



MARIA ROSARIA FERRARESE*

STATI TRA PUBBLICO E PRIVATO: IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI CONSULENZA **

Abstract [It]: Le società di consulenza sono una delle tante organizzazioni professionali private presenti sulla scena mondiale a seguito del processo di globalizzazione. Nate per fornire il loro *know-how* a aziende e gruppi economici, spesso vendono i loro servizi anche a Stati ed enti pubblici. Questo accade non solo negli Stati Uniti, ma in tutto il mondo, compresi molti Stati europei. Ciò che più sorprende è che ciò avviene sempre più di frequente e che spesso le società di consulenza sono coinvolte anche in attività legislative e di regolamentazione al cuore dei compiti politici degli Stati. Questo articolo tratta, in particolare, dei numerosi rischi (costi, conflitti di interesse, ecc.) che gli Stati devono affrontare via via che ruolo delle società di consulenza diventa così frequente e penetrante, primo fra tutti il pericolo di una crescente “infantilizzazione” degli Stati e della loro dipendenza dalle conoscenze e dalle capacità di altri.

Abstract [En]: Consultancy firms are one of the many private professional organizations on the world scene after globalization. Born to provide their know-how to companies and economic groups, they frequently sell their services to States and public entities as well. This happens not only in the United States but all over the world as well as in many European States. What is surprising is that this happens more and more frequently and that often consultancy firms are involved even in law-making and regulation activities, that are at the hearth of States’ political tasks. This article deals especially with the many risks (costs, conflict of interest, etc.) facing States when the role played by consultancy firms becomes so frequent and penetrating, first of all the danger of the growing “infantilization” of the States and their dependence on the knowledge and abilities of others.

Parole chiave: Attività Legislativa Pubblica e Privata; Regolazione; Globalizzazione; Società di Consulenza.

Keywords: Public and Private Law-Making; Regulation; Globalization; Consultancy Firms.

SOMMARIO: 1. Expertise e privatizzazione. – 2. La grande industria della consulenza. – 3. Il mutato contesto delle società di consulenza. – 4. Sulla fenomenologia delle consulenze. – 5. Il caso della Germania. – 6. I casi di Francia e Italia Criticità e problemi. – 7. Stati e *consultancy firms*: un rapporto a somma zero?

* Già Professoressa ordinaria di Sociologia del diritto – Università di Cagliari.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Introduzione. Prospettive comportamentali e normatività

Quando si parla di privatizzazione, si parla di un processo multiforme e variegato che sfugge a una facile definizione. Fino a un certo punto essa poteva essere pensata come un processo che era nel controllo degli Stati, poiché consisteva nella cessione di loro poteri e posizioni a favore di privati. In realtà, la privatizzazione, specialmente a livello globale, si è dispiegata come un cambiamento e un piano d'azione molto più vasto, che sommava alle iniziative di liberalizzazione intraprese dai vari Stati per far posto ai privati e alle dinamiche di mercato, anche e soprattutto l'iniziativa di soggetti privati capaci di muoversi a livello transnazionale e di costruire posizioni di potere e regole di comportamento al di là dei tradizionali steccati istituzionali e dei consueti recinti statali. La globalizzazione aveva infatti aperto nuovi spazi di azione per i privati, dove essi potevano muoversi in un vuoto di regole giuridiche e supplire a questo vuoto con proprie iniziative di regolazione o di cosiddetta "autoregolamentazione". Rispetto a queste varie iniziative i soggetti pubblici hanno reagito con atteggiamenti di prevalente acquiescenza e, più raramente, con reazioni negative o ostili¹.

Nel caso che esamineremo in queste pagine, ci si trova di fronte a una situazione leggermente diversa e meno chiara, perché si tratta del reclutamento da parte degli Stati di privati in quanto "esperti", ossia depositari di competenze tecniche e scientifiche da utilizzare per supportare le proprie attività. Il che non sembra configurare alcuna forma di privatizzazione perché il ricorso a professionisti depositari di conoscenze e skills tecniche è del tutto normale per un ente pubblico ed è stato sempre praticato dagli Stati. Basterà far riferimento in proposito al New Deal, che fu contemporaneamente il periodo in cui F. D. Roosevelt cercò di attrarre nel governo le cosiddette "teste d'uovo", mentre al contempo non mancava di reclutare anche alcune competenze esterne². Ed entrambe le tendenze erano rivolte a rafforzare il governo e la sua capacità di azione.

Nel passato, tuttavia, il ricorso a consulenze esterne era sporadico, e non inficiava l'immagine di autosufficienza degli Stati, che contenevano in sé (o presumevano di contenere) tutte le competenze possibili per far fronte ai propri compiti. Oggi le cose stanno diversamente perché da una parte sono cambiati gli Stati, che sono entità più deboli rispetto al passato e, come tali, si rivolgono sempre più spesso a consulenze esterne, dall'altra anche l'attività di consulenza è cambiata, ponendosi in termini di una vera e propria "industria", che è mossa, oltre che da criteri di scienza e conoscenza professionale, da proprie logiche "industriali".

¹ Prevalentemente gli Stati hanno accettato e fatte proprie le "normative" varate dai privati, attraverso atti di tacito consenso o di esplicita "incorporazione". Reazioni negative o ostili si sono registrate soprattutto nel campo degli investimenti esteri diretti, rispetto ad alcune decisioni arbitrali che penalizzavano pesantemente, e spesso ingiustificatamente, gli Stati, a vantaggio degli investitori.

² H. COON, *Triumph of the Eggheads*, New York, Random House, 1955, digitalizzato nel 2006, nella versione edita da University of Michigan.

Quello della grande “industria della consulenza”³ è un capitolo ancora poco indagato e sconosciuto del grande libro delle privatizzazioni, le cui pagine sono state scritte a partire specialmente dagli anni ‘90 del secolo scorso. Così si viene indotti a scoprire un altro e diverso versante del processo di privatizzazione giuridica, che si configura affidando a soggetti privati che indossano abiti professionali soluzioni e decisioni che, sotto l’etichetta della “consulenza”, spesso eludono le coordinate pubbliche di una *governance* democratica.

La privatizzazione può dunque essere vista come una complessa rete di soggetti e iniziative che, a livello statale e a livello internazionale e globale, hanno favorito e promosso l’edificazione di una infrastruttura giuridica a trazione privata in campo economico e finanziario⁴, ma che, sempre più, anche indossando abiti professionali, toccano anche il campo della politica e proprio quelle prerogative che erano al cuore dell’attività statale, inclusa quella legislativa.

La centralità della dimensione professionale nel disegno delle regole che reggono il nostro mondo non è ancora riconosciuta e studiata come merita⁵, ma rispecchia un mutamento che Foucault già intravedeva nella figura dell’intellettuale, che diventa sempre più “specifico”, allontanandosi dal ruolo di predicatore di grandi cause universali, e si avvicina piuttosto alla figura dello “scienziato-esperto”, che si pone al servizio di cause specifiche e locali⁶.

Questa dimensione professionale è alla base anche delle cosiddette “società di consulenza”, che hanno conquistato spazi sempre più rilevanti, svolgendo ruoli che vanno al di là delle mere tradizionali “consulenze”. Proprio in quest’area di imprenditorialità di natura professionale si può scoprire un sensibile filone di poteri e competenze esercitato da gruppi professionali organizzati come industrie. Inoltrarsi in quest’area, che non frequentemente viene osservata e messa adeguatamente in evidenza, può dunque essere utile, e persino necessario, non solo per segnalare la presenza di “nuovi poteri” a livello mondiale⁷, ma anche per aggiungere un tassello alla conoscenza del senso e della direzione dell’evoluzione giuridica e politica del nostro tempo, che appare sempre più impregnata di criteri di mercato.

³ La letteratura sul tema non è molto estesa, ma conta vari contributi. Si vedano, ad es., M. KIPPING, L. ENGWALL (eds), *Management Consulting: Emergence and Dynamics of a Knowledge Industry*, Oxford, Oxford University Press, 2002, e T. ARMBRÜSTER, *The Economics and Sociology of Management Consulting*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006. Il più recente contributo è il volume di M. MAZZUCATO, R. COLLINGTON, *Il grande imbroglio. Come le società di consulenza indeboliscono le imprese, infantilizzano i governi e distorcono l’economia*, Roma-Bari, Laterza, 2023. Assai numerosi sono poi i testi di guida professionale e di consultazione per chi lavora o vuole lavorare nel settore, ma pochi testi di analisi critica del fenomeno. Per una prospettiva sulla ricerca accademica sul tema, si può vedere C. CERRUTI, E. TAVOLETTI, C. GRIECO, *Management consulting: A review of fifty years of scholarly research*, in *Management Research Review*, 2019.

⁴ Mi permetto di rinviare a M. R. FERRARESE, *Privatizzazioni, poteri invisibili e infrastruttura giuridica globale*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2021. Tutto il numero della rivista contiene importanti contributi dedicati al tema.

⁵ Sul tema rinvio a M. R. FERRARESE, *Globalizzazione, comparazione e il ruolo dei giuristi privati: verso un nuovo formante giuridico?*, in L. ANTONIOLLI *et al.* (a cura di), *Trento e il diritto comparato/Trento and Comparative Law*, Padova, Cedam, 2024.

⁶ Si veda M. FOUCAULT, *Microfisica del potere*, Torino, Einaudi, 1997, 23. Su come questa trasformazione abbia inciso in campo giuridico, rimando a M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, specie 49 e ss.

⁷ M. R. FERRARESE, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, invisibili*, Bologna, Il Mulino, 2022.

Le imprese di consulenza contribuiscono dunque alla privatizzazione del mondo prestando servizi che talora sostituiscono il protagonismo tradizionalmente mantenuto dagli Stati nell'assolvere ad alcune sue funzioni, incluse quelle legislative e regolatorie. Così, mentre la cosiddetta "industria della consulenza" cresce nel mondo a livelli ipertrofici, gli Stati appaiono sempre più incapaci di reggere tutto il peso dei compiti per cui sono stati creati e per cui esistono.

2. La grande industria della consulenza

Anche se la professione di "consulente" è più risalente, e si collega a correnti di pensiero che valorizzavano le potenzialità della conoscenza nel processo di industrializzazione⁸, il fenomeno delle grandi società di consulenza nella sua attuale configurazione si è affermato specialmente nei due ultimi decenni del '900, in collegamento con i grandi cambiamenti che investivano il mondo in quel periodo. Il ruolo da esse svolto, dapprima negli Stati Uniti, ebbe una forte accelerazione dalla metà degli anni 80 del '900 in poi, coinvolgendo via via vari altri paesi, inclusi quelli europei. Esso è stato rilevantisimo anche in tutti i processi di M. & A. che hanno costellato l'industria negli ultimi decenni, così come nel NPM, che era parte integrante dell'invito a "re-inventare lo Stato" promosso da Osborne e Gaebler⁹. Da ultimo, specialmente la pandemia da Covid19 ha fatto registrare una forte espansione del loro reclutamento¹⁰, visto che quasi tutti i governi erano più o meno impreparati a fronteggiare tale emergenza. Oggi sono presenti nuove chiamate alle armi della consulenza: il cambiamento climatico, la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale.

Come si è detto, a fruire di consulenze nei settori più diversi sono organizzazioni e soggetti molto diversi, sia privati, sia pubblici, sia del cosiddetto "terzo settore". In queste pagine l'attenzione sarà concentrata sul ruolo che le imprese di consulenza svolgono al servizio di soggetti pubblici, con riferimento specie a funzioni legislative e di *governance*, sia a livello nazionale, sia a livello sovranazionale e internazionale. Le società di consulenza vengono appaltate dagli Stati specie per competenze di carattere tecnico e funzionale, o per analisi di impatto di leggi e riforme varate, ma non sono infrequenti i casi in cui esse vengono reclutate anche per far fronte a interi progetti di riforma e programmi politici, o a specifiche emergenze.

L'espansione di questo mercato è avvenuto, notano Mazzucato e Collington, anche grazie ad alcune "riforme chiave" adottate negli anni della globalizzazione, come la privatizzazione di molte imprese statali e l'introduzione di nuove regole di concorrenza per

⁸ Si tende a collocare questo tipo di industria "in uno di questi tre periodi: la fine del XIX secolo, con la comparsa degli "ingegneri consulenti" in Europa e negli Stati Uniti; la popolarità della "gestione scientifica" e delle teorie di Frederick Taylor, due decenni dopo; lo sviluppo dei metodi di "contabilità dei costi", da cui nacque la McKinsey". Così M. MAZZUCATO, R. COLLINGTON, *Il grande imbroglio*, cit., 36.

⁹ D. GAEBLER, T. OSBORNE, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Milano, Garzanti, 1995. Il titolo originale era *Re-inventing government*.

¹⁰ Si veda il forum *Pandemic consulting. How private consultants leverage public crisis management*, a cura di A. VOGELPOHL et al., in *Critical Policy Studies*, 2022, consultabile on line.

il settore pubblico, che portarono ad incrementare il ricorso a consulenze esterne, non senza esiti paradossali: Reagan, ad es., affidò a consulenti privati il compito di «stabilire se un certo bene o servizio rappresentava una “funzione intrinseca dello Stato” oppure no», al fine di decidere della sua privatizzazione¹¹.

Nonostante l'importanza del tema, la questione delle consulenze erogate agli Stati non sembra occupare lo spazio e attirare l'attenzione che meriterebbe nel pubblico dibattito e anche nella letteratura accademica. Il tema, tuttavia, per quanto ancora poco noto al grande pubblico, non ha mancato di suscitare preoccupazioni e rilievi, che sono emersi via via soprattutto nei paesi che più hanno visto crescere il fenomeno. Forse il prevalente silenzio di cui il tema gode è funzionale alla espansione ed all'effettività del fenomeno.

Oggi si può parlare di una vera e propria “industria della consulenza”, di cui sono note al grande pubblico soprattutto alcune sigle, a partire da McKinsey (che l'*Economist* ha definito “*the high priests of management consultancy*”), BCG (Boston Consulting Group) e Bay and Company, (altrimenti note come MBB), Deloitte, Accenture, e molte altre, che macinano cifre da capogiro e mostrano un'inarrestabile tendenza alla crescita e all'espansione. Basti dire che il valore complessivo di questa industria ha raggiunto i 374 miliardi di dollari nel 2023. Altrettanto indicative sono le cifre dei guadagni realizzati specie dalle imprese più importanti, che sono state di 34 miliardi di dollari nel 2023 nel caso di Accenture Consulting, che ha capeggiato la lista, e di 25 miliardi nel caso di Deloitte, che è seconda in classifica¹².

Il coinvolgimento di professionisti privati in compiti di natura pubblica avviene sotto l'etichetta della “consulenza”: questo era esattamente il tipo di funzione che i professionisti svolgevano all'inizio, prima di organizzarsi come una vera e propria industria, che produce e vende conoscenza e *know how*. Questa trasformazione, che vede il connubio tra competenze professionali e *ratio* industriale, è ben nota ai giuristi perché ha condotto negli Stati Uniti alla creazione e al successo delle *law firms*, il cui ruolo è stato fondamentale nel processo di globalizzazione giuridica¹³ e nello spostamento della razionalità giuridica verso quella che Katharina Pistor ha chiamato “il codice del capitale”¹⁴. E già le *law firms* prospettavano il nuovo protagonismo della figura del giurista “esperto”, pronto a servire i bisogni del mercato, piuttosto che le istituzioni pubbliche.

Di fronte a tale trasformazione, occorre chiedersi se gli esperti che lavorano per le grandi imprese della consulenza, chiamati in causa dagli stessi governi in soccorso allo svolgimento di funzioni legislative e regolatorie nei settori più diversi, pur indossando vesti professionali, quando diventano co-legislatori e co-regolatori in varie aree, di dimensione sia nazionale, sia globale, non rispondano ormai anche a una razionalità di tipo industriale. L'etica

¹¹ M. MAZZUCATO, R. COLLINGTON, *Il grande imbroglio*, cit., 52.

¹² È bene precisare che l'ordine di importanza delle varie imprese è variabile e risente di fattori di prestigio, notorietà, entità dei profitti, ecc. e le fonti reperibili in internet rispecchiano questa variabilità.

¹³ Rimando in proposito a M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit.

¹⁴ K. PISTOR, *Il codice del capitale. Come il diritto crea ricchezza e disuguaglianza*, Roma, Luiss University Press, 2021. Su questo importante contributo, mi permetto di rimandare a M. R. FERRARESE, *Il capitale e il tocco magico del diritto. Storie e protagonisti secondo Katharina Pistor*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2019.

professionale impone di servire l'affrancamento del “cliente” dai suoi problemi, così che possa fare a meno del sostegno del professionista, mentre l'industria tende a promuovere strategie che aumentino le possibilità di futuri acquisti dei propri prodotti, piuttosto che a mortificarle, ed anzi a “fidelizzare” il cliente.

Intesa in senso tradizionale, la consulenza presupponeva non solo interventi per lo più di tipo meramente tecnico e gestionale, ma anche una temporaneità e una sporadicità dell'intervento consultivo: due condizioni che non permettevano di inficiare la situazione di autosufficienza dell'ente pubblico. Tra l'altro, la sporadicità e il fine limitato dell'intervento permettevano anche una più facile possibilità di verifica dell'utilità dell'apporto professionale dato e dei suoi frutti. Oggi, per le modalità con cui si svolgono molte attività di consulenza sollecitate dagli Stati, non sembra di trovarsi in una situazione simile a quella del passato e i “servizi professionali” delle *consultancy firms*, pur restando sotto l'etichetta della “consulenza”, in realtà in molti casi sembrano testimoniare una perdita di buona parte dei caratteri del passato, come le pagine che seguono tenderanno a mettere in luce.

3. Il mutato contesto delle società di consulenza

L'odierna e costante espansione dei servizi professionali resi dall'industria della consulenza rispecchia una situazione notevolmente diversa da quella del passato, per varie cause. Tutte queste cause stanno sullo sfondo di un contesto generale di affermazione, come si è già accennato, di una ratio di tipo industriale, ossia sensibile a criteri di mercato e di profitto, a cui le odierne “consulenze” tendono a rispondere.

Oltre che ragioni legate alla trasformazione di tipo industriale che ha riguardato il mondo delle consulenze, per spiegare le differenze rispetto al passato e la forza acquisita dal mondo della consulenza organizzata sono rilevanti anche vari altri aspetti. Innanzitutto, il mutato contesto sociale, oggi caratterizzato da maggiore complessità delle questioni sociali, politiche e tecniche che gli Stati si trovano ad affrontare nella situazione odierna. L'espansione dei servizi di consulenza rientra pienamente nei parametri delle società nostre post-moderne, caratterizzate da forte complessità sociale e politica¹⁵ e da continui avanzamenti nella scienza e nella tecnica, nonché da conseguenti bisogni di continuo aggiornamento, riadattamento, ecc.

La difficoltà per un decisore pubblico di tenere sotto controllo le tante variabili che sono presenti nel contesto odierno viene acuita dal fatto che il quadro complessivo è non solo fortemente internazionalizzato, ma anche costantemente esposto al cambiamento. In un quadro così complesso e irrequieto, può essere utile o addirittura necessario attingere anche a conoscenze esterne rispetto a quelle di cui i pubblici organismi dispongono in proprio, specie dopo le varie cure dimagranti a cui essi sono stati sottoposti negli ultimi decenni.

¹⁵ Al tema della complessità Morin ha dedicato particolare attenzione. Si veda E. MORIN, *La sfida della complessità*, Firenze, Le lettere, 2017 (nuova edizione a cura di A. Anselmo e G. Gembillo).

Una ulteriore causa sta nell'evoluzione organizzativa delle stesse società di consulenza, che costituiscono ormai delle potenze mondiali, capaci di cumulare varie risorse e capacità. Non solo notevoli risorse finanziarie, ma anche risorse di conoscenza, di organizzazione, e persino di ricerca, che le portano a organizzare in stile “simil-accademico” programmi di formazione interna del proprio personale sui temi più attuali, oltre che la pubblicazione di libri di *management*, che spesso diventano dei best-seller, anche di varie riviste che portano i loro nomi¹⁶. Così esse hanno conquistato anche una enorme capacità di promuovere la propria immagine e di accreditarsi come dei *think tank* estremamente affidabili, talora al di là delle loro effettive capacità, cosicché, anche in caso di insuccessi conclamati, hanno mezzi capaci di attutire la caduta e ridurre i danni di immagine. E tutto ciò, mentre le università pubbliche, che certo non potrebbero svolgere lo stesso ruolo delle società di consulenza, anche in Europa sono state invece sempre più trascurate come possibili e più neutrali fonti di approvvigionamento di conoscenza, per pubblici servizi. Anzi talora esse sono state paradossalmente qualificate come soggetti che incorrono in vari limiti nel partecipare ad appalti pubblici sulla base dell'esclusivo riferimento al diritto della concorrenza nei suoi vari risvolti (public procurement, State aid, public service obligations ecc.)¹⁷.

Ad accrescere il successo delle imprese di consulenza contribuisce infine anche il fatto che molte di esse funzionano come dei “supermercati della consulenza”, dove si può trovare la risposta quasi a ogni richiesta. Specialmente alcune società cumulano, più o meno credibilmente, conoscenze in quasi tutti i campi. Dalle questioni tecnologiche ed energetiche, o relative a intelligenza artificiale, trasporti e infrastrutture, così come all'ecologia ambientale, fino a quelle relative alla difesa o all'ingegneria, alla pianificazione urbana e alle avventure spaziali, le società di consulenza più accreditate offrono un ventaglio di servizi quasi senza vuoti.

L'idea è insomma che esse possano offrire soluzioni per ogni tipo di problema e per ogni tipo di “cliente”, cosicché si presentano al contempo come prive di una specializzazione, ma estremamente accurate e specializzate in tutto quello che fanno. A confermare la tendenziale totalità dei settori di conoscenza coperti (con la sola eccezione della contabilità), molte imprese offrono consulenze e servizi relativi anche al terzo settore e al settore pubblico (*Social & Public sector*), nell'intento di “migliorare la vita dei cittadini in tutto il mondo, aiutando a realizzare gli obiettivi più impegnativi”¹⁸. Proprio questa mancanza di specializzazione sembra accomunarle in qualche modo al ruolo che era proprio degli Stati, che erano capaci di contenere al proprio interno le doti di conoscenza e professionalità per

¹⁶ La rivista “McKinsey Quarterly” data addirittura dal 1964 e nel 2007 fu creata la “Deloitte Review”, divenuta in seguito “Deloitte Insights”. Traggo queste informazioni dal volume di Mazzucato e Collington, cit., 123.

¹⁷ Rimando in proposito a V. ZENO ZENCOVICH, *The Status of Universities in EU Law*, in *Comparative Law Review*, 2, 2014, dove tale qualificazione emerge a seguito di alcuni casi giudiziari discussi davanti alla ECJ. L'A., oltre a ricordare che le Università «have enshrined a European model of the creation of knowledge and of transnational communities of scholars», ricorda che esse fruiscono fin dal Medio Evo di uno speciale statuto, del quale la ECJ dovrebbe tenere conto quando decide sulla possibilità che esse partecipino a

¹⁸ L'intento di «improving the lives of citizens worldwide by helping solve the most pressing economic and social challenges» compare nella *home page* della McKinsey and Company, e viene ulteriormente precisato e sviluppato nel *Social Responsibility Report* del 2020, che include anche le questioni razziali.

misurarsi con vari temi e problemi, e di poter realizzare ogni obiettivo sotto l'ombrello della cosiddetta "onnipotenza del legislatore".

Ovviamente il contesto politico e la veste istituzionale delle imprese di consulenza sono del tutto diversi rispetto agli Stati. Esse non si pongono come ambiti di potere, ma si accreditano come ambiti di conoscenza professionale, pronti a fornire aiuto attraverso estese capacità di *know how*, aderendo a quello spirito *problem-solving* che è tipico del nostro tempo. Ma è sempre più evidente che spesso esse svolgono, su richiesta degli stessi governi, un ruolo di *governance* e compiti di rilievo giuridico e politico che hanno ampi effetti di natura pubblica e collettiva.

Il fenomeno si iscrive perfettamente nella costellazione di cambiamenti suggeriti dalle teorie neo-liberali¹⁹, che tendevano a depotenziare le istituzioni pubbliche e le dinamiche a trazione democratica. In tal senso esso interroga i parametri di una normalità democratica, e richiede maggiore ricerca e più analisi critiche.

Il dato sulla crescente affermazione dell'industria della consulenza va messo infatti in connessione con il contestuale crescente indebolimento delle capacità degli organismi pubblici che si è verificato negli ultimi decenni. Sul tema si tornerà nel paragrafo finale, ma già ora questo aspetto merita di essere introdotto come un corrispettivo della incessante crescita degli organismi di consulenza. L'indebolimento è dovuto sia a cause culturali, legate spesso a un minore livello di preparazione culturale delle attuali classi politiche rispetto a quelle del passato, sia a cause finanziarie connesse alle crescenti cure dimagranti a cui le finanze di Stati e organismi pubblici sono state sottoposte negli ultimi decenni, in regime di capitalismo finanziario, in nome dell'austerità.

Il dubbio che questo fenomeno possa essere facilmente ascritto ad una normalità democratica non può essere facilmente eluso. Ma ciò non significa che le società di consulenza non possano avere un ruolo da svolgere a beneficio anche di istituzioni pubbliche, specialmente quando si tratta di fornire conoscenze in settori che hanno una forte impronta tecnica e professionale, al fine di basare su questa corrette valutazioni e decisioni politiche. Ma sull'uso così esteso e pervasivo che oggi si fa di tali "consulenze" da parte di Stati e di altri organismi pubblici non possono non sorgere perplessità e interrogativi di fondo, che emergeranno via via in queste pagine e che saranno ripresi nei paragrafi finali.

4. Sulla fenomenologia delle consulenze. Il caso della Germania

La fenomenologia delle consulenze richieste dai governi è molto varia e ricca e, nonostante alcuni profili piuttosto problematici, riguarda ormai quasi tutti i paesi, inclusi quelli europei. Le pratiche di esternalizzazione (*outsourcing*) di compiti propri di chi è in posizioni di potere statale, con l'investitura di parti private, sono piuttosto frequenti e far svolgere compiti o richiedere servizi che in precedenza erano una responsabilità del

¹⁹ R. PRINCE, *Economics of Expertise: Consultants and the Assemblage of Culture*, in *Journal of Cultural Economy*, n. 5, 2015.

personale interno alle istituzioni pubbliche rappresenta ormai un fenomeno sempre più diffuso.

Naturalmente l'aiuto richiesto dai governi ai consulenti esterni può essere di varia importanza e più o meno accettabile, a seconda della condizione dei paesi che lo richiedono²⁰, e soprattutto a seconda che riguardi profili secondari o meramente tecnici dell'attività pubblica, o investa invece anche la sostanza politica di tale attività. Le consulenze richieste dai governi assumono un tratto decisamente paradossale, e persino inquietante, quando riguardano questioni propriamente politiche, che sono al cuore stesso delle funzioni pubbliche. Come si è detto, specialmente le consulenze per soccorrere i governi in tema di legislazione, o per varare importanti riforme, presentano un profilo particolarmente critico perché la funzione legislativa era a fondamento dell'attività statale. E sorge il quesito sul perché soggetti privati, tendenzialmente privi non solo di legittimazione, ma anche di formazione e cultura politica, possano e debbano avere voce in capitolo su questioni politicamente sensibili, senza mettere in discussione il modello democratico. La questione si pone specialmente nel caso di consulenze richieste da Stati europei. Le esperienze in proposito di Germania e Francia sono particolarmente indicative perché riguardano due paesi che hanno fatto entrambi un uso alquanto pervasivo di interventi delegati a soggetti esterni, ma neanche l'Italia è estranea a tali ricorsi.

In Germania si è parlato di “*hidden legislators*” per segnalare un vero e proprio processo di “*outsourcing*” delle funzioni legislative²¹, più volte avvenuto attraverso l'affidamento ad “esperti” non solo del compito di elaborare aspetti tecnici e laterali di interventi legislativi, ma dell'intero processo di *drafting* di leggi che si volevano approvare. In particolare, è da ricordare un episodio del 2009, divenuto noto come caso Linklater, che fece particolarmente scandalo, in cui l'intero progetto di *drafting* legislativo redatto da una società di consulenza divenne di pubblico dominio nella versione su carta intestata della società consultiva con cui era stata consegnata al governo. Grazie alla gaffe commessa dal ministro che la fece circolare, la vicenda divenne nota, suscitando un vivace dibattito. Ma fino al 2009 già più di 60 leggi erano state redatte grazie alla collaborazione di consulenti esterni²².

Come mette in risalto l'A., anche se alcuni considerano questi cosiddetti *Gesetzgebungs outsourcing* come un semplice strumento per rendere effettiva la *governance*, il fenomeno non può essere ascritto ad una normalità democratica, e non si possono ignorare vari effetti negativi che ne derivano, specialmente in termini di rischi di conflitti di interesse, oltre che di distorsione della delega politica.

Sotto il primo profilo, non è ingiustificato il timore che sugli studi legali o sulle società di consulenza investite di questi compiti si faccia sentire l'influenza degli interessi dei loro

²⁰ Il riferimento è anche all'attrezzatura istituzionale di cui i paesi dispongono. Ad es., paesi con una struttura statale recente e ancora carente potrebbero avere una giustificazione maggiore nel ricorrere ad aiuti esterni.

²¹ S. HABERL, *I legislatori occulti. Outsourcing legislativo ed espertocrazia nell'ordinamento tedesco*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2018. L'articolo va segnalato come uno dei primi contributi sul tema in Italia.

²² *Ibid.*, 436-37.

clienti – “precedenti, attuali e futuri”²³: tre tipologie che potrebbero non coincidere, e rappresentare interessi che sono in conflitto con esigenze di natura pubblica e collettiva.

Sotto il secondo profilo, in un processo legislativo amministrato da soggetti che non sono legittimati democraticamente e la cui neutralità può essere spesso dubbia, esiste poi un rischio di natura politica, che tocca direttamente il tema della rappresentanza. Se gli organismi politici sono chiamati, nell’esercizio delle funzioni legislative, a rispettare una rappresentanza degli interessi, per quanto possibile, equilibrata, si può dubitare che soggetti privati, che esercitano forme di professionalità contigue a grandi interessi economici e finanziari, siano attrezzati per dare tali risposte equilibrate ai problemi che sono in gioco. Ci si troverebbe insomma di fronte a una sorta di invisibile e tacita forma di *lobbying*, che non avrebbe neanche bisogno di esplicitarsi nelle forme tradizionali.

Come osserva Haberl, tutto ciò rafforza i timori che si realizzi anche una «trasformazione epocale» della forma di Stato, che conduce «dalla gerarchia alla eterarchia, e dall’autorità direttiva ad una composizione policentrica»²⁴, e implica “*governance* anziché *government*, e *Kanzleiendemokratie* (democrazia degli studi legali) anziché *Kanzlerdemokratie* (democrazia del cancelliere)”²⁵.

5. I casi di Francia e Italia

Sorprende ancor più che l’affidamento di compiti di *drafting* legislativo a società di consulenza private abbia trovato spazio anche in un paese come la Francia, dove lo Stato moderno fu inventato e prese inizialmente forma, e dove l’idea del diritto pubblico come entità dottrinale autonoma prese corpo per la prima volta. Naturalmente siamo lontani dall’idea napoleonica che le istituzioni siano “massi di granito” quasi indelebili e l’idea che lo Stato possa essere coinvolto in un percorso di riforme delle sue istituzioni non è sorprendente²⁶. Ma il fatto che anche la Francia abbia ceduto all’idea di affidare delle riforme dello Stato a società di consulenza mette di fronte a una cesura importante: nel 2018, la *Direction interministérielle de la transformation public* del governo francese, creata proprio per avviare una trasformazione dello Stato, firmò un primo schema contrattuale per affidare ad alcune società di consulenza il compito di rinnovare l’immagine della pubblica amministrazione francese, e per introdurre tagli alle spese di cui essa poteva disporre.

Il governo Macron si è mostrato particolarmente favorevole a questo tipo di soluzione, promuovendo, tra l’altro, una molteplicità di “accordi-quadro”, che permettono ai ministeri

²³ Ibid., 439.

²⁴ Ibid., 438. Qui Haberl sta citando H. WILLKE, *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Berlino, 1996, 173 ss.

²⁵ Ibid., *I legislatori occulti*, cit., 438.

²⁶ Com’è stato notato, «selon la formule napoléonienne, des « masses de granit » furent mises en place; elles représentaient les références de la perfection administrative. Ces nouvelles institutions décrites comme inébranlables devaient traverser les âges et servir de modèles pour l’Europe. On retrouve ici l’une des vocations à l’universel de la France, à savoir être admirée, pour être imitée par le reste du monde». Così CH. MENGÈS-LE PAPE, *La réforme de l’administration en France entre méthode et enjeux*, in *Rocznik Administracji Publicznej*, n. 2, 2016.

di disporre di una sorta di abbonamento a svariate forme di consulenza a prezzi più bassi. Questi “supercontratti” sembrerebbero una soluzione positiva, dato l’abbassamento dei costi, ma allo stesso tempo hanno indotto l’amministrazione francese a comportarsi da “consumatore compulsivo”, come ha osservato criticamente *Le Monde*²⁷, moltiplicando il numero di consulenze richieste, e allontanandosi sempre più dall’obiettivo iniziale, che era di contenimento delle spese. D’altra parte, su questo tipo di collaborazione con le imprese di consulenza si è instaurato un clima di opacità, che rende spesso difficile ottenere le informazioni²⁸.

Tutto ciò può sembrare sorprendente anche per un’altra ragione: la burocrazia francese ha sempre goduto di grande prestigio professionale non solo in patria, ma anche presso altri paesi ed era considerata un modello da imitare, così come l’*Ecole National de l’Administration* in cui avveniva la formazione di molti dei più importanti alti funzionari pubblici e politici francesi. Com’è noto, la stessa ENA è stata invece sottoposta a riforma, nell’ambito di un progetto complessivo di ridisegno dello Stato, in cui la burocrazia perde l’immagine forte che aveva nel passato, fino al sospetto che «la fragilisation des administrations est travaillée dès la formation des fonctionnaires, pourtant considérée depuis Max Weber comme un des éléments constitutifs de la domination bureaucratique. Bien entendu, il ne faudrait pas rabattre sur ces écoles l’ensemble des transformations de l’État»²⁹

Come si è arrivati a questo esito? Dopo l’apertura nel 2022 di due inchieste rivolte a chiarire le «conditions d’intervention de cabinets de conseil dans les campagnes électorales de 2017 et 2022», Julie Gervais, maîtresse de conférences à Sciences Po, Paris 1, e co-autrice di un volume dal titolo *La valeur du service public*³⁰, audita dalla commissione di inchiesta del Senato a proposito dell’influenza esercitata dalle società di consulenza, ha fornito una sua spiegazione. Ha affermato che la fascinazione che oggi esercita il privato, viene promossa da quella che definisce una “noblesse managériale public-privée”: persone collocate negli alti ranghi della pubblica amministrazione, che tuttavia, in una forma di rinnovato *pantouflage*, fanno esperienze ripetute anche nel privato. Al contrario che nel passato, infatti, proprio le esperienze nel privato avvantaggiano la loro carriera e incrementano il loro prestigio. E sono proprio questi alti esponenti dell’aristocrazia burocratica a promuovere il reclutamento di società di consulenza esterne³¹.

Anche l’avvio della campagna vaccinale francese fu organizzato da McKinsey, e il suo iniziale insuccesso fu motivo di grande clamore. Tra marzo 2020 e febbraio 2021 il

²⁷ A. SÉNÉCAT, M. VAUDANO, *Comment l’Etat s’est piégé lui-même dans le supermarché des consultants*, in *Le Monde*, 10 luglio 2023.

²⁸ «Le Monde a fait l’expérience directe de ce verrouillage de l’information en sollicitant le détail de quelque 1 500 missions de conseil externe menées de 2017 à 2022 auprès d’une quarantaine de ministères et d’opérateurs de l’Etat. Notre demande, qui remonte à février 2022, s’appuie sur la loi de 1978, qui garantit l’accès du public aux documents de l’Etat». Così A. SÉNÉCAT, M. VAUDANO, *Le gouvernement freine toujours la transparence sur les cabinets de conseil*, in *Les Décodeurs*, 11 juillet 2023.

²⁹ Così O. QUÉRÉ, *Les fonctionnaires ont-ils encore leur mot à dire?*, in *AOC (Analyse Opinion Critique)*, 31 maggio 2022,.

³⁰ J. GERVAIS, C. LEMERCIER, W. PELLETIER, *La Valeur du service public*, 2021. Il volume è un atto di accusa verso gli interventi che, in nome della “modernizzazione” tendono a denigrare e riformare il servizio pubblico.

³¹ Sul tema si può vedere M. VAUDANO, J. BARUCH, V. NOUVET, *Pantouflage: la grande transhumance vers le privé des conseillers du quinquennat d’Emmanuel Macron*, in *Le Monde*, 6 gennaio 2023.

Ministero della salute firmò ben 28 contratti con 6 diverse società di consulenza, per affrontare l'emergenza da Covid 19, anche se queste aziende non avevano prolungate esperienze di campagne vaccinali e «tendevano a importare modelli operativi usati in altri settori, che non sempre funzionavano nell'ambito della sanità pubblica»³². Ma il ricorso alle società di consulenza per la pandemia non fu un'esclusività francese e riguardò molti altri paesi, a partire da Stati Uniti e Gran Bretagna.

Fermo restando che la capacità di fascinazione del privato e delle privatizzazioni è diffusa e ricorrente in vari paesi, a seguito dell'incessante *battage* neoliberale in favore delle sue capacità, anche altre cause possono indurre i soggetti pubblici a rivolgersi a società di consulenza. Può essere la scarsa preparazione del personale pubblico, che si può riscontrare specie in paesi in cui l'edificazione statale è recente, o può essere l'urgenza di realizzare un certo iter, alla quale si teme che il personale statale sia impossibilitato o incapace di corrispondere.

L'urgenza di portare a termine un certo iter, ad esempio, nel 2021, indusse anche l'Italia, durante il governo Draghi, per iniziativa del Ministero degli affari economici, a rivolgersi alla McKinsey, per completare le procedure richieste per il PNNR, che rischiavano di incorrere in pericolosi ritardi. Va detto che quell'intervento richiesto, che rispondeva a un profilo tecnico di *project management*, comportò una spesa piuttosto esigua, di 25.000 euro, mentre ben più consistenti travasi di danaro erano effettuati dalle casse di vari ministeri³³, e soprattutto da CDP (Cassa deposito e prestiti), sotto la guida dell'ad Giovanni Gorno Tempini, di ben 4,5 milioni di euro per “servizi di consulenza strategica, gestionale e aziendale”.

Al di là di questi esempi, molti paesi di tutto il mondo fanno ricorso a consulenze esterne di diversa importanza ed entità. Anzi è da segnalare che non solo i governi, ma anche la stessa Commissione europea vi ha fatto ricorso più volte per portare a termine alcuni obiettivi. In proposito è da segnalare anche un problema di notevoli costi che è emerso. Basti pensare che tra il 2017 e il 2020 la Commissione europea avrebbe stipulato oltre 8.000 contratti per consulenze esterne, con una spesa di circa 2.7 miliardi di euro, per servizi vari, che includono consulenze, studi, valutazioni e ricerca. Una più recente ricerca commissionata dal *Policy Department for Budgetary Affairs* del Parlamento europeo ha rilevato

³³ In base a un reportage giornalistico, «al ministero dell'Istruzione lavorano circa ottanta consulenti della Pricewaterhouse advisory (Pwc) per un contratto di 30 milioni come assistenza alla spesa dei fondi del Piano operativo nazionale che per il comparto dell'istruzione vale oltre 1,2 miliardi. Sono gli uomini della Pwc che si occupano di «assicurare la verifica e il controllo sui progetti». Al Miur un altro contratto di consulenza esterna ce l'ha la società Nova srl per 56 milioni di euro. Al ministero delle Infrastrutture la gara per l'assistenza dei piani «reti e infrastrutture» è stata aggiudicata alla Deloitte, insieme a Pwc, per 9 milioni di euro. E, ancora, all'Agenzia per la coesione territoriale ci sono gli uomini di Ernst&Young con gara vinta da 30 milioni e una cinquantina di consulenti. Pwc ha poi vinto la gara nei ministeri del Lavoro, dei Beni culturali e dell'Interno con un'altra gara da 28 milioni di euro, mentre i consulenti Deloitte sono anche nelle principali regioni del Sud, dalla Calabria alla Sicilia, dopo essersi aggiudicati il bando da 28 milioni per l'assistenza sui fondi Ue». Così A. FRASCHILLA, *Recovery, così gli uomini delle grandi società consulenza indirizzeranno la spesa dello Stato*, in *L'Espresso*, 5 aprile 2021.

che tra il 2014 e il 2021 la spesa è stata di 6.4 miliardi, un ammontare che equivale al 44% di tutte le spese per contratti di servizio effettuati in quel periodo³⁴.

6. Criticità e problemi

Nelle pagine precedenti sono già emersi vari problemi e rischi di carattere politico, giuridico e finanziario che si pongono per gli Stati in relazione alla loro crescente domanda di consulenze private in settori politicamente sensibili. Data l'importanza del tema, è tuttavia il caso di riprenderli in maniera più organica e di arricchirli con ulteriori notazioni e argomenti.

In primo luogo, vi è il rischio che si configurino forme di depotenziamento democratico, conferendo poteri decisionali a soggetti che mancano di legittimazione per assumere decisioni su questioni di pubblico interesse. In secondo luogo, vi è un notevole rischio di conflitti di interesse, visto che le imprese di consulenza sono portatrici di interessi che possono confliggere con il cosiddetto interesse “pubblico”. In terzo luogo, vi è un rischio relativo a possibili casi di incompetenza delle società e di pareri sbagliati e di possibili danni che ne derivano. *Last but not least*, vi è il tema degli alti costi³⁵ che i servizi attinti all'esterno della struttura pubblica comportano: alti costi che vengono regolarmente previsti nei budget pubblici, proprio quando il mantra del contenimento della spesa pubblica e dell'austerità è diventato un must per tutti i governi.

Il primo rischio, di natura politica, è anche il più evidente, ed è quello di dar vita ad una ‘consultocrazia’³⁶, chiamata ad assumere decisioni di pubblico rilievo senza avere alcuna legittimazione per farlo. Il termine fu introdotto già negli anni '90 da Hood and Jackson³⁷, per poi essere definito da Craig & Brooks come “un processo per il quale consulenti non eletti stanno rimpiazzando il dibattito pubblico condotto da politici che sono politicamente responsabili”³⁸.

Il tema ha almeno due versanti. In primo luogo, si tratta di capire se e quando la consulenza diventa non semplice erogazione di un parere tecnico, ma assunzione di poteri

³⁴ Si veda il Rapporto redatto per conto del Policy Department for Budgetary Affairs del Parlamento europeo, *The European Commission's use of consultants in preparing legislation*, 2022. Lo studio illustra un ricorso a consulenti esterni di entità costante tra il 2014 e il 2021, e un affidamento a soggetti vari: non solo le cosiddette “big four”, ma anche “smaller companies that specialise in EU policy-related work, research institutes and universities, as well as individual experts” (p. 7). Nel complesso dell'uso dei consulenti fatto dalla Commissione emerge una valutazione generalmente positiva, che si differenzia dalle meno positive conclusioni a cui era giunto un precedente Rapporto speciale redatto per l'ECA (European Court of Auditors), che esaminava un più ampio numero di aspetti, piuttosto che focalizzarsi solo sulle attività di supporto alla legislazione e al *policy making*, che sono rette da controlli e regolazioni più stringenti, specie in tema di *better regulation*.

³⁵ Va detto che le imprese di consulenza usano politiche dei prezzi variabili, sensibili a strategie di allargamento del mercato, o anche di legittimazione della propria testata: sono capaci di attrarre con bassi prezzi i “clienti” meno capienti o interessati, e persino di lavorare *pro bono*, quando è il caso, ma anche di estrarre gradi risorse finanziarie ogni volta che possono. Mazzucato e Collington forniscono vari esempi in proposito.

³⁶ Il termine fu coniato già negli anni '90. Si veda M. YLÖNEN, H. KUUSELA, *Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda*, in *Governance*, n. 2, 2019.

³⁷ C. HOOD, M. JACKSON, *Administrative argument*, Dartmouth, Aldershot, 1991.

³⁸ D. CRAIG, R. BROOKS, *Plundering the public sector*, London, Constable and Robinson, 2006.

decisionali. Naturalmente quando si parla di un apporto di conoscenze non è semplice distinguere tra i due volti che esso può assumere: un volto in termini di pura fonte di informazione, rivolta a servizi funzionali, o a ricognizioni puramente tecniche, o invece il volto di una conoscenza molto più pervasiva, che penetra e condiziona la stessa sostanza politica della decisione da assumere. Certamente nel passato, quando gli Stati avevano ben altra forza rispetto a oggi, prevaleva il primo volto, che del resto si associava alla scarsità del ricorso a consulenze esterne allo Stato, nonché ad una diversa organizzazione dei cosiddetti “esperti”, che non aveva carattere industriale e manteneva un profilo essenzialmente professionale. Tutto sembrava insomma coerente con un contesto di autosufficienza degli Stati, almeno di quegli Stati che disponevano degli organismi e delle competenze adatte.

È vero che le società di consulenza agiscono sulla base di una “investitura” da parte di soggetti pubblici, che di solito è confezionata in forme contrattuali. Ma con un contratto non si può dare luogo a una sorta di “delega legislativa” come quella che talora sembra prendere forma con le consulenze. Il potere legislativo non è delegabile e le ipotesi di delega legislativa comunque sono amministrate da regole severe e non possono operare a vantaggio di soggetti estranei allo Stato³⁹. Del resto, i primi esperimenti di cosiddetta “*delegated legislation*” negli Stati Uniti, benché questa operasse a vantaggio di agenzie amministrative, e dunque di organismi pubblici, che inauguravano l’avventura del diritto amministrativo americano, suscitarono molte perplessità ed un ampio dibattito tra i giuristi del tempo⁴⁰. Oggi non accade nulla di simile, anche quando, come si è visto, l’intero *drafting* di una legge o di un processo di riforma venga affidato a soggetti esterni, come se si trattasse di una questione di pura competenza professionale e tecnica, priva di rilievo politico.

Vi è poi un secondo rischio, anche questo abbastanza evidente, di potenziali conflitti di interesse. Il tema è già emerso nelle pagine precedenti, ma merita di essere ripreso perché si presenta in forme articolate e complesse. Vi è un doppio versante che espone le società di consulenza sotto questo profilo. In primo luogo, vi è un tema di possibili conflitti di interesse rispetto ad esigenze e domande di altri clienti “passati, presenti e futuri”, che potrebbero influire sulla soluzione proposta dagli esperti. Un caso significativo e tutt’altro che raro, è, ad esempio, quello in cui una società di consulenza serve una pubblica istituzione impegnata in progetti di ecologia ambientale, ma al contempo anche imprese che tendono a preservare e a promuovere la sopravvivenza di attività che producono sostanze inquinanti.

Le società di consulenza, nonostante proclami e annunci pubblicitari, non rispondono ad una visione valoriale e tendono a erogare pareri e consigli sulla base delle esigenze e delle richieste dei vari “clienti”. D’altra parte, esse operano a vantaggio di un mondo profondamente intriso di valori e tendenze neoliberali, prevalentemente ostili al pubblico,

³⁹ Basterà citare in proposito l’articolo I, Section 1 della Costituzione americana: «*All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives. A rigid application of separation of powers would prevent the lawmaking branch from divesting itself of any of its power and conferring it on one of the other branches*». È vero, tuttavia, che «*the doctrine is not so rigidly applied as to prevent conferral of significant authority on the Executive Branch*».

⁴⁰ Rimando in proposito a M. R. FERRARESE, *Diritto e mercato. Il caso degli Stati Uniti*, Torino, Giappichelli, 1992.

e tutto ciò può avere influenza sul loro *modus operandi*, specie se il contratto prevede un affidamento a maglie larghe. In tal senso, è da riprendere la sottolineatura di Mazzucato e Collington quando ribadiscono la contiguità delle società di consulenza all'attuale capitalismo in cui prevalgono «le privatizzazioni, la riforma gestionale, il *private financing*, le esternalizzazioni dei servizi pubblici, la digitalizzazione e l'austerità», fino al punto che si potrebbe dire che la storia della moderna industria della consulenza, in definitiva, coincide con la storia dell'attuale capitalismo, di cui «ha saputo cavalcare tutte le tendenze»⁴¹.

Un terzo rischio riguarda la questione di quanto realmente queste società siano sempre professionalmente attrezzate per fronteggiare tutte le varie criticità di cui sono investite. Questo rischio esiste sempre quando si attinge a competenze professionali disponibili nel mercato. Ma nel caso in cui il “cliente” è uno Stato o un altro soggetto pubblico, le conseguenze di soluzioni inefficaci o sbagliate hanno ricadute di tipo collettivo, sia di tipo sociale, sia di tipo finanziario, che nelle società democratiche richiedono una qualche forma di responsabilità. Tuttavia, non sembra che in generale le società di consulenza vengano chiamate a rispondere del loro operato, sia perché «i contratti non sono regolamentati in modo rigoroso», sia perché talora «è impossibile individuare in anticipo i rischi che può comportare un'esternalizzazione»⁴². Anzi, per lo più, anche a fronte di alcuni clamorosi insuccessi delle ricette suggerite dagli “esperti”, manca il momento della verifica dei risultati raggiunti rispetto alle soluzioni proposte dai consulenti. In altri termini, si potrebbe dire che questi, anche quando di fatto assumono decisioni con sostanza politica, sono esenti non solo da responsabilità politica, ma anche da responsabilità professionale.

D'altra parte, anche un possibile danno di reputazione derivante da un insuccesso può essere facilmente aggirato o sminuito da imprese che dispongono di risorse economiche, di propaganda e di relazioni anche politiche che sono immense. Ciò sembra giustificare l'affermazione per cui «l'industria della consulenza ha dimostrato di essere un ottimo strumento per estrarre rendite, non solo perché il valore dei contratti è spesso elevato, ma perché i rischi che le società di consulenza si assumono sono bassi rispetto ai benefici potenziali»⁴³.

Strettamente collegato a questo terzo tipo di rischio, vi è anche una quarta questione di carattere finanziario. Finora si è solo accennato di tanto in tanto alla questione dei costi delle consulenze, quasi che fosse irrilevante. Eppure, com'è facile immaginare, ogni anno enormi somme di danaro passano dalle casse di organismi pubblici nelle casse di varie società di consulenza, che realizzano profitti enormi. Il tema dovrebbe suscitare grande interesse, vista la filosofia dominante della riduzione delle spese pubbliche, che peraltro, intesa in modo corretto, ha una sua ragion d'essere di carattere democratico. Ma anche su questo tema il dibattito è quasi nullo. Si potrebbe parlare di un vero paradosso che si dà in proposito. Mentre la filosofia dell'austerità ha trionfato a lungo, penalizzando, soprattutto in Europa, le casse statali e le strutture di welfare, si è realizzata una clamorosa fuoriuscita

⁴¹ Tutte le citazioni della pagina sono tratte da M. MAZZUCATO, R. COLLINGTON, *Il grande imbroglio*, cit., 8.

⁴² *Ibid.*, 133. D'altra parte, specie i capitoli 4 e 5 sono un repertorio di vari insuccessi delle consulenze e della generale tendenza a far ricadere i costi relativi sul pubblico.

⁴³ *Ibid.*, 135.

di risorse a favore di soggetti privati “esterni”, corroborando il loro mercato e la loro identità di potenze mondiali. Peraltro, per lo più, queste spese sono regolarmente pianificate nei pubblici budgets, come se rientrassero in una normalità ormai acclamata.

7. Stati e *consultancy firms*: un rapporto a somma zero?

Alle criticità appena segnalate, occorre aggiungerne una ulteriore, forse la più grave, che Mazzucato e Collington identificano come un rischio di “infantilizzazione” dei governi, che è insito nel continuo ricorso a consulenze esterne. Il termine utilizzato nel sottotitolo del libro è interessante perché lascia pensare a Stati che erano adulti nel passato e che oggi regrediscono ad una condizione infantile, dunque di dipendenza da altri soggetti. Sicuramente, questa condizione “infantile”, avendo carattere regressivo, non prelude a un futuro di maturità, segna piuttosto una duplice forma di impoverimento, non solo di risorse finanziarie, ma anche di risorse di competenza e di conoscenze di vario tipo. Ed entrambe le forme di impoverimento, ma specialmente la seconda, si pongono in netta contraddizione rispetto ad ogni illusione o pretesa di “sovranità”, poiché questa richiede non solo lo scranno più alto del potere, ma anche il controllo delle competenze necessarie per poterlo conservare ed accrescere.

Il bisogno di attingere ripetutamente a consulenze esterne, così come il fatto di affidare all'esterno grandi riforme e progetti legislativi testimonia almeno un duplice disagio delle pubbliche istituzioni: da una parte un disagio in termini di un deficit di conoscenze tecniche e di idee che dovrebbero stare dietro ogni progetto politico: dall'altra parte, non sono infrequenti i casi in cui le pubbliche amministrazioni ricorrono alle consulenze esterne per avere una sorta di “firma” su progetti che vogliono promuovere, quasi che la consulenza esterna funzioni come un maggior accreditamento. Con il paradosso che quella firma equivale a una sorta di “legittimazione” ulteriore, conferita da soggetti che non hanno legittimazione. Per converso, emerge così anche un tema di scarsa legittimazione o credibilità degli organismi amministrativi.

Quale che sia la causa del ricorso a consulenze esterne, quando esso diviene una pratica quasi abituale per i soggetti pubblici, il rischio di sviluppare una forma di dipendenza non può che crescere col tempo, aderendo al motto “disimparare non facendo”, che è l'esatto rovescio della nota formula “*learning by doing*”. Poiché nei sistemi economici le organizzazioni “non sono entità statiche, ma in costante sviluppo”, ossia sono “dinamiche”, ed evolvono attraverso le varie attività e ricerche intraprese, l'esternalizzazione delle consulenze comporta inevitabilmente un rattrappirsi delle loro capacità dinamiche.

Il grande equivoco che è all'origine di tutto, com'è stato osservato, è dare “per scontato che l'apprendimento nell'organizzazione che assolda i consulenti, non sia un *processo* incrementale e collettivo, ma sia una *transazione*”⁴⁴. In altri termini, la forma contrattuale che dà origine alle consulenze non si risolve in uno scambio tra due prestazioni, ma comporta

⁴⁴ M. MAZZUCATO, R. COLLINGTON, *Il grande imbroglio*, cit., 152. Le altre citazioni sono rinvenibili a p. 9.

la messa in moto di processi che si svolgono nel tempo, e che sono al contempo di crescente apprendimento per una parte, e di progressivo dis-apprendimento per l'altra. Il contatto con le istituzioni pubbliche costituisce per le società di consulenza un'occasione di grande prestigio e di accrescimento professionale, nonché di enorme allargamento della propria visuale. Al contrario, per le istituzioni pubbliche si tratta di diventare non solo sempre più fragili e più povere di competenze e di risorse finanziarie, ma anche di essere costantemente esposte a tutti i rischi precedentemente richiamati.

Si profila insomma un'inesorabile partita "a somma 0" tra Stati e società di consulenza, che riguarda sia le risorse finanziarie, sia le risorse di competenza. Ma non solo: nelle forme reiterate e pervasive che le consulenze fornite ai pubblici organismi talora assumono, si realizza anche un enorme travaso di potere dagli organismi pubblici ad organismi di natura privata e dalla ragione politica che ispira i primi ad una razionalità economica che informa i secondi. Ciò anche alla luce di un conflitto che è alla radice stessa del rapporto tra queste imprese e i loro clienti, specie pubblici: non è nell'interesse di queste imprese che cresca l'autonomia e la capacità di ricerca e di decisione autonoma dei loro clienti, e mantenerli in una condizione "infantile" giova senz'altro ai loro affari e alla loro sfera d'influenza. Un'ultima considerazione. Paradossalmente, proprio nell'epoca in cui i partiti politici sono ridotti all'ombra di se stessi, vittime, tra l'altro, dell'ideologia della "disintermediazione", si assiste ad una nuova forma di intermediazione così importante e pervasiva come quella delle società di consulenza, chiamate a intervenire significativamente su aspetti rilevanti delle pubbliche decisioni, tanto da poter essere considerate ormai quasi una loro parte integrante.