positiva, non distorta dalle applicazioni che essa ha subito in virtù delle norme europee e delle scelte italiane di implementazione. In sé, il principio esprime l'idea che i conti pubblici debbano essere in ordine, sia quanto a deficit che quanto a debito pubblico. Esso può essere rispettato in vario modo, a cominciare da un maggiore

³⁹ Sul carattere politico, non giuridico, dell'uso della "costituzione materiale" come tecnica di rilettura della Costituzione, applicata soprattutto da Sabino Cassese e dalla sua scuola nel caso della cosiddetta "costituzione economica", vedi MERLONI, op. cit., 324 ss. Non esiste oggi, se mai è esistita, una "costituzione amministrativa", confinata nei soli articoli 97 e 98 Cost., tanto riduttiva da dover essere riletta alla luce dei mutamenti che si realizzano nella realtà (nella legislazione, negli indirizzi politici). Il problema si è posto, in passato, con le letture, come abbiamo visto riprese da Giannini e Nigro, che hanno considerato come "profili costituzionali" dell'amministrazione eventi legati all'evoluzione delle normative e della cultura dell'amministrazione. Un'applicazione della nozione di "costituzione materiale" che ha prodotto una svalutazione delle norme costituzionali sulle pubbliche amministrazioni.

ricorso alla tassazione progressiva (le grandi fortune, ad esempio) e da una maggiore flessibilità nella gestione del debito (il debito a fini anticiclici può anche aumentare in situazioni di mancata crescita, a condizione di riportarlo ad una dimensione sostenibile in fase di crescita e di entrate di bilancio sufficienti). In sostanza, non è l'equilibrio di bilancio in sé a minacciare diritti e la loro cura adeguata da parte delle amministrazioni, ma la sua lettura e applicazione distorta: la sua concentrazione, ossessiva, sul solo lato del ricorso al debito, le rigide interpretazioni dei parametri europei nei diversi patti di stabilità, l'uso della condizionalità per spingere gli Stati a riforme che riducono la spesa pubblica, privatizzano, esternalizzano o annullano la leva della tassazione e la sua progressività.

In questa diversa prospettiva, le controriforme sono da ricondursi alla categoria degli indirizzi politici transeunti e della inattuazione dello statuto costituzionale delle amministrazioni, che, però, di per sé resta valido. Tanto da giustificare la ricostruzione dei loro effetti come una spinta verso "amministrazioni incostituzionali"⁴⁰. Quanto agli strumenti utilizzati dalla UE per controllare le politiche di bilancio e per indurre all'adozione di riforme, va ricordato che si tratta pur sempre di atti di normazione attuativa dei Trattati che spesso li hanno impropriamente forzati. Quando si pongono, anche in ragione degli effetti che producono, in contrasto con i principi della Costituzione italiana, spetta all'ordinamento italiano, a partire dalla sua Corte costituzionale, impedirne l'applicazione.

In sostanza lo statuto costituzionale delle amministrazioni pubbliche, ricco perché frutto di un'evoluzione normativa e culturale delle amministrazioni che si è consolidata con la riforma costituzionale del 2001, pur fortemente contrastato dalle politiche di abbandono, mantiene tutta la sua validità, anche dopo la riforma costituzionale del 2012. Affermarne la piena validità giuridica significa farne un punto di riferimento essenziale per riaprire una nuova fase di attuazione del progetto costituzionale. A livello nazionale, dando forza alla capacità di resistenza della Costituzione italiana con nuove politiche di tutela dei diritti fondamentali e di cura delle amministrazioni; a livello europeo perché le Istituzioni UE cambino nel profondo gli indirizzi fin qui seguiti.

⁴⁰ Ho sostenuto questa tesi sia in MERLONI, *Costituzione repubblicana*, cit., sia in MERLONI, *Diritti e pubbliche*, cit.

