

Un'architettura amministrativa razionale come base per una sana finanza pubblica di Lorenzo Ieva*

SOMMARIO: 1. Premessa: le sfide dello Stato nel tempo della crisi economica; 2. Riduzione di amministrazioni e di enti, in luogo di tagli lineari; 3. Riduzione dei livelli di governo politico; 4. (*Segue*) La provincia come circoscrizione territoriale ottimale. 5. La eliminazione di strutture amministrative e semi-amministrative "polvere" a livello locale. 6. La "cultura" della finanza pubblica negli apparati pubblici. 7. Conclusioni: la rifondazione dello Stato su basi omogenee, senza sprechi.

Abstract

L'idea che si voluta supportare è quella secondo cui, per abbattere il corposo debito pubblico, occorrono più incisive riforme amministrative e *tagli strutturali di sistema* e non, come si è fatto finora, soltanto *tagli lineari contingenti*. Infatti, i cd. tagli lineari, operati in situazione di emergenza di finanza pubblica deficitaria, hanno tutt'al più la funzione di "prendere tempo", in attesa dei successivi e più meditati cd. tagli strutturali. Ciò posto, appare imprescindibile ristrutturare tutta la P. A. italiana, sopprimendo enti, organi ed uffici superflui, nell'ambito però una vera e propria "*architettura amministrativa*" uniforme e coerente per macro-materie, anche con riguardo alla dimensione periferica degli uffici pubblici e giudiziari, che deve avere come perno fondamentale il *livello provinciale*, senza ulteriori decentramenti. Gli enti provincia poi potrebbero essere eliminati, così come i micro-comuni (o comuni polvere), procedendosi invero ad un ridisegno del territorio nazionale per macro-regioni. Inoltre, deve essere elaborata ed insegnata ai dirigenti ed ai funzionari ed impiegati pubblici una comune *cultura amministrativa*, costituita dalla introiezione dei principi dell'etica pubblica e dal solido apprendimento della contabilità e finanza pubblica, onde pervenire ad una elevazione della caratura culturale giuridico-amministrativa e contabile del *public service* italiano.

1. Premessa: le sfide dello Stato nel tempo della crisi economica.

Fare amministrazione pubblica nel XXI secolo, nell'età della globalizzazione sociale ed economica¹ e di una sempre maggiore integrazione europea,² stando il noto quadro di finanza pubblica che registra un forte debito pubblico, vuol dire "servire" la collettività, orientando l'azione amministrativa, con economicità, efficacia ed efficienza (c.d. tre "E") nella direzione della soddisfazione dell'utenza,³ pur sempre però – deve esser chiaro – nell'ambito di un quadro normativo di riferimento ben preciso (c.d. primato della legge *ex art. 97 Cost.*) e di un *budget* di spesa certo ed invalicabile (c.d. principio di copertura finanziaria *ex art. 81 Cost.*).

* Dottore di ricerca in diritto pubblico dell'economia e dirigente di II fascia della P. A.

¹ Cfr. M. R. FERRARESE, (voce) *Globalizzazione. Aspetti istituzionali*, in *Enc. scienze sociali*, vol. IX, Treccani, Roma, 2001, p. 156 ss, nonché D. ZOLO, (voce) *Globalizzazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II agg., Utet, Torino, 2005, p. 378 ss.

² In materia, vedi: H. MIKKELI, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, il Mulino, Bologna, 2002 ed A. M. HESPANHA, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, il Mulino, Bologna, 2003.

³ In tale direzione, cfr. L. IEVA, *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico*, Ipsoa, Milano, 2002.

Significa ancora operare per tradurre l'elaborazione delle *politiche pubbliche*⁴ pensate dal decisore politico in funzione dei bisogni specifici del cittadino. Vuol dire dunque lavorare con *professionalità* nella direzione della realizzazione di programmi e di obiettivi volti a soddisfare le esigenze della comunità statale nell'ottica di una prefissata *performance* misurabile attenta soprattutto alle dinamiche di spesa.

Tutto ciò è però possibile a patto di avere assolutamente ben chiari sia l'orizzonte politico-amministrativo che il limite economico-finanziario entro cui potersi muovere, e per far questo è necessario ristrutturare tutta la pubblica amministrazione secondo i dettami di un'attenta analisi economica del diritto.⁵

E' per questo che, *a ratione*, deve necessariamente pensarsi ad una nuova – per così dire – “architettura amministrativa” uniforme, tendenzialmente stabile e funzionale per tutta la P. A.,⁶ con particolare riguardo all'assetto degli *uffici periferici decentrati* dislocati sul territorio della Nazione.

Nella presente breve nota, si avrà cura di rimarcare essenzialmente due profili particolari, che possono ben contribuire ad un contenimento invero “strutturale” (e non meramente contingente) della spesa pubblica per il funzionamento della *machina* burocratica, ossia:

- a) la definizione di un'architettura amministrativa omogenea e standard per tutti gli uffici pubblici, la quale, per quanto concerne la dimensione periferica, faccia perno sulla *circostrizione provinciale*, come precipua articolazione territoriale fondamentale per il decentramento amministrativo di qualsiasi amministrazione od ente pubblico;
- b) lo sviluppo di una pregnante *cultura amministrativa generale* (e dell'etica pubblica⁷) e, in particolar modo, l'incremento della conoscenza della *finanza e della contabilità pubblica*⁸ nella dirigenza e nei funzionari dello Stato e degli enti pubblici.

⁴ Sul punto, cfr. G. MAIONE, (voce) *Politiche pubbliche*, in *Enc. scienze soc.*, vol. VI, Treccani, Roma, 1996, p. 654 ss, nonché M. COTTA – D. DELLA PORTA – L. MORLINO, *Scienza politica*, il Mulino, Bologna, II ed., 2008, p. 425 ss e, in part. p. 428, per i quali le politiche pubbliche sono: “un programma di azione proiettato verso il futuro che si basa sull'individuazione di obiettivi di valore e prevede procedure e atti finalizzati al raggiungimento di questi”, essa in particolare: “1) consta di una pluralità di provvedimenti; 2) promana da autorità pubbliche; 3) si riferisce ad un determinato ambito di problemi sociali; 5) e di esso fanno parte integrante sia i processi a monte della decisione che quelli a valle di attuazione”.

⁵ Sul punto, cfr. G. NAPOLETANO – M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 17: “cinque diverse funzioni dell'analisi economica del diritto: a) interpretativa; b) orientativa; c) giustificativa; d) esplicativa; e) valutativa”.

“L'analisi economica, in primo luogo, offre una tecnica di interpretazione orientata alle conseguenze. Essa, infatti, invita ad adottare il significato di una data regola secondo gli effetti che è destinata a determinare, nel senso di aumentare o di diminuire il benessere di un certo numero di soggetti”

“Una seconda missione [...] è quella di orientamento della potestà legislativa e regolamentare. Essa, in particolare, mira a guidare il decisore pubblico verso l'introduzione nell'ordinamento della norma che aumenta il benessere del maggior numero di soggetti o che raggiunge i propri obiettivi con il minor costo sociale”.

[...], in terzo luogo, rivela la *ratio* delle regole giuridiche, anche al di là delle intenzioni del legislatore [...].”

“In quarto luogo, [...] svolge una funzione esplicativa delle condotte degli individui e dei gruppi, intesi come attori razionali, in reazione all'introduzione di determinate norme dell'ordinamento”.

“In quinto luogo [...] consente di valutare gli effetti delle norma giuridiche e di misurarli sulla base di dati quantitativi”. Pertanto, concludono gli illustri Autori, a p. 18, “L'analisi economica del diritto, in definitiva, utilizza un criterio di valutazione delle decisioni pubbliche incentrato sull'appropriatezza dei mezzi rispetto ai fini perseguiti”.

⁶ Per una generale analisi sull'assetto delle amministrazioni pubbliche e sulla loro rilevanza nel contesto economico e sociale dello Stato, si rinvia allo studio di M. S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo*, in G. SANTANIELLO, (diretto da) *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Cedam, Padova, 1988, nonché M. S. GIANNINI (voce), *Amministrazione pubblica*, in *Enc. scienze soc.*, vol. I, Treccani, Roma, 1991, p. 182 ss.

⁷ Sul punto, *amplius*, cfr. B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, il Mulino, Bologna, 2007, spec. p. 45 ss.

2. Riduzione di amministrazioni e di enti nazionali, in luogo di tagli lineari.

In primo luogo, è necessario ripensare, in modo più attento e meno teorico, agli assetti delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali ed agenzie (ed alla loro autonomia organizzativa), procedendosi ad un preciso "censimento", in coerenza con il bilancio strutturato per missioni e programmi, del numero dei soggetti pubblici esistenti.

E' necessario procedere a riduzioni degli assetti burocratici, provvedendosi a fusioni di amministrazioni, di enti pubblici e di agenzie, secondo un disegno globale, unitario e di sistema, preferibilmente affidando una intera branca amministrativa ad un unico soggetto, piuttosto che persistere nella suddivisione di una stessa materia tra più soggetti giuridici con conseguenti indistricabili conflitti di competenza. Ad esempio, la materia della salute e della sicurezza del lavoro può essere attribuita *in toto* all'INAIL (come si è cominciato a fare con la incorporazione dell'ISPESL e dell'IPSEMA), anziché, in quota parte, per così dire, anche alle AUSL, ai servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, etc. In materia pensionistica, poi, è sufficiente un unico ente, l'INPS, per il lavoro dipendente, anziché una sovrabbondante quantità: INPDAP, ENPALS, ENPAIA, etc., ed un altro unico ente, da costituirsi, per il lavoro professionale e para-subordinato.

Insomma, si tratta di ridisegnare la fisionomia della pubblica amministrazione italiana per macro-enti, con competenze chiare, senza inutili duplicazioni. Un'unica materia per un unico ente: questo dovrebbe essere l'assioma di base, sul quale ridisegnare l'intera macchina pubblica italiana.

Tale opzione, invero, appare preferibile rispetto a quella deleteria dei tagli lineari per tutti gli enti, a pubblica amministrazione vigente, che finisce per mettere in difficoltà operativa tutti i soggetti pubblici assoggettati.

Per altro verso, la riduzione, laddove pure necessario, degli assetti organizzativi delle singole amministrazioni, di enti e di agenzie pubbliche, dovrà avvenire in modo coerente alle peculiarità delle strutture, evitandosi i c.d. *tagli lineari degli organici* quali quelli disposti dall'art. 1, co. 404, lett. a), della legge n. 296 del 2006 succ. mod., per il quale si provvede per tutti i Ministeri alla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, procedendo alla riduzione in misura non inferiore al dieci per cento di quelli di livello dirigenziale generale ed al cinque per cento di quelli di livello dirigenziale non generale.

Disposizioni peraltro estese a tutta la pubblica amministrazione e reiterate con la legge 6 agosto 2008 n. 133 (conv. D.L. 25 giugno 2008 n. 112), il cui art. 74 (*Riduzione degli assetti organizzativi*) ha disposto che si debba provvedere: "c) alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale". Ancora una volta riproposti dalla legge 26 febbraio 2010 n. 25 (conv., con mod., D.L. 30 dicembre 2009 n. 194) che, all'art. 2 co. 8 *bis*, ha decretato che le pubbliche amministrazioni provvedano: "a) ad apportare [...] un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento [...]; b) alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale [...], apportando una ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale [...]". Perseverando ancora con la recente legge 14 settembre 2011 n. 148 (conv., con mod., del D.L. 13 agosto 2011 n. 138), che, all'art. 1, co. 3, ha ripresentato un nuovo taglio lineare per un aggiuntivo 10 % delle dotazioni organiche.

⁸ Cfr. R. PEREZ, (voce) *Finanza. I) Finanza pubblica*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Treccani, Roma, 2000 e M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2007.

Invero, con simili disposizioni, anziché stabilire un parametro guida per operare c.d. *tagli sistematici mirati*, si è preferito procedere indiscriminatamente (c.d. *tagli lineari*), senza considerare le situazioni già di per sé “a norma” o carenti dal punto di vista degli organici di talune Amministrazioni od enti pubblici.⁹ In tal modo, sono stati operati tagli uguali per tutte le situazioni, senza distinguere e, quindi, di fatto “punendo” gli enti virtuosi, che possedevano meno dirigenti ed una dotazione organica fisiologica, tarata sulle effettive esigenze gestionali, e “premiando” quelli viziosi, che in passato hanno abbondato quanto a previsione di figure dirigenziali ed a numero complessivo di dotazione organica; situazioni queste ultime, per la verità, riscontrabili soprattutto a livello regionale e locale, livello che invece è restato immune da simili tagli, in omaggio ad una certa “sacralità” dell’autonomia di detti enti. Ciò ha comportato risultati paradossali, come la scomparsa di figure dirigenziali preposte al governo di uffici periferici provinciali¹⁰ ri-affidati a funzionari apicali, con quel che ne consegue in ordine alla rivendicazione di mansioni superiori, ai sensi dell’art. 52 d.lgs n. 165 del 2001 succ. mod.¹¹

Al contrario, si sarebbe dovuto fissare un *parametro guida di efficienza*, ossia un rapporto ottimale dirigenti/dotazione organica, per poi stabilire un taglio netto per tutte le pubbliche amministrazioni, che superassero una certa soglia, ed inoltre stabilire, come punto fermo, la presenza di almeno una figura dirigenziale per ufficio provinciale.

Pure da evitare è il ricorso ai c.d. *tagli lineari strumentali* del tipo di quelli statuiti dall’art. 1, co. 404, lett. f), della legge n. 296 del 2006 succ. mod., riproposti dalla legge 6 agosto 2008 n. 133 (conv. D.L. 25 giugno 2008 n. 112), il cui art. 74, alla lett. b), ha posto l’obiettivo di ridurre il contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali.

In particolare, la normativa citata ha stabilito che debba provvedersi alla riduzione delle dotazioni organiche, in modo tale che il personale utilizzato per le (indistinte) *funzioni di supporto* (quali sono quelle della gestione delle risorse umane e degli affari generali, nonché dei sistemi informativi, della logistica e manutenzioni, dei provveditorati ed appalti e della contabilità) non ecceda il limite del quindici per cento del personale complessivamente utilizzato da ogni amministrazione, senza invero considerare la estrema diversità delle situazioni presenti all’interno di ogni organizzazione amministrativa, dove possono evincersi le più disparate soluzioni di internalizzazione piuttosto che di esternalizzazione delle attività informatiche, ovvero anche la

⁹ In sostanza, si tratterebbe di applicare una logica, molto semplice, che potremmo definire “logica del barbiere”: è cioè necessario misurare (e saper individuare con parametri razionali ed aziendalistici) le punte superflue e tagliare solo quelle, non anche i “capelli” già corti, per evidenti ragioni.

¹⁰ E’ il caso, ad esempio, in cui versa l’INAIL, che vede uffici provinciali riaffidati alla responsabilità di funzionari apicali, in luogo dei dirigenti “tagliati”.

¹¹ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 11 giugno 2009 n. 13597: “In tema di impiego pubblico contrattualizzato, l’espletamento di fatto di mansioni dirigenziali da parte di un funzionario è riconducibile all’ipotesi, regolata dall’art. 52, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (e già prevista dall’art. 56 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nel testo sostituito dall’art. 25 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, modificato dall’art. 15 del D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387), relativa al conferimento illegittimo di mansioni superiori, con conseguente diritto del prestatore al corrispondente trattamento economico, senza che assumano rilievo le specifiche caratteristiche delle posizioni organizzative di livello dirigenziale o la diversità di “carriera” tra le funzioni direttive e la dirigenza, dovendosi assicurare al lavoratore una retribuzione proporzionata al lavoro prestato ex art. 36 Cost. Nei medesimi termini, *ex multis*, sono anche: Cass. civ., sez. lavoro, 30 dicembre 2009 n. 27887 e Cass. civ. sez. lavoro, 13 maggio 2010 n. 11615.

presenza di un ruolo di contabilità più o meno rilevante ed attinente alla stessa attività istituzionale dell'ente.¹²

Talché non comprendere la specifica e diversa rilevanza che le funzioni (strumentali) di supporto rivestono in ciascuna amministrazione od ente pubblico, finisce inevitabilmente per incrinare l'efficienza del funzionamento degli apparati pubblici e per innescare fenomeni di ritardo nei pagamenti, di aumento per via indiretta dei costi di manutenzione, etc.

Inoltre, costituisce un grave errore non comprendere che le c.d. funzioni di supporto sono disciplinate dalla contabilità pubblica, che pone stringenti vincoli nelle procedure di spesa nell'interesse, non solo e non tanto, dell'ente pubblico che le dispone, ma soprattutto nell'interesse generale alla economicità e nell'interesse del *mercato dei beni pubblici*,¹³ come dimostra la normativa in materia di appalti pubblici (D.Lgs n. 163 del 2006 e d.P.R. n. 207 del 2010), posta a salvaguardia della libertà di concorrenza tra le imprese; motivo per cui i correlativi costi sono da imputarsi anche con riferimento alla tutela dell'iniziativa economica privata, e cioè vale a dire che deve considerarsi come trattasi in realtà di costi sopportati dal soggetto "pubblico" nell'interesse della collettività degli operatori economici "privati".

Ergo, non può *in nuce* esistere né un'assimilazione indifferenziata *ex abrupto* tra soggetti pubblici, in quanto gli assetti organizzativi interni sono i più diversi, né soprattutto impropri paragoni tra questi ultimi e le aziende private, poiché nell'impresa non esistono le procedure (ed i costi) rapportabili alla contabilità pubblica, che come detto è in gran parte posta a favore dei soggetti privati.

3. Riduzione dei livelli di governo politico.

Esiste, come è stato notato da un'autorevole dottrina, un principio di "corrispondenza tra capacità contributiva e livello della spesa pubblica", per cui "La spesa pubblica [...] deve essere quantitativamente adeguata rispetto alla situazione economica del singolo paese, che, ovviamente, varia secondo i luoghi e il tempo".¹⁴

¹² Per un verso, va rammentato che alcuni enti, come quelli previdenziali, annoverano un imponente servizio interno informatico, a sostegno delle procedure amministrative di acquisizione delle entrate para-fiscali e della erogazione delle prestazioni previdenziali ed assistenziali; mentre altri, come le agenzie fiscali, hanno i propri servizi informatici affidati all'esterno alla So.Ge.I. S.p.A. (società pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze); altri ancora, come molti ministeri, sono all'anno zero; pertanto, appare incoerente porre per tutti il limite del 15% unitamente alle altre attività di supporto. Per altro verso, va detto che la gestione degli emolumenti retributivi del personale ministeriale (di tutti i Ministeri) è di pertinenza della branca amministrativa del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze (e non dei singoli Ministeri); mentre, per gli enti pubblici non economici, la stessa gestione è in auto-amministrazione; di conseguenza, ministeri ed enti pubblici non possono avere il medesimo limite. Per altro verso ancora, la contabilità delle agenzie fiscali e degli enti previdenziali è imponente e riguarda l'acquisizione e/o l'erogazione di notevoli risorse finanziarie, ossia attività istituzionali, e non solo attività strumentali, quali l'approvvigionamento di beni e servizi; per cui è incoerente assoggettare al taglio lineare indistinto tutte le forme di contabilità e/o ragioneria esistenti, oltreché foriero di disguidi amministrativo-contabili e di ritardi nei pagamenti.

¹³ Sul tema, cfr. A. CARULLO, *I mercati pubblici in Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, II ed., 1999, p. 207, secondo il quale il sistema dei lavori pubblici costituisce un settore di primaria importanza che consente di realizzare bisogni fondamentali dello Stato quali: il mantenimento e/o accrescimento delle dotazioni strutturali del Paese, l'erogazione dei servizi alla comunità e/o all'organizzazione statale, nonché il perseguimento di obiettivi di politica macroeconomica, di politica sociale, di riequilibrio territoriale e di politica industriale. Inoltre, va ricordato che – da un punto di vista strettamente economico – le decisioni di spesa pubblica afferenti alla realizzazione di infrastrutture e di altre opere pubbliche rappresentano una forma di *politica economica fiscale*, avente per scopo il sostegno dell'economia di mercato.

¹⁴ Sul punto, in tali termini, è G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 46-47.

Non può cioè esistere – diremmo noi – una elasticità infinita nell'acquisizione delle risorse finanziarie rispetto alla "potenzialità" contributiva effettiva dei consociati, fatta in una determinata epoca, che evidentemente non può essere "stressata" all'infinito, così come, d'altro canto, i bilanci pubblici non possono essere esposti a disavanzi illimitati, per cui è consegnato eminentemente al legislatore (art. 81 Cost.¹⁵) di individuare le poste del bilancio pubblico per il sostegno della spesa utile, che devono accompagnare le politiche pubbliche prescelte e le destinazioni di spesa secondo un certo ordine di priorità, come meglio disciplinate secondo la fondamentale "*Legge di contabilità e finanza pubblica*" del 31 dicembre 2009 n. 196.¹⁶

Addirittura, in Germania, la nuova disciplina di bilancio ha introdotto una modifica alla Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca del 1949, prevedendo all'art. 109 (*Esercizio del bilancio nella Federazione e nei Lander*), co. 3, che: "I bilanci del Bund e dei Lander dovranno, di regola, essere in equilibrio senza ricorso al credito [...]. La redazione del bilancio [...] sarà considerato soddisfacente se le entrate da debito non superano lo 0,35 per cento del prodotto interno lordo. I Lander redigeranno i bilanci nell'ambito dei poteri costituzionali loro attribuiti e i loro bilanci saranno considerati soddisfacenti a condizione che non sia consentita nessuna entrata derivante da debito".¹⁷

Più in generale è da osservarsi come, per usare le parole di autorevole dottrina,¹⁸ la c.d. "crisi del debito sovrano" importi una necessaria riduzione degli apparati pubblici dei diversi Stati membri dell'U. E., sia a livello centrale, che territoriale e locale, sì da comportare una vera e propria "rivoluzione" degli assetti consolidati nella direzione del contenimento, per così dire, dei centri di spesa locali.

Un esempio da seguire è forse proprio quello della Francia, laddove è stata prevista una concentrazione del governo locale in due poli principali, uno regionale ed uno comunale, con l'eliminazione dei livelli superflui e la trasformazione dei consiglieri regionali e dei consiglieri dipartimentali (corrispondenti ai nostri provinciali) in *consiglieri territoriali* competenti a sedere in entrambe le assemblee regionali e dipartimentali.¹⁹

Per converso, può ancor meglio farsi riferimento alla più risalente esperienza dell'Italia dell'Ottocento, anche pre-unitaria, sull'esempio dell'ordinamento francese di quel tempo, quando le Province, a seguito dell'esperienza napoleonica in Italia, erano sorte quali entità aventi il duplice

¹⁵ Sull'esegesi dell'art. 81 Cost., si rimanda a S. BARTOLE, *Art. 81 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, tomo II, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 197 ss.

¹⁶ Per un confronto sui primi commenti alla legge 31 dicembre 2009 n. 196 "*Legge di contabilità e finanza pubblica*", è possibile consultare i contributi pubblicati in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2010, Ipsoa, Milano, p. 669 ss di: L. FIORENTINO, *Il lento coordinamento della finanza pubblica*, p. 669 ss, A. VILLA, *La triennialità della manovra, l'articolazione del bilancio, la contabilità economica*, p. 674 ss, R. PEREZ, *L'accentramento della decisione finanziaria*, p. 679 ss, G. PISAURO, *La valutazione della spesa e il processo di bilancio*, p. 684 ss e G. D'AURIA, *I controlli e la copertura finanziaria delle leggi*, p. 688 ss.

¹⁷ Su tali rilievi cfr. R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsoa, Milano, n. 1, 2011, p. 95 ss. Non possiamo non osservare che, in tal modo, le libertà costituzionali e, soprattutto, i diritti sociali risultano trasformarsi in diritti finanziariamente condizionali alla produttività del Paese.

¹⁸ In particolare vedi la rassegna a cura di G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsoa, Milano, n. 12, 2010, p. 1303 ss, con contributi di: L. XENOU, *Le misure della Grecia contro la crisi: un ventaglio di opportunità per le riforme fondamentali ?*, ivi, p. 1303 ss, C. PLAZA MARTIN, *Misure straordinarie per la riduzione del deficit in Spagna: un'inversione di marcia nel governo dell'economia e nella politica fiscale ?*, ivi, p. 1306 ss, M. GOLDMANN, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, ivi, p. 1309 ss, A. MIRAGLIA, *Un piano quinquennale per rilanciare l'economia nel Regno Unito*, ivi, p. 1312 ss, B. BRANCOLI BUSDRAGHI, *Crisi economica e debito pubblico: la Francia verso l'austerità*, ivi, p. 1315 ss.

¹⁹ Sul punto, cfr. B. BRANCOLI BUSDRAGHI, *Crisi economica e debito pubblico: la Francia verso l'austerità*, cit., p. 1318.

ruolo di "circoscrizioni territoriali" e di "enti autonomi", che fino all'anno 1888 sono state rette da un'unica figura giuridica, il Prefetto, ad un tempo sia rappresentante del Governo nella Provincia, sia capo dell'Amministrazione provinciale.²⁰ Magari con un ritorno all'istituto della *Deputazione provinciale* di cui all'allegato A della legge n. 2248 del 1865, presieduta dal Prefetto, rivisitata però quale organo di coordinamento delle attività dei Comuni e degli altri enti locali nella Provincia.

In pratica, nell'ottica di un (autentico) contenimento della spesa pubblica (improduttiva), oltretutto lo *Stato unitario*, appaiono indefettibili per l'ordinamento della Repubblica italiana, i *comuni*, stante il rilievo della loro antica autonomia risalente al medio-evo ed all'età moderna,²¹ e le (*macro*-)regioni in realtà da ridisegnarsi, nel contesto del c.d. federalismo (*rectius*: dello spinto regionalismo), in ambiti territoriali di maggiore spessore, onde evitare, per le realtà minori, il duplice rischio della marginalità socio-economica e dell'isolamento amministrativo-finanziario, a seguito dell'attuazione della legge 5 maggio 2009 n. 42 succ. mod. (c.d. riforma del federalismo fiscale).²² Mentre, le province (o dipartimenti) territoriali assumerebbero, in questo contesto, l'esclusiva valenza di *circoscrizioni amministrative*, in ragione esclusiva delle quali lo Stato, gli enti pubblici nazionali, le Agenzie e le Regioni possono prevedere propri uffici decentrati.

4. (Segue) La provincia come circoscrizione territoriale ottimale.

In un simile quadro, bisogna dunque ripartire dal dettato del lungimirante originario art. 129 Cost., secondo il quale le Province sono "circoscrizioni di decentramento statale e regionale".

Non solo, dunque, le Province, come recitava l'abrogato art. 128 Cost., costituiscono "enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni", ma soprattutto, a norma del parimenti abrogato art. 129 Cost., esse sono "circoscrizioni di decentramento" amministrativo per lo Stato (e per le Regioni).

Pertanto, bisogna ben intendersi e distinguere: un conto è l'*ente* provincia, che può – se si vuole "risparmiare" – essere eliminato, dato il ruolo preminente oggi giorno assunto dalle Regioni; altro conto è la *circoscrizione territoriale* provinciale, che, al contrario, è assolutamente irrinunciabile, per poter stabilire un assetto ordinato e razionale del territorio amministrativo nazionale, che invero sia di peculiare riferimento per il decentramento burocratico dell'intera amministrazione pubblica italiana.

Vero è anche che, in astratto, potrebbe suggerirsi l'abolizione delle Regioni, in luogo delle Province, o magari l'individuazione di un nuovo ente territoriale, se vogliamo, denominabile "Dipartimento", al modo francese, più grande delle Province attuali, ma meno rispetto alle attuali Regioni, che però non potrebbe razionalmente, date le dimensioni ridotte, avere potestà legislativa: questa al più potrà essere riconosciuta a non più di cinque o sei macro-regioni, simili agli Stati pre-unitari.

La circoscrizione provinciale (o dipartimentale, per seguire il lessico francese), per quanto finora detto, costituisce un fattore ineliminabile ed anzi deve rappresentare il dato necessario ed

²⁰ Su tali rilievi, cfr. R. MALINVERNO, (voce) *Provincia (diritto vigente)*, in *Nss. Dig. it.*, vol. XIV, Utet, Torino, 1976, p. 383 ss, in part., p. 384. Vedi anche E. ESPOSITO, (voce) *Provincia (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 797 ss.

²¹ Cfr. G. CASSANDRO, (voce) *Comune (Cenni storici)*, in *N.ss Dig. it.*, vol. III, Utet, Torino, 1974, p. 810 ss.

²² Cfr. *La legge delega sul federalismo fiscale*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsoa, Milano, n. 8, 2009, p. 809 ss, con contributi di: R. PEREZ, *I tributi delle regioni*, ivi, p. 809 ss, A. TONETTI, *Le risorse straordinarie dello Stato*, ivi, p. 818 ss, F. ANCILLOTTI, *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, ivi, p. 827 ss, L. FIORENTINO, *I profili organizzativi*, ivi, p. 831 ss, A. VILLA, *L'autonomia di entrata e di spesa dei Comuni*, ivi, p. 837 ss, L. MAZILLO, *Il federalismo fiscale e la lotta all'evasione*, ivi, p. 840 ss, G. D'AURIA, *I controlli e le sanzioni*, ivi, p. 844 ss.

assoluto per legittimare la presenza sul territorio di un'articolazione periferica dello Stato o di qualsiasi altro ente pubblico parastatale, o agenzia pubblica, o comunque sia ente nazionale.

Allo stesso modo, poi, si dovrà procedere per le *circoscrizioni giudiziarie*, da ritagliarsi invero in modo coerente alle circoscrizioni amministrative, con la soppressione di isolati ed inutili uffici giudiziari, per così dire, di periferia, i cui costi invero sopravanzano l'utilità della loro presenza. Ugualmente, per il mondo sanitario, deve, in tutti i modi, bastare una Azienda (*rectius*: agenzia) U.S.L. per ogni provincia (o dipartimento), diretta da un consiglio di amministrazione composto da esperti.

In ultima analisi, in nessun caso, potrà darsi la presenza di uffici pubblici in un ambito sub-provinciale, se non in limitatissime ipotesi e solo con particolare riferimento a taluni servizi, laddove l'ampiezza del territorio e/o la densità di popolazione effettivamente lo richieda.²³ Un discorso a parte, ovviamente, è da farsi per la Capitale (art. 114, ult. comma, Cost.) e le più grandi aree metropolitane, ove le esigenze di decentramento si giustificano per l'ampiezza del territorio e la densità di popolazione amministrata nella città.

Diversamente opinando, una presenza sul territorio infra-provinciale di uffici pubblici *de facto* residuali non si spiega ed appare ingiustificato, costituendo la *circoscrizione provinciale* il bacino di utenza standard, l'ambito gestionale ottimalizzato, il livello amministrativo utile e necessario per una razionale distribuzione degli enti nazionali, con eliminazione di ogni ulteriore forma di decentramento. E ciò deve bastare e va imposto per legge *erga omnes officia*, con considerevoli risparmi economico-finanziari !

5. La eliminazione di strutture amministrative e semi-amministrative "polvere" a livello locale.

Il quadro dell'amministrazione facente capo alle Regioni ed agli enti territoriali locali ci presenta un insieme eterogeneo di enti, organismi e società a intero capitale pubblico o semi-pubblico, che evidentemente si nutrono di risorse finanziarie pubbliche, deputati alla prestazione dei più disparati servizi, dei quali talvolta non se ne immaginerebbe neanche l'esistenza.

Ciò da quando si è pensato di riconoscere agli enti infra-statali la massima autonomia possibile (c.d. leggi Bassanini n. 59 e n. 127 del 1997 e poi legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione), senza una responsabilità finanziaria, che peraltro, dato il peso storico del debito pubblico consolidato italiano, non è stato possibile in pratica attribuire loro.

Da un lato, dunque, uno Stato fortemente indebitato, che è costretto a riversare quasi *in toto* il P.I.L. nazionale al pagamento del debito; dall'altro lato, una pluralità di enti territoriali locali che hanno "fame" di denaro per elargire i più disparati servizi pubblici ai cittadini, alcuni dei quali di dubbia utilità e, soprattutto, prestati con forme giuridiche dispendiose.

In un simile contesto, appare molto difficile immaginare una vera autonomia finanziaria degli enti locali, che non si traduca, a sua volta, soltanto in aggiuntivi prelievi fiscali, che potenzialmente vanno ad assommarsi a quelli già esosi statali.

Meglio sarebbe – se non si vuole scivolare verso una esplosione finanziaria deficitaria incontrollabile – ricondurre tutto ad un quadro più razionale di individuazione precisa *ex lege* dei servizi, che sono finanziariamente sostenibili dagli enti locali e dallo Stato, evitando di dar largo alla "fantasia" della politica locale.

Purtroppo – si deve dire – che la sperimentazione di un troppo marcato riconoscimento di autonomia alle Regioni ed agli enti locali non parrebbe aver dato buona prova di sé, come dimostrasi la spesa esponenziale della sanità regionalizzata dalla legge 23 dicembre 1978 n. 833 di

²³ Può ricordarsi che lo stesso art. 129 Cost., al 2° comma, prevedeva che le circoscrizioni provinciali potessero essere ulteriormente suddivise in "circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento".

riforma del Servizio Sanitario Nazionale. Non tutti ricordano invece come le soppiantate “Casse mutue” statali, la più importante delle quali era rappresentata dall'INAM, presentavano bilanci in attivo, in quanto il sistema generava un interesse endemico alla sana e prudente gestione.

Ergo, l'autonomia e la regionalizzazione delle competenze amministrative andrebbe ripensata ed, in particolare, ponderata e modulata sulle disponibilità effettive della finanza pubblica attuale e programmatica per i prossimi decenni di forzoso rientro, evitando una eccessiva proteiformità dei soggetti pubblici “polvere”.

6. La “cultura” della finanza pubblica negli apparati pubblici.

Il secondo punto da considerare è quello di una rinnovata cultura pubblica e, soprattutto, finanziaria da imprimere nei dirigenti e nei funzionari pubblici (ma anche nei magistrati, negli avvocati e negli altri iscritti ad albi delle professioni giuridico-economiche), fin dall'età della formazione universitaria e, poi, all'atto della selezione per concorso e ancor più nell'intero svolgimento della carriera.

Per riuscire nell'intento di adempiere alle funzioni pubbliche e, quindi, anche “servire” i cittadini, con disciplina ed onore (art. 54, co. 2°, Cost.), occorre che, in capo alla dirigenza, ai funzionari ed agli impiegati della pubblica amministrazione, sussista il *possesso* una salda *cultura amministrativa* fatta non solo di imprescindibili nozioni giuridiche ed economiche applicate alla branca amministrativa nella quale si lavora, ma soprattutto di un bagaglio etico pubblico, maturato invero a seguito di un percorso formativo di eccellenza.²⁴

Inoltre, la conoscenza della storia e del diritto delle pubbliche amministrazioni e della contabilità e della finanza di Stato e degli enti pubblici costituisce una necessità ineludibile per ogni operatore della pubblica amministrazione, in special modo per le qualifiche dirigenziali ed apicali del funzionariato.

Purtroppo, va osservato che, pressoché in nessuno dei corsi di laurea in giurisprudenza, scienze politiche o economia, nelle diverse articolazioni possibili, presenti nelle Università italiane, la disciplina della contabilità pubblica costituisce insegnamento obbligatorio, sicché la più gran parte dei pubblici dipendenti, quasi tutti provenienti da una delle anzidette classi di laurea, non possiede un'adeguata formazione di base in materia di bilancio e di finanza pubblica. La qual cosa, invero, desta sicuramente non poche perplessità soprattutto in un'epoca come l'attuale, e verosimilmente anche per quella futura, in cui il dominio della spesa pubblica costituisce uno dei punti più delicati degli equilibri finanziari di uno Stato.

Un primo passo, per la creazione di funzionari attenti alle dinamiche di spesa pubblica, è quello di rendere obbligatoria la disciplina della *contabilità e finanza pubblica* nei corsi di laurea anzidetti, la quale dunque poi dovrebbe essere prevista come materia di esame essenziale nei concorsi pubblici dirigenziali e, più in generale, per l'ammissione all'impiego nella pubblica amministrazione, in modo tale da formare un *corpus* di funzionari meglio preparati teoricamente sugli aspetti, talvolta alquanto complessi, delle procedure di spesa pubblica.

7. Conclusioni: la rifondazione dello Stato su basi omogenee, senza sprechi.

²⁴ Sul punto, cfr. F. STADERINI, *Osservazioni in tema di reclutamento e formazione dei pubblici dirigenti*, in *Dir. econ.*, Mucchi, Modena, n. 2, 2006, p. 271 ss e, in part., p. 272, per il quale appare evidente: “la necessità per un buon dirigente pubblico [...] dell'integrazione del sapere giuridico e di quello economico”, nonché L. IEVA, *Quale profilo professionale per il dirigente della P. A. ?*, in *Riv. della Corte dei Conti*, IPZS, Roma, n. 1, 2008, p. 260 ss e, in part., p. 272, laddove rimarca come: “sia di vitale importanza esigere – diversamente da quanto fatto finora – che la classe dirigenziale pubblica sia dotata di un elevato spessore culturale e professionale, derivante dal possesso di un *curriculum* di studi altamente qualificato e qualificante”.

In chiusura di questa breve nota, si vuole focalizzare l'attenzione sulla ineludibilità di operare *scelte radicali* di riforma di sistema, se si vogliono veramente conseguire effetti di compressione della spesa pubblica di lunga durata, senza rischiare inefficienze gestionali.

Tra le varie misure adottabili, a nostro modesto parere, tra le altre ipotizzabili, due sono fondamentali: *a)* l'eliminazione dei livelli di governo locale inutili, come le province, che vanno mantenute esclusivamente quali circoscrizioni (amministrative e giudiziarie) territoriali ottimali, unitamente alla soppressione dei c.d. comuni polvere ed anche all'aggregazione in (macro-)regioni della Repubblica; *b)* la creazione di una cultura amministrativa dei dirigenti, dei funzionari e degli impiegati pubblici fondata sulla introiezione dei principi dell'etica pubblica e sulla salda preparazione nella (complessa) disciplina della contabilità e della finanza pubblica.

In questo modo, è possibile ritenere che possano essere conseguiti due obiettivi principali:

- 1) l'elaborazione di un'architettura istituzionale ed amministrativa omogenea e razionale della Repubblica, senza sprechi;
- 2) l'elevazione del bagaglio culturale amministrativo e contabile del *public service* italiano.²⁵

Reputiamo che il raggiungimento di questi due basilari obiettivi contribuisca fortemente al contenimento della spesa pubblica, in maniera strutturale e tendenzialmente in modo costante e progressivo.

Un primo segnale positivo lo si riscontra nel testo del recente D.Lgs 6 maggio 2011 n. 68,²⁶ il cui Capo II intitolato "*Autonomia di entrata delle province*", all'art. 16, in modo alquanto lapidario recita: "*In attesa della loro soppressione o razionalizzazione, le disposizioni di cui al presente capo assicurano l'autonomia di entrata delle province [...]*", evocando (*rectius*: invocando) dunque *de jure condendo* una riforma anelata da molti lustri, ma senza il coraggio di disporla direttamente ancora una volta.

²⁵ Mirabili sono le parole di A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835-1840), Einaudi, Torino, 2006, in part. p. 7: "Istruire la democrazia, ravvivare, se possibile, le idee, purificare i costumi, regolarne i movimenti, sostituire a poco a poco la scienza dei pubblici affari all'inesperienza, la conoscenza dei suoi reali interessi al cieco istinto, adattare il suo governo ai tempi e ai luoghi, modificarlo secondo le circostanze e gli uomini: questo è il primo dovere imposto ai nostri giorni a coloro che dirigono la società".

²⁶ In G. U. 12 maggio 2011 n. 109.