

Strutture pubbliche, vecchi scenari ed istanze di rinnovamento

I contenuti ed i pareri espressi nel presente libro sono da considerarsi opinioni personali dell'Autore, che non possono, pertanto, impegnare l'Editore, mai e in alcun modo.

Enrico Graziano

**STRUTTURE PUBBLICHE,
VECCHI SCENARI ED ISTANZE
DI RINNOVAMENTO**

Romanzo autobiografico

TOMO I

BOOK
SPRINT
EDIZIONI

www.booksprintedizioni.it

Copyright © 2022
Enrico Graziano
Tutti i diritti riservati

Prefazione

Il presente libro nasce dalla raccolta degli scritti dedicati alla narrazione delle mie esperienze di dipendente pubblico, direttivo – dirigente, al servizio dello Stato (anni 1968-2008), inframmezzate da citazioni e commenti delle numerose normative amministrativo-contabili che si sono susseguite e da cenni sugli eventi più importanti che hanno caratterizzato il periodo.

Una tale esigenza di rappresentazione mi è divenuta pressante già dopo qualche anno dal mio pensionamento, oltre per la piena attualità della mancata presa in considerazione da parte dei pubblici poteri delle ristagnanti problematiche che attanagliavano (e attanagliano ancora oggi) il Paese, per le difficoltà della mia vita più intensa di cittadino nel contattare le istituzioni per l'ottenimento dei servizi pubblici, che mi apparivano anche più pesanti di quelle vissute da dipendente pubblico all'interno delle istituzioni medesime.

Talché mi sono presto riaffiorati quei profondi convincimenti, quei credi più volte manifestati nel corso della mia vita lavorativa che mi hanno visto attribuire le gravi precarietà del nostro sistema pubblico alle palesi commistioni nelle modalità di esercizio delle tre funzioni dello Stato liberale, teorizzate da Montesquieu: legislativa, giurisdizionale ed esecutiva; esercizio, più aggiornatamente, sintetizzato nella locuzione “check and balance” ad indicazione di quell'insieme di meccanismi politico istituzionali, finalizzati a garantire il mantenimento dell'equilibrio dei vari poteri all'interno di uno Stato, necessari nell'esplicazione delle funzioni pubbliche in una democrazia reale.

Tali commistioni – che ho creduto di intravedere sin dai miei primi impegni amministrativi nell'attività di controllo interno nell'ambito delle pubbliche amministrazioni esplicita dallo scri-

vente – mi hanno indotto alla proposizione di interventi strutturali sugli apparati pubblici, come quello coinvolgente la soppressione/modifica dell'art. 100 della cost. che assegna funzioni amministrative, di consulenza e di controllo, ad organi chiamati ad assolvere funzioni di giustizia amministrativa (Consiglio di Stato) e di “giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge” (Corte dei conti) dall'art.103 cost. in particolare posizione di insindacabilità a meno dei “motivi inerenti alla giurisdizione” (ultimo comma art.111 cost.).[1]

Ma che la nostra costituzione necessiti delle modifiche appena menzionate, oltre quelle che si vanno sollecitando da molti anni sotto l'impulso dei poteri dominanti, lo dimostrano i primeggianti parametri che contraddistinguono i nostri andamenti pubblici (corruzione, debito pubblico, lungaggini procedimentali, sprechi di ricchezza).

Delle menzionate precarietà costituzionali, ne ho fatto particolare menzione, tra l'altro, nelle parti IV e XVI del presente lavoro, rispettivamente nei paragr. 4.3, e 16.1, dove ho cercato di far affiorare le “oscurità” che avvolgono i dettati dei titoli III, IV e V della nostra costituzione.

Tali dettati mi hanno spinto ad estendere – ancorché con scarsi esiti segnalatori – la mia ricerca sulle norme costituzionali del precedente regime monarchico – dittatoriale: lo statuto albertino dalla portata ben più flessibile della nostra vigente costituzione post – fascista.

Quale cittadino comune riesce ad immaginare, leggendo gli artt. 104 e 105 cost., che l'organo di autogoverno dei giudici (il CSM), presieduto dal Presidente della Repubblica, sia limitato all'autogoverno della sola magistratura ordinaria? O che “oscuramente” l'art. 108 consenta alle magistrature speciali – con il rinvio alla legge ordinaria – di potersi dotare ciascuna di propri organi di autogoverno (i cosiddetti “Consigli di presidenza”) al fine di consentire sopravvivenze di norme “incompatibili con l'indipendenza magistratuale”, provenienti dal precedente regime? O il perché della deroga, posta dall'art.103 cost., alle prescrizioni dell'art. 102 – comma 2 – in ordine al divieto di istituzione di “ giudici straordinari o speciali”?

Quali sono le tutele reali che l'ordinamento garantisce all'operatore pubblico, osservante, fuori dagli schemi "consociativizzanti" del sistema?

Il racconto dei miei quaranta anni di attività lavorativa pubblica, intrecciato con le regole, giuridiche e non, che hanno imperversato a partire dagli anni '70 nelle Amministrazioni pubbliche, non vogliono essere che una testimonianza degli "andamenti" che si sono sviluppati e si continuano a sviluppare nel sistema pubblico nella personale e velleitaria speranza di proposizioni risolutive a mali che non si vogliono vedere per nulla cementati in una costituzione ricca di nobili (teorici) principi, ma non priva di clamorose "oscurità".

Ma se l'intento prioritario del mio lavoro è stato quello di far affiorare mali endemici del nostro sistema, indicandone possibili cause e rimedi, non meno importante mi sembra quello di far risultare che – alle persone della mia età – la prospettazione di revisioni e riorganizzazioni delle pubbliche attività non può avere che carattere indicativo in quanto toccano agli attuali operatori pubblici le valutazioni più rispondenti per soddisfare le necessità attuali nell'attendere alle modifiche del sistema pubblico. Ciò in quanto tali iniziative – oltre a richiedere una loro coniugazione con quelle del fare per assumerne pesi e responsabilità – imporrebbero capacità di interpretazione delle realtà generazionali attuali e dei bisogni collettivi correlati, che solo da coloro che li vivono e li compenetrano con energie più fresche e dirette è possibile derivarne il pieno "coglimento" e con essi i tempi, i modi e le tecnologie confacenti da utilizzare.

Vorrei chiudere, infine, la presente prefazione, richiamando, quanto ho già riportato in altro scritto, nel quale ho riconosciuto che, nonostante tutte le critiche e le difficoltà con cui ho portato e porto avanti il mio vivere, ho potuto e posso contare sempre e, puntualmente, su un sostentamento, garantitomi – ancorché non senza ridimensionamenti – dalle istituzioni; come pure di usufruire in un qualche modo dei servizi pubblici, riuscendo, così, a mantenere, nell'ambito di quelli che credo essere i miei valori, un mio *modus vivendi*, una mia dignità. Ma vi sono cittadini che vivono in aree, dove sono quasi – se non del tutto – assenti le istituzioni ed i servizi da esse offerti; che sono indotti a barcame-

narsi tra le ristrettezze più disparate sotto il giogo di “altri poteri”, riuscendo, ciononostante, a dimostrarsi in linea col “comune sentire”, ad attestarsi su quei livelli in cui si è considerati rientrare nel perbenismo corrente; allevando e educando – qualora genitori – i propri figli con sacrifici immensi nella speranza che per loro sia possibile un avvenire diverso. Per questi cittadini – che guardo con rispetto e ammirazione e che toccano nel profondo il mio sentire, specie quando vedo ostentare nei loro confronti arroganza e “sufficienza” da taluni “personaggi” che rappresentano le istituzioni – ho coniato una locuzione identificativa, ho dato un nome; li chiamo: “EROI SENZA GLORIA”.

Ed è nell’auspicio di un futuro migliore per questi cittadini che mi accingo a raccontare la mia storia.

[1] Sul tema, più specificamente, rinvio al mio articolo: E. Graziano – “I controlli interni e della Corte dei Conti sulle pubbliche amministrazioni” – in rivista “il Foro Amministrativo” – Anno LXXVI Fasc. 11 – 2000 Giuffrè Editore Milano – pag. 3785 e segg.

“Tengo a precisare che ogni fatto narrato è frutto del mio pensiero, ovvero della mia opinione e del mio giudizio personale. Non intendo, pertanto, ledere alcuno dei miei colleghi e/o personale degli uffici con cui ho intrattenuto rapporti negli anni in cui ho svolto la mia professione, perché trattasi di una libera interpretazione degli stessi fatti narrati. Invero, come da me vissuti...”

Parte I

Scelte politiche e necessità di diversa ri-funzionalizzazione delle strutture pubbliche

1.1 Divergenze tra priorità pubbliche dei partiti politici e priorità delle strutture istituzionali, vecchie e superate, e dei cittadini. Qualche cenno introduttivo sulla Ragioneria generale dello Stato

In questi anni abbiamo assistito ad iniziative politico – governative le più disparate per rimediare alle gravi precarietà che ristagnano nel nostro Paese, con la mira di snellimenti dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali, nonché di raggiungimento – con alterni successi – anche a modifiche costituzionali.

Ma, se da un canto non può disconoscersi una validità di tali iniziative per rendere più funzionale l'esercizio dell'attività amministrativa, legislativa e di rappresentatività nazionale, dall'altro non può non sottolinearsi che la drammatica situazione, in cui ristagna da tempo il nostro Paese, rende prioritarie ed improcrastinabili altre iniziative, che mirino alla composizione prioritaria di problematiche strutturali, amministrativo – giurisdizionali, che rallentano ed impiastricciano la realizzazione di qualunque riforma, volta al miglioramento ed alla ripresa.

Tali problematiche radicano in un sistema pubblico, organizzato, normativizzato e funzionalizzato su basi antiquate, farraginose e scoordinate, sorrette da ristagnanti assetti “consociativistici ed antinomici”, mutuati dai precedenti regimi monarchico – assolutistici, che causano notevoli sprechi e disservizi nel reperimento, acquisizione e nell'impiego delle risorse pubbliche,

nonché nella resa dei relativi servizi, con costi economico – sociali rilevantissimi. Sono sotto gli occhi di tutti, infatti, il crescente aumento del debito pubblico per le inidonee proceduralizzazioni, responsabilizzazioni ed impieghi della ricchezza pubblica; la corruzione; il grave malfunzionamento della giustizia ordinaria, amministrativa e contabile, che potenzia – sorvolando sui gravi disagi che crea, quasi sempre, per i cittadini onesti, che vi fanno ricorso – lo sviluppo delle disarmonie suindicate e della delinquenza, crescentemente, agguerrita ed organizzata; lo stato di abbandono di manufatti pubblici di notevole valore, talvolta costruiti e rimasti persino indefiniti e senza utilizzazione; squilibri impositivi (fisco) con aggravii, sempre meno sostenibili a carico per lo più di talune categorie.

Quelle citate sono solo le più evidenti e riconosciute carenze derivanti dalla superata e cattiva organizzazione e funzionamento dello Stato; ma è ovvio che la problematica investe, paritariamente, tutto quanto ricade nell'area pubblica: dalle scuole al lavoro, dalla sanità, all'agricoltura, ecc..(1)

Ciò impone, in contesti di reale volontà di fronteggiamento e superamento delle gravi difficoltà in cui si dibatte il Paese, una irrevocabile, immediata, revisione profonda dell'organizzazione, della proceduralizzazione e del funzionamento degli apparati statali, sia di indirizzo, sia operativi, sia di controllo, sia giurisdizionali, i quali risentono, pienamente, di ben superate logiche operative e di missione, dettate nelle remote epoche della loro istituzione.

Mi riferisco – sorvolando sugli organi della giustizia ordinaria ed amministrativa, di cui si è già fatto cenno, e tanto per non rimanere nel vago – innanzitutto, agli organi dell'Amministrazione centrale e periferica, esterni ed interni alla medesima, che spiegano la maggiore incidenza nei processi, dianzi, indicati; cioè ai Ministeri ed alle loro articolazioni periferiche, tra cui le Prefetture, la Ragioneria generale dello Stato ed il relativo sistema delle Ragionerie; al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti nell'esercizio delle loro antinomiche funzioni di consulenza/controllo in coniugazione con quelle giurisdizionali.

Tali organi e, derivatamente, i rispettivi meccanismi di funzionamento, come ho già avuto modo di affermare in altri scritti

per taluni di essi, hanno avuto costituzione e, poi, affermazione a partire dalla metà (o al massimo dalla seconda metà) del 1800 sotto la spinta di istanze monarchico – assolutistiche, senza essere più ridiscussi a fondo nella loro intima essenza per sopprimerne la loro “ragione di essere” al servizio del divenire democratico. Tra quelli citati, di cui non ho mai avuto modo di soffermarmi prima, figurano le Prefetture la cui creazione risale addirittura all’epoca Napoleonica (1802), col recepimento del loro modello durante la monarchia sabauda e con l’estensione, poi, del modello medesimo a tutto il territorio nazionale (L. n. 2248/1865), fino alla loro sopravvivenza con gli assetti della costituzione repubblicana, senza, tuttavia, alcuna loro costituzionalizzazione nella “carta”. Questa istituiva, peraltro, con l’art. 124 i Commissari del Governo presso ciascuna Regione, con intenti, certamente, revisionatori delle funzioni prefettizie in essere; ma tali nuove figure non ebbero spazi del tutto favorevoli e finirono per scomparire con l’abrogazione dell’art. 124 cost. ad opera della L. cost. n. 3/2001, che modificava il titolo V della costituzione. Avisaglia di una tale abrogazione era rappresentata dalla trasformazione con l’art.11 del D. Lgs. n-300/1999 della Prefettura in “Ufficio territoriale del Governo”, per poi rinominarla col D. Lgs. n. 29/2004 in “Prefettura-Ufficio territoriale del Governo (v, paragrafo 13.1). Ma non si sono mai revisionate a fondo le procedure funzionali degli uffici periferici dello Stato interconnessi e le dotazioni delle risorse di bilancio alle Prefetture medesime nell’ambito di processi di autonomia e responsabilità (centri di responsabilità), nonché le procedure di controllo, con metodiche più dirette e puntuali, come proposto dallo scrivente in un suo studio riportato nelle parti conclusive del presente scritto. (2)

Né può sottacersi che la portata delle profonde necessità di superamento della realtà pubblica attuale viene amplificata dalle altre parallele e sempre più angosciose fenomenologie sociali che si vanno affermando, consistenti nella continua crescita di situazioni discriminatorie, come la povertà diffusa e la concentrazione della ricchezza in mani sempre più ristrette. Tali ultime generalizzate situazioni, d’altronde, portano a riconoscere che le fenomenologie, appena rilevate (pubbliche e sociali) non hanno

più solo responsabilità nazionale, ma risentono delle interconnessioni e delle influenze spiegate dalle organizzazioni comunitarie di cui fanno parte, nonché dei singoli stati consociati e più in generale delle problematiche mondiali. Anche qui necessità riorganizzatorie ultra-nazionali diventano sempre meno revocabili e procrastinabili a fini, oltre che semplificatori dell'agire collettivo, della razionalizzazione e liberazione di risorse da destinarsi a più confacenti fini sociali e produttivi in termini complessivi e non del nazionale utilitarismo.

Ciò considerato, a titolo di esempio per far toccare con mano le gravi lacune organizzative e le urgenze che esprimo, passo a riportare, sinteticamente, il ruolo (e le missioni) che assolveva a suo tempo nell'organizzazione pubblica uno degli organi di cui si sono sollecitate la riconsiderazione e la modifica: la Ragioneria generale dello Stato, organo una volta centrale nei meccanismi funzionali dello Stato e ridotta sempre più a mere attività rilevatorie e certificatorie di corresponsabile compartecipazione ai notevoli squilibri negli assetti pubblici.

Istituita nel 1869, divenne progressivamente, centrale nel ruolo di assolvimento sia di compiti di programmazione economico – finanziaria (bilancio preventivo dello Stato); sia di gestione e controllo dei processi gestionali finanziari ed economico – patrimoniali; sia consultivi dell'agire pubblico operativo; sia, infine, di rendicontazione annuale delle relative risultanze gestionali. Per gli stabili decisori dell'epoca, per i quali non erano concepibili avvicendamenti di potere, né il dialogo ed il confronto democratico nei comportamenti pubblici, vi era tutto l'interesse a concentrare nel medesimo organo, rispondente, le riferite plurime funzioni e responsabilità. Allorché nel dopoguerra si è instaurata la democrazia ed il confronto con un potere decisionale, aperto su più fronti e con una sopravvivenza del potere di governo per lassi temporali spesso neppure della durata di una gestione annuale, la permanenza di un organo – peraltro non costituzionalizzato, che concentrava tutte quelle competenze divenute di contrapposta valenza per la mutevole alternanza dei decisori di governo (il Governo del bilancio previsionale è stato a volte diverso da quello rendicontazionale) – così come concepito, non diveniva più proponibile. La sottrazione e le aggiuntive assegna-